

**TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE
VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ**

Deniz ŞAHİN
(Yüksek Lisans Tezi)

Eskişehir, 2004

**TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE
ETKİSİ**

Deniz ŞAHİN

**Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Danışman: Yrd.Doç.Dr.Tufan ÇAKIR**

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Ağustos, 2004

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ

Deniz ŞAHİN

Maliye Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos, 2004

Danışman: Yrd.Doç.Dr.Tufan ÇAKIR

Günümüzde kamu borçları, olağan bir gelir kaynağı olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, kamu borçları özellikle gelişmekte olan ülkeler için bazı kısır döngülere neden olmaktadır. Kamu borçlarının kaynakları, amaçları, kullanıldığı yerler ve vade yapıları farklı ekonomik ve sosyal etkiler yaratmaktadır. Doğuşu ve gelişimi birçok tartışmalara neden olan kamu borçlanması, temel ekonomik teorisindeki karışıklık ve belirsizlik nedeniyle ekonomistler için sürekli genişleyen bir tartışma konusu olmaktadır.

Modern anlamda ilk kamu borçlanması, Birinci Dünya Savaşı'nın finansmanı için yapılmış ve daha sonra 1930'lardaki iktisadi buhranla yaygınlaşmıştır. Küreselleşme sonucu finansal piyasalarda oluşan istikrarsızlıklar, sosyal ve ekonomik etmenler, modern devlet anlayışı sonucu devletlerin görevlerindeki artışlar, dünya'da tüm ülkeler için borçlanmayı sık başvurulan bir finansman kaynağı haline getirmiştir. Buna paralel olarak gelişen iç ve dış borçlardaki yoğunlaşma ise ülkelerin ekonomik göstergeleri üzerinde olumsuz etkiler yaratarak önemli ekonomik darboğazların oluşmasına neden olmakta ve siyasal alanda önemli bir gündem maddesini teşkil etmektedir.

Kamu borçlanması konusunun bir başka olumsuz boyutu ülkelerin ekonomik göstergelerinde yarattığı mali etkilerinin vergi sistemlerine yansımadır. Bu çalışmamızda kamu borçlanmalarının yarattığı sonuçların vergi gelirlerini ve yapısını nasıl etkileyebileceği Türkiye örneği ile açıklanmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

Nowadays public debts are considered as normal public revenue. However, public debts have been resulted some vicious circles especially for developing countries. Sources targets, usage places and term structure of public debts results different economic and social effects. Public debts have been permanently on extending issue of debate for economists because of confusion and uncertainty in economics theory that is emerge and improvement caused of many discussions.

The first public debt in contemporary meaning was made for financing of the First World War and then it have spreaded out with economic crisis in 1930's. Public debt has been a financing source that is often carried out for all countries in the world. because instabilities in financial markets resulting from globalization, social and economic factors, increasing of government's tasks because of modern state phenomenon. Concentrate on domestic debt and foreign debt that growing together with these events at the some time have been cause of significant economic bottleneck by way of existing negative effects on countries economic indicators and consist of on important agenda issue in politics.

Another negative dimension of public debt issue is reflection on countries's tax system of it's fiscal effects in countries's economic indicators. In this study, it's aimed to explain that how results of public debts can effect on tax income and structure with a case study of Turkey.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Deniz ŞAHİN'in "Türkiye'de Kamu Borçlanması ve Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi" başlıklı tezi **7 Eylül 2004** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Maliye** Anabilim Dalında, yüksek lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

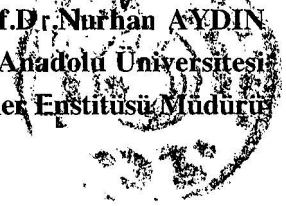
İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd.Doç.Dr.Tufan ÇAKIR

Üye : Prof.Dr.Nezih VARGAN

Üye : Doç.Dr.Erol KUTLU

Prof.Dr.Nurhan AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü



İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLOLAR LİSTESİ	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU BORÇLANMASI

1. KAMU BORCU KAVRAMI	3
2. KAMU GELİRİ OLARAK BORÇLANMA	4
3. KAMU BORCU – ÖZEL BORÇ AYRIMI	5
4. DEVLETİN BORÇLANMA NEDENLERİ	6
5. BORÇLANMA SINIRI	8
6. KAMU BORÇLANMASINA İLİŞKİN TEORİK GÖRÜŞLER	9
6.1. Klasikler	9
6.2. Keynesyenler	11
6.3. James M. Buchanan	13
7. KAMU BORÇLANMA ÇEŞİTLERİ	13
7.1. Vadeleri Bakımından Borçlar	14
7.1.1. Dolaylı Borçlar (Kısa Vadeli)	14
7.1.2. Konsolide Borçlar (Uzun Vadeli)	15
7.2. Kaynağına Göre Borçlar	16
7.2.1. İç Borçlar	16
7.2.2. Dış Borçlar	17
7.3. Gönüllü Olup Olmadıklarına Göre Borçlar	17
7.3.1. Gönüllü (İhtiyari) Borçlar	17
7.3.2. Zorunlu (Cebri- Zorlayışlı) Borçlar	18
7.4. Etkisi Bakımından Borçlar	18
7.4.1. Gerçek Borç	18
7.4.2. Sözde (Nominal) Borç	19
8. KAMU BORÇLANMA ARAÇLARI	19

8.1. İç Borçlanma Araçları	19
8.1.1. Devlet Tahvilleri	19
8.1.2. Hazine Bonoları	20
8.1.3. Hazine Kefaletine Haiz Bonolar	20
8.1.4. Hazineye Kısa Vadeli Avans	20
8.1.5. Gelir Ortaklığı Senetleri	20
8.1.6. Müteahhit Bonoları	21
8.1.7. Emanetler	21
8.2. Dış Borçlanma Araçları	21
8.2.1. Gelişmiş Ülkelerden Alınan Krediler	21
8.2.2. Euro Krediler	21
8.2.3. Euro Tahvil Piyasasına Tahvil İhraç Etme	22
8.2.4. Uluslar Arası Mali Kuruluşlardan Alınan Krediler	22

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU BORÇLANMASININ VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ

1. KAMU FİNANSMANINDA VERGİLER VE BORÇLANMA	23
1.1. Vergi Gelirleri ile Borçlanma Arasındaki Fark	23
1.2. Borç Alma- Vergi Salma Arasındaki Tercih	25
2. KAMU BORÇLANMASININ VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	26
2.1. Kamu Borçlanmasının Özel Kesime Aktarılabilir Fonlar Üzerindeki Etkisi (Crowding-Out)	29
2.1.1. Finansal Dışlama (Financial Crowding- Out)	30
2.1.2. Reel Dışlama (Resource Crowding-Out)	31
2.1.3. Dışlama Etkisinin Boyutu	31
2.1.4. Dışlamanın Vergi Gelirlerine Etkisi	32
2.2. Kamu Borçlanması ve Kayıt Dışı Ekonomi	33
2.2.1. Kamu Borçlanmasının Kayıt Dışı Ekonomiye Etkisi	34
2.2.2. Kayıt Dışı Ekonominin Yarattığı Sonuçlar	35

2.2.3. Kayıt Dışı Ekonominin Vergi Gelirlerine Etkisi	37
2.3. Kamu Borçlanması ve Sermaye Kaçışı	38
2.3.1. Kamu Borçlanmasının Sermaye Kaçışına Etkisi	39
2.3.2. Sermaye Kaçışının Vergi Gelirlerine Etkisi	40
2.4. Kamu Borçlanması ve Enflasyon	41
2.4.1. Kamu Borçlanmasının Enflasyona Etkisi	41
2.4.2. Borçlanma ve Enflasyon Vergisi	43
2.4.3. Enflasyonun Vergi Gelirlerine Etkisi	45
3. KAMU BORÇLANMASI, VERGİLER VE POLİTİK YOZLAŞMA	45
3.1. Kamu Borçlanması Ve Politik Yozlaşma	45
3.2. Politik Yozlaşmanın Vergi Gelirlerine Etkisi	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE VERGİ GELİRLERİNİN GELİŞİMİ

1. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE NEDENLERİ	48
1.1. Bütçe Açıkları	50
1.2. Kalkınmanın Finansmanı	52
1.3. Borçların Ödenmesi (Refinansman)	54
1.4. Ekonomik Krizler	56
2. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASININ GELİŞİMİ	57
2.1. 1980'den Günümüze Türkiye'de İç Borçların Gelişimi	58
2.1.1. 1980-1990 Döneminde İç Borçlanma	59
2.1.2. 1990 Sonrası Dönemde İç Borçlanma	61
2.2. 1980'den Günümüze Türkiye'de Dış Borçların Gelişimi	62
2.2.1. 1980-1990 Döneminde Dış Borçlanma	63
2.2.2. 1990 Sonrası Dönemde Dış Borçlanma	64
2.3. Türkiye'de Borçların Geleceği	65
3. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASININ VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ	66
3.1. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Özel Kesimi Dışlama Etkisi	68

3.1.1. Kamu Borçlanmasının Özel Kesime Aktarılabilir Fonları Azaltması	69
3.1.2. Borçlanma Gelirlerinin Kullanıldığı Yerler	73
3.1.3. Türkiye'de Yıllar İtibariyle Özel ve Kamu Yatırımları	75
3.2. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Kayıt Dışı Ekonomiye Etkisi	77
3.2.1. Türkiye'de Kamu Borçlanması ve Rant Kesiminin Doğması	79
3.2.2. Türkiye'de Rant Kesiminin Doğmasıyla Gelir ve Vergi Yükü Dağılımının Bozulması	81
3.2.3. Vergi Yükü Dağılımının Bozulması ve Kayıt Dışı Ekonominin Büyümesi	83
3.3. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Sermaye Kaçışına Etkisi	86
3.3.1. Kamu Borçlarındaki Artışın Vergi Gelirleriyle Telafisi	86
3.3.2. Vergilerdeki Artışın Sermaye Kaçışına Etkisi	90
3.4. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Enflasyona Etkisi	92
3.4.1. Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açıkları, Kamu Borçlanması ve Enflasyon	92
3.4.2. Türkiye Ekonomisinde Senyoraj-Enflasyon Vergisi ile Borçlanma İlişkisi	96
3.5. Kamu Borçlanmasının Yarattığı Etkilerle Vergi Gelirleri ve Vergi Yapısındaki Gelişmeler	98
4. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI, AHLAKİ RİZİKO, POLİTİK YOZLAŞMA VE VERGİ GELİRLERİ	105
SONUÇ	110
KAYNAKÇA	116

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Konsolide Bütçe Dengesi (Milyon S)	57
Tablo 2: Net Tahvil ve Bono Satışları (Milyar TL)	69
Tablo 3: Hazine Borçlanmalarının Rezerv Para Artışındaki Payı (Milyar TL.)	70
Tablo 4: Ticari Banka Aktiflerinin Dağılımı (Milyar TL.)	71
Tablo 5: Menkul Kıymetlerin Dağılımı (GSMH'nın %'si Olarak)	72
Tablo 6: İç ve Dış Borç Servisi	73
Tablo 7: Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)	74
Tablo 8: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%)	75
Tablo 9: Sabit Sermaye Yatırımlarının Dağılımı 1972-1999	75
Tablo 10: 500 Büyük Sanayi Kuruluşu İçindeki Özel Firmalarda Faaliyet Dışı Kârların Oranı	81
Tablo 11: Toplam Vergi Yükü	89
Tablo 12: 1980-2000 Dönemi Kamu Açıkları, Borçlanma, Enflasyon ve Bazı Ekonomik Göstergeler	93
Tablo 13: Konsolide Bütçe Nakit Açığı Finansmanı (Yüzde Dağılımı)	94
Tablo 14: Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Harcamalarını Karşılama Oranları	99
Tablo 15: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (1985-1996) (Milyar TL.)	102
Tablo 16: 1980-2000 Yılları Arasında Savurganlığa Giden Toplam Borçlanma Gelirleri	108

GİRİŞ

Klasik anlamda ve özellikle modern devlet anlayışı içinde sürekli artan kamusal hizmetler nedeniyle kamu harcamaları her geçen gün artmaktadır. Kamu giderleri genel olarak vergi, resim, harç gibi asli gelir kaynaklarıyla karşılanmaktadır. Ancak kamu harcamalarındaki artışa her zaman asli gelir kaynağı olan vergilerin yetmemesi nedeniyle devletler ihtiyaç duyduğu parayı borçlanma yoluyla sağlamaktadır. Artık günümüzde borçlanma, kamunun yoğun kullandığı bir finansman yöntemi haline gelmiştir. Bu şekilde devletlerin, vergi gelirlerini artırma yerine, borçlanmayı seçmesi, ülkelerin borç yükünü hızla artırmıştır. Bu durum ise günümüzde devletlerin maliyesi ve ekonomisi için önemli bir konu olarak ortaya çıkmıştır.

Ülkelerin borçları devamlı ilgi çeken ve tartışılan bir konudur. Bir ülkede borçların hangi amaçla yapıldığı, hangi kaynaklardan sağlandığı, bu kaynakların nerede ve ne şekilde kullanıldığı, borçlanmanın ülke ekonomisi üzerindeki etkileri üzerinde titizlikle durulan ve çok tartışılan konulardır. Çünkü özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından iç ve dış borçlardaki yoğunlaşma önemli ekonomik dar boğazların oluşmasına ve ülke kalkınmasının olumsuz yönde etkilemesine neden olabilmektedir.

Kamu borçlanması konusunda dikkat çekilen bir diğer nokta da borçlanmanın nasıl bir yük getireceği ve bunun zaman içindeki dağılımıdır. Devletler borçlanma yoluna giderek vatandaşlara doğrudan bir yük yüklemekten siyasi nedenlerle kaçınmaktadırlar. Bu noktada borçlanma vergilemenin bir alternatifi gibi karşımıza çıkmaktadır. Ancak ileriki dönemlerde borç ödemelerinin nihai finansman kaynağının vergiler olduğu gerçeğinden hareketle, borçlanmanın hiçbir zaman verginin alternatifi olamayacağı ortaya çıkmaktadır.

Bu durumda vergi-borçlanma tercihi yapılırken, ülkenin vergi kapasitesinin tam olarak kullanılıp kullanılmadığının tespiti önemli olmaktadır. Çünkü vergi potansiyeli tam olarak değerlendirilmeden borçlanmaya gitmek, ülke ekonomisinde vergilerden daha fazla bozucu etkiler meydana getirebilmektedir. Borçlanmanın faydası vergi yükünün geçici olarak gelecek dönemlere bırakılmasıdır. Borçlar vadesi geldiğinde faizleriyle birlikte ödenmektedir.

Dolayısıyla borçlanma gelirleri gerektiği şekilde verimli alanlarda kullanılmadığı zaman ülkeye maliyeti çok yüksek olmaktadır.

Borçlanma yoluyla finansman yönteminin ülkeye yüklediği bir başka maliyette vergi gelirlerini etkileyerek azaltması şeklinde ortaya çıkmaktadır. İlk bakışta borçlanma ile vergileme gibi iki finansman yönteminin birbiriyle bir bağlantısı yok gibi gözükse de aslında aralarında etkileşim söz konusudur. Kamu borçlanması, borçlanmanın şekillerine ve ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre makro ekonomik göstergeler üzerinde farklı olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Kamu borçlanmasının ekonomi üzerinde yaratmış olduğu bu etkiler ise kimi zaman doğrudan, kimi zaman dolaylı yoldan vergiler üzerine yansımakta ve vergi gelirlerini azaltmaktadır.

Kamu borçlanması sonucu, ülke tasarruflarının büyük kısmının kamu tarafından kullanılması nedeniyle özel kesimler piyasalardan dışlanabilmekte, rant ekonomisi oluşabilmekte ve buna bağlı kayıt dışı ekonomi büyüyebilmekte, enflasyonist etki ortaya çıkabilmekte, gelir ve vergi yükü dağılımı bozulabilmekte, ülkeden yerli ve yabancı sermaye kaçışlarına neden olabilmektedir. Bunların hepsi borçlanmanın ülke ekonomilerini olumsuz etkilemesi sonucu ortaya çıkabilecek olgulardır. Bir ülkede borç yönetimi iyi yapılamadığında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan bu sorunlar da, ülkenin vergi yapısını ve gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu çalışma üç bölüm halinde ele alınmıştır. Birinci bölümde kamu borçlanması kavramı ve bu kavramla ilgili temel konular açıklanmıştır. İkinci bölümde kamu gelirleri olarak vergi ve borçlanma karşılaştırması yapılarak kamu borçlanmasının bir ülkenin tüm ekonomik göstergeleri üzerinde yarattığı olumsuz etkiler ve bu etkilerin vergi yapısı ile vergi gelirlerini ne şekilde olumsuz etkileyebileceği açıklanmıştır. Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise Türkiye’de kamu borçlanmasının nedenleri, gelişimi, borçlanmanın ekonomimizde yarattığı olumsuz etkileri ve bu etkilerin vergi sistemimizi nasıl etkilediği ile borçlanma sonucu vergi yapısı ve gelirlerimizdeki gelişmeler incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU BORÇLANMASI

1. KAMU BORCU KAVRAMI

Günümüzde devletlerin gelir kaynakları arasında borçlanma önemli bir yer tutar. Devlet artan harcamalarının finansmanını esas olarak vergi ve vergi benzeri gelirlerden karşılamaya çalışır. Ancak bu gelirler çoğu zaman devletlerin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirmek için yaptığı kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmakta ve kamu kesimi açığı oluşmaktadır. Vergi ve vergi benzeri kamu gelirlerinin harcamaları karşılamadığı durumlarda gerekli olan gelir borçlanma yada para basma yoluyla karşılanmaktadır. Borçlanma günümüzde olağan bir yol olarak algılanmakta ve uygulanmaktadır. Geçmişte devlet borcu sadece öngörülemeyen durumlarda kullanılmaktayken günümüzde izlenen ekonomik politikaların bir aracı olarak kullanılmaktadır.

Borç kelime olarak ödünç alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirilmesi gereken yükümlülüktür. Borçlanma ise belirli bir süre sonra geri ödenmek üzere para ve benzeri değerlerin ödünç alınması işlemidir. İktisat literatüründe “public dept “ veya “ public borrowing” olarak adlandırılan kamu borçlanması devlet veya diğer kamu kuruluşları tarafından alınan borçları ifade etmek için kullanılmaktadır.¹

Literatürde kamu kredisi, kamusal kredi, devlet borcu, kamu borcu ve kamusal borç gibi deyimler tamamen birbiriyle aynı anlamda kullanılmaktadır. Genel olarak kredi daha önce biriktirilen bir ekonomik değer için iade edilmek üzere ihtiyacı olan kimselere belirli bir zaman için ve iki tarafın iradesiyle saptanan bir çıkar (faiz) karşılığında tahsis edilmesi işlemidir. Buna borç adı verilir. Kredi veya borç yabancı bir kaynaktır ve ihtiyacı olan kimsenin öngörülen süre için belirli bir karşılık ödemesini ve sürenin sonunda alınan kaynağı aynen iadesini ifade eder. Devlet borcu ise devlet veya benzeri kamu tüzel kişileri tarafından alınan borçtur. Diğer bir deyişle borçlusunu devlet veya kamu tüzel kişileri olan borçlardır.²

¹ Ahmet ULUSOY, **Devlet Borçlanması**, (Derya Kitabevi, Trabzon, 2001), s.14

² Metin ERDEM, **Devlet Borçları**, (Ekin Kitabevi, Bursa, 1996), s.7

Devletlerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarındaki gelişmeler sonucu borçlanmaya başvurmaları ve gittikçe borçların büyük miktarlara ulaşması devamlı ilgi çeken ve tartışılan bir konudur. Kamu borcu ileride toplanacak vergilerle ödenmektedir. Bu nedenle kamu borçlarının hangi kaynaklardan sağlandığı, ne için borçlanıldığı, nasıl bir yük getirdiği, ne şekilde kullanıldığı ve milli ekonomi üzerindeki net etkileri üzerinde önemle durulan ve tartışılan konulardır. Borçlanma kolay elde edilen bir gelir olduğundan sorumsuzca harcanabilmesi ve ekonomik yaşamın işleyişini bozabilmesi nedeniyle devletin maliyesi ve ekonomisi için önemli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

2. KAMU GELİRİ OLARAK BORÇLANMA

Devlet gelirleri içerisinde en önemli yeri vergiler işgal etmektedir. Bütçenin finansmanında en sağlam kaynak şüphesiz vergilerdir.³ Ancak kamu gelirleri vergi dışında diğer gelirleri de kapsamaktadır. Bu anlamda devletin borçlanarak elde ettiği gelirler de kamu gelirlerinin kapsamı içerisinde yer almaktadır.

Borçlanma hem kamu hem de özel kesim ekonomisi için devlet gelirlerini arttırmanın alternatif yoludur.⁴ Devlet gelirlerinin, harcamalarının finansmanında yetersiz kaldığı dönemlerde borçlanmaya başvurulur. Ancak bir ekonomide borçlanmaya başvurmak için vergi potansiyelinin tam olarak kavranmış olması gerekir. Vergilendirilebilecek kaynaklar mevcut olduğu halde borçlanmaya başvurmak devleti riske sokar. Çünkü borçlanma yoluyla devletin elde ettiği gelir geçici bir kamu geliridir. Alınan borçların vadesi gelinceye kadar faiz ve vade sonunda da anapara ödemesi söz konusudur. Bu durumda geçici bir gelir olan borçlanmanın yararı devletin vergi toplama işinin bir süreliğine ertelenmesidir. Dolayısıyla devletin borçlanmayı normal kamu gelirlerine tercih etmesinin kabulü borçlanma ile finanse edilen harcamalarının verimliliğine ve ekonomiye katkısına bağlı olmaktadır.

Borçlanma geliri devlet için kolayca başvuracağı bir kaynaktır. Ancak genel olarak kamu harcamalarının vergi ve vergi benzeri gelirlerle finanse edilmesi yoluna gidilmesine olağan finansman yöntemi olarak bakılırken devletin harcamalarını finanse etmede

³ Sait AÇBA, *Devlet Borçlanması*, (Adım Yayınevi, Ankara, 1991), S.5

⁴ J. BUCHANAN, *Public Policy Of Public Dept*, Homewood, (Illinois) 1958, s.345-346

yararlandığı borçlanma gelirlerine ise olağanüstü kamu geliri olarak bakılmaktadır. Çünkü ülkenin vergilenebilecek rezervleri değerlendirilmeden borçlanmaya girişmek ülke için yanlış ve olumsuz etkileri olan bir politika olabilir.

3. KAMU BORCU – ÖZEL BORÇ AYRIMI

Borçlanma geçmişte devletten devlete olduğundan resmi nitelikli idi. Değişen ekonomik şartlar kamu kesimi dışında özel kesimin de borçlanma imkanını doğurmuştur. Bu durum kamu kesimi ile özel kesim borcunun nitelik itibariyle değerlendirilip benzerlik ve farkların neler olduğunu belirleme ihtiyacını doğurmuştur.⁵ Kamu borcu ve özel borç ayrımı olmakla birlikte borç verenin garanti, faiz istemesi, borç olarak alınan değerlerin belirli bir süre sonunda geri ödenmesi ve bunun borç alan – borç veren taraflarca kararlaştırılması borçlanmalarda ortak noktalaradır.

Kamu borçlanmasının özel borçlanmalardan ayrılan yönleri ise aşağıdaki gibidir;

- Devlet borçları özel sektör borçlarından miktar itibariyle daha yüksektir
- Devlet borçlarının vadesi çok uzun hatta süresiz olabilirken özel borçların vade imkanı sınırlıdır.
- Devlet borçlanmaya kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek amacıyla giderken özel borçlanmalarda kar amacı ön plandadır.
- Devlet harcamalarında yurt dışı piyasalarda yararlanma olanağı özel borçlanmalara nazaran daha fazladır.
- Devlet borçlanmalarına karşı duyulan güven özel borçlanmalardan fazladır.
- Devlet borçlanmalarında devletin hiç ödememe, vade uzatımı, faiz indirimi uygulama gibi uygulamalar olabilirken özel borçlanmalarda bu durum söz konusu olamaz.
- Devlet borçları zaman zaman zorlayışlı olabilirken özel borçlanmalarda sadece keyfiyet geçerlidir.
- Devlet borçlanmasında yurt dışı piyasalardan yararlanma olanağı özel borçlanmalara oranla daha fazladır.

⁵ ULUSOY, a.g.e., s. 21

4. DEVLETİN BORÇLANMA NEDENLERİ

Günümüzde borçlanma nedenleri ve şekilleri ülkelerin içinde buldukları koşullara göre farklılık arz etmektedir. Öncelikle borçlanma nedenleri temelde birbirleriyle iç içe olsa da gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde değişmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde yeterli sermaye birikiminin olmaması ve iç tasarrufların yetersiz olması, kalkınmanın büyük finansman gerektirmesi, süreklilik gösteren bütçe açıkları, ödemeler dengesindeki yapısal bozukluklar ve döviz gelirlerinin yetersizliği, finansal piyasaların gelişmemesi devlet borçlanmalarının temel nedenleridir. Buna karşın gelişmiş ülkelerin borçlanma nedenlerini ise geçici bütçe açıkları, bütçenin cari giderleriyle cari gelirleri arasındaki zaman farklılığı, olağanüstü giderler, büyük projelerin finansmanı, gelişmiş finans piyasalarındaki düşük faiz oranlarından yararlanma isteği olarak sıralayabiliriz. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre borçlanma nedenleri farklılaşmakla birlikte, günümüzde devlet borçlanmalarında etkili olan başlıca nedenleri şöyle sıralayabiliriz:

- **Bütçe Açıklarının Giderilmesi**

Devletlerin gittikçe artan kamu harcamalarının olağan gelirlerle karşılanamaması bütçe açığı kavramını ortaya çıkarmıştır. Bütçe açığının klasik tanımı gelirler ile giderler arasındaki negatif farktır. Günümüz ülkelerinin çoğunda bütçe açıklarının finansmanı için iç ve dış borçlanmaya başvurulmaktadır. Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamada yetersiz kalması durumunda ülkelerin borçlanmaya başvurarak gereksinim duyulan geliri sağlama yoluna gittiğine göre bütçe açıkları borçlanmanın nedeni olmaktadır.

- **Askeri Giderler İçin Finansman Sağlanması**

Günümüz devletlerinde en yoğun harcama savunma alanında yapılmaktadır. Dünya siyasal konjonktüründeki sürekli değişim ve gerilim, savaş korkusu çoğu gelişmekte olan ülkelerin en son silah teknolojisini takip etmelerine neden olmaktadır.⁶ Gerçekten savaşlar kamu borçlanmalarında oldukça önemli bir yere sahiptir. Zira kamu borçlanmalarına neden olan “kamu harcamalarındaki artış”ın gerçek nedenlerinden birisi de savunma harcamalarının artmış olmasıdır ve

⁶ AÇBA, a.g.e., s.6.

bugün özellikle az gelişmiş ülkelerin dış borçlanmaları içinde savunma kredilerinin payı azımsanmayacak düzeydedir.

- **Olağanüstü Harcamaların Karşılanması**

Deprem, büyük yangınlar, sel baskınları gibi ülkeye büyük zararlar verebilecek doğal felaketler nedeniyle devletin büyük harcamalar yaparak oluşan hasarların giderilmesini, yaraların sarılmasını sağlamak durumunda kalmaktadır. Doğal afetler nedeniyle ortaya çıkan harcamalardaki olağanüstü artışlara karşı bütçe denkliğini korumak durumunda olan devlet borçlanmalara girişmekte ve dış yardımlar sağlamaktadır. Zira bu gibi durumlarda ülkenin ekonomik gücü ve halkın vergi ödeme gücü azaldığından olağanüstü harcamaların karşılanması da bir borçlanma nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

- **Ekonomik Dengenin Sağlanması ve Korunması**

Özellikle gelişmiş ülkeler açısından en önemli sorunlardan biri “ekonomik dengenin sağlanması ve korunması”dır.⁷ Ülkelerde yaşanan krizler ve ekonomik istikrarsızlıkların etkilerini azaltmak için, devletler borçlanarak elde ettiği kaynaklarla ekonomiye müdahale etmektedir. Günümüzde kısa vadeli ve etkili bir çözüm yöntemi olarak görülen bu durumda borçlanma nedenlerinden biri olmaktadır.

- **Büyük Yatırımların Finansmanı**

Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından “ekonomik kalkınma” konusu ayrı bir öneme sahiptir ve ekonomik kalkınmanın sağlanması yatırımların finanse edilebilmesine bağlıdır. Ancak, bu ülkelerde yatırımların finansmanı için birikimler yetersiz kalmakta, dolayısıyla kalkınma sürecinin başlatılmasında ve sürdürülmesinde borçlanma temel kaynak olmaktadır. Görüldüğü gibi ekonomiye canlılık kazandırabilmek ve kalkınmayı sağlamak için yapılan dev bütçeli yatırımlar da borçlanma nedenlerinden biri olmaktadır.

⁷ Macit İNCE. Devlet Borçları Ve Türkiye, (Gazi Kitabevi, Ankara, 2001), s.14.

- **Tasarrufların Belirli Yatırımlara Yönlendirilmesi**

Yeterli tasarruf birikiminin olmadığı az gelişmiş ülkelerde ve yeterli tasarruf birikiminin sağlanabildiği gelişmiş ülkelerde tasarrufların verimli alanlara aktarılabilmesi için devletler borçlanma ilişkili ekonomi politikaları izleyebilmektedir. Diğer bir ifade ile ekonomik amaçlara borçlanma yoluyla müdahale edilebilmektedir.

- **Borcun Borçla Finansmanı**

Vadesi gelmiş borçlara finansman sağlamak için yeniden hesaplamaya gidilerek eski borcun yeni bir borçlanma yolu ile kapatılması yolu arzu edilen bir durum olmamasına rağmen, sıkça rastlanan ve derin ekonomik, sosyal etkileri olan bir borçlanma nedeni olmaktadır.

Devletler borçlanma ihtiyaçlarını iç veya dış piyasalardan sağlarlar. İç veya dış borçlanmanın nedenleri ve miktarları da ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değişmektedir. Genelde gelişmekte olan ülkelerde dış borçlar daha ağırlıklı bir yapıya sahipken gelişmiş ülkelerde ise daha çok iç borçlanmalara gidilmektedir.

Nedeni ne olursa olsun kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki fark nedeniyle devletler her defasında borçlanır. Yani ister gelişmiş isterse az gelişmiş ülke olsun devlet borçlanmalarının asıl nedeni bütçe açıklarıdır. Bunun dışında borçlanmaya bir maliye politikası aracı olarak makro ekonomik amaçları gerçekleştirmek için başvurulmaktadır. Ayrıca vergi yükünün ağır olduğu, vergi toplama maliyetinin yüksek olduğu durumlarda da devlet borçlanmayı tercih etmektedir.

5. BORÇLANMA SINIRI

Devlet borçlarının devamlı olarak artması, borç yükünün giderek ağırlaşması bütçe içerisinde borç ödemelerine ayrılan payın büyümesine sebep olmaktadır. Bu durum pek çok ülkede borçlanmanın sınırı konusunu gündeme getirmiştir.

Devlet borçlarının sınırı sürekli olarak artışının ortaya koyduğu bir sorundur. Gerek gelişmiş gerekse az gelişmiş olsun tüm ülkelerde devletin bir borçlanma sınırı vardır. Ancak

bu sınırın nereye kadar olduğu konusunda bir fikir birliği sağlanamamıştır. Borçlanma sınırı bazen kanunlarda belirtilebilir. Başta A.B.D. olmak üzere bazı memleketlerde hükümetlerin borçlanma limitleri bir kanunla tespit edilmiştir. Bir kısım iktisatçı ise toplam borç tutarını gayrisafi milli hasılanın belirli bir yüzdesiyle sınırlandırmaya çalışmışlardır.⁸ Bir kısım iktisatçılar ise borçlanma sınırını başka unsurlara göre kıyaslamaya çalışmıştır. Temelde devlet borçlanmasının sınırını belirleyenler ekonominin içinde bulunduğu koşullar ve makro ekonomik değişkenlerdir. Bir ülkenin borçlanabilmesi ve bunun sınırı mali yapısına bağlıdır. Bu durumda borçlanmanın sınırını belirleyen unsurlar milli gelir düzeyi, vergilendirilebilir kaynaklar, finansal piyasaların derinliği, kamu harcamaları ve faizlerdir.

Devlet borçlanmasının miktarı ve milli gelire oranı arttıkça söz konusu borçlar için ödenen faizler milli gelirin önemli bir kısmını yok edecektir. Ana para ve faiz ödemeleri dolayısıyla devlet borçlarındaki artış sonucu devlet bütçesi de ağır bir yük altına girecektir.⁹ Bu durum devletin yapması gereken hizmetleri yerine getirmemesi anlamını taşımaktadır. Borçlanmanın ekonomik denge ve gelişmeye olumsuz etki etmemesi üzerinde dikkat edilmesi gereken bir husustur. Borçlanmanın ülke ekonomisine fayda yerine zarar getirmeye başladığı noktada sınırının belirlenmesi gerekmektedir. Yani borçlanmanın marjinal sosyal faydasının sosyal maliyetine eşit olduğu noktaya kadar sürdürülmesi kabul edilirken maliyetin faydayı aştığı noktada borçlanma kabul edilmemektedir.

6. KAMU BORÇLANMASINA İLİŞKİN TEORİK GÖRÜŞLER

6.1. Klasikler

Bilindiği gibi klasik iktisatçılar devlete minimal görevler yüklemekle devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmaktadırlar. Devletin müdahalesini sadece adalet, savunma, iç ve dış güvenlik gibi temel alanlarla sınırlı tutmuşlar ve bu hizmetlerin finansmanında temel araç olarak vergi gelirlerinin esas alınmasını ön görmüşlerdir. Borçlanmanın ise olağanüstü durumlarda başvurulabilecek bir gelir olduğunu ve bunun da sınırlı düzeyde olması gerektiğini savunmuşlardır.¹⁰

⁸ Burhan ULUTUN, Kamu Kredisi Ders Notları, (İrfan Yayınevi, İstanbul. 1997), s.53.

⁹ ERDEM, a.g.e., s.18.

¹⁰ ULUSOY, a.g.e., s.15.

Klasiklere göre devlet eğer herhangi bir nedenden dolayı borçlanmışsa, bu borç hemen ödenmelidir. Çünkü onlara göre devlet borçlanarak özel kesimin verimli sermayelerini kendisine çeker ve tasarrufların bir kısmını yatırımlara gitmekten alıkoyar. Ayrıca devlet harcamalarının verimsiz olduğunu, sermayenin israf edildiğini ve bununda iktisadi gelişmeyi engellediğini, borçlanmanın yükünün de gelecek kuşaklara yüklenildiğini ileri sürmüşlerdir.

Devlet borçları konusuna ilk değinen iktisatçı David Hume'e göre borçlanmanın beş ana sakıncası bulunmaktadır. Halkın fabrika, arazi gibi yatırımlar yerine paralarını devlet borçlanma araçlarını satın almakta kullanmaları ve bunun neticesinde üretimin ve istihdamın azalması birinci sakıncayı teşkil etmektedir. Kamu borçlanma araçlarının para gibi kullanılabilir olması nedeniyle altın ve gümüşün değerini yitirmesi ikinci sakıncayı oluşturmaktadır. Üçüncü sakınca ise devlet borçlarının faizlerinin ödenmesi için vergilerin artırılması ve bunun da fakir kesimin gelirlerini önemli derecede azaltmasıdır. Bu borçların yabancıların eline geçmesi ve bu nedenle bunların etkisi altına girilmesi dördüncü, borçların rantıye sınıfı oluşturması ve bu rantıye sınıfının hiç çalışmadan hayatlarını geçirmeleri ve bu borçların hiç çalışmadan geçirilecek bir hayatı garanti etmesi beşinci sakıncayı oluşturmaktadır.¹¹ Ayrıca klasik okul kurucularından olan Adam Smith ve David Ricardo gibi iktisatçılarda devletin borçlanmasına karşı çıkmışlardır. Smith ve Ricardo'nun borçlanmaya olumlu bakmamalarının nedeni borçlanmanın kolay elde edilen bir gelir olmasından dolayı sorumsuzca harcanabilmesi ve ekonomik yaşamın işleyişini bozabileceği düşüncesidir.

Ricardo ve Pigou yük dağılımı teorisinde vergi ve kredi ile yapılan finansmanın tesirlerini aşağıdaki gibi izah etmektedirler. Vergi ile finansmanda birinci nesil ikinci nesile sadece ödenmiş vergi makbuzlarını bırakmaktadır. Kredi finansmanda birinci nesil ikinci nesile devlet borç senetlerini bırakmaktadır. İkinci nesil aynı zamanda birinci nesil zamanında gerçekleştirilmiş borcun bir kısım faiz ve itfa masrafları yükünü de yüklemektedir.¹²

¹¹ Hamdi BAĞCI, *Kamu Borçları Yönetimi Ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, (Sermaye Piyasası Kurulu Yayını Yayın No: 135, Ankara, 2001), s.19.

¹² Abdülbaki PİRİMOĞLU, *Türkiye'nin Dış Borçları İle İlgili Bir Tahvil Denemesi*, (Atatürk Üniversitesi Yayınları No: 600, Erzurum, 1982), s.14.

Klasik iktisatçılardan J. Stuart Mill borçlanmaya daha ılımlı bakarak bazı durumlarda ekonomi için gerekli olduğunu savunmuştur. Bunun dışında borçlanmanın faydalı olduğunu öne süren iktisatçılarda söz konusudur.¹³

Genelde klasikler devlet borçlanmasını reddetmiş devletin borçlanma yoluna gitmesinin yarardan çok zarar getireceğine inanmışlardır. Kısacası klasikler devletin ekonomiye müdahalesine ve dolayısıyla da borçlanmaya karşı çıkmaktadırlar.

6.2. Keynesyenler

Keynesyenler borçlanma konusuna klasik iktisatçıların aksine daha ılımlı bakmıştır. Keynes'ci iktisatçılarca özellikle iç borçların yükünün gelecek kuşaklara geçmeyeceği görüşünün güçlendirilmesi, bu iktisatçıların açık bütçe (deficit- financing) politikasının savunucuları oluşuyla ilgilidir. Bilindiği gibi açık bütçe politikası devlet borçlarının artmasına yol açan bir politikadır. Üstelik bu konuda 1929-1930 büyük ekonomik bunalımının yenilmesi sırasında başkan F.D. Roosevelt tarafından uygulanan borçlanma politikası aynı zamanda başarılı bir deneme olmuş ve alınan olumlu sonuçlarla keynesyen doktrin hızlı bir gelişme göstermiştir.¹⁴ Zamanın ünlü iktisatçılarından Prof. Alvin Hansen'e göre borçlanma ile "bir ekonomik birimden ötekine fon transferi olmadığı gibi bir kuşaktan başka bir kuşağa yük aktarılması da söz konusu değildir."¹⁵

Borçlanmanın kamu geliri olarak benimsenmesinde gelecek nesillere yük olmadığı anlaşılması etkili olmuştur. 1929 buhranı sosyal devlet anlayışına, devlet borçlanmasına, açık bütçeye zemin hazırlamıştır. Deflasyonla mücadele edebilmek için talep sorunun çözümlenmesi gereklidir. Bu nedenle harcamalar teşvik edilmelidir. Özellikle devlet enflasyonist bir ekonomi politikası izlemeli, açık bütçe uygulamalı, vergi yükünü hafifletmeli ve para arzını arttırıcı yönde klasik para politikası tedbirlerinden yararlanmalıdır.¹⁶ Devlet borçları hakkında keynesyen görüşe göre devlet bütçe açığı verip borçlandığı zaman tüketim artmaktadır. Bu mekanizma şu şekilde işlemektedir: devlet borçlandığında bireyler ilerde daha

¹³ Ü. ARSAN, *Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları*, (Atatürk Ün. SBF Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961), s.15.

¹⁴ İNCE, *a.g.e.*, s.302.

¹⁵ A.A. HANSEN, *Fiscal Policy and Business Cycles*, (Newyork, 1941), s.142.

¹⁶ Onur KUMBARACIBAŞI, *Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Düşüncenin Evrimi*, (Ankara İ.T.İ.A. Yayınları No:102, 1976), s.114.

fazla vergi ödeyeceklerini hesaba katmamakta (illüzyon) böylece ellerindeki gelirin tamamını tüketilebilir gelir olarak düşünmektedir. Diğer bir deyişle bireyler bu modelde vergi için karşılık ayırmamaktadır. Daha az vergi alınması (borçlanma) sonucunda kişiler, ellerinde kalan ilave gelirin bir kısmını harcamakta (çünkü harcamalar gelirin bir fonksiyonudur ve gelir arttıkça tüketim artmaktadır) bir kısmını da tasarruf etmekte böylece vergi ile finansman alternatifinin aksine kamu harcamalarının borçla finansmanı durumunda harcamalar artmakta ve toplam tasarruf azalmaktadır.¹⁷

Keynesçi görüşe göre halkın elinde tuttuğu devlet tahvillerinin enflasyoncu bir potansiyeli vardır. Bu da önleyici araçlarla telafi edilmedikçe istikrar bozucu tesir yapabilir. Borçlanma yoluyla finanse edilen devlet harcamaları elde edilen mevcutlar verimli olsun veya olmasın milli geliri yükseltir. Keynesçi görüşte likidite tercihi faiz haddine bağlıdır. Faiz haddinin düşmesi ile tahvil ve bono fiyatları yükselir. Tahvil ve bono sahipleri bu düşüşten bir gelir sağlayabilmek için satmayı tercih edebilirler. Faiz haddinin düşmesine paralel olarak spekülasyon nedeniyle tutulan para miktarı kabarcak ve likidite tercihi kuvvetlenecektir.¹⁸

Keynesyen düşüncede devlet borçlarının yükü “açık bütçe politikası” çerçevesinde tartışılmıştır. Bu düşüncede borç yükü, reel kaynak maliyeti yönünden ele alınmaktadır. Borçlanma yoluyla ekonomide belli kesimlerden kamu kesimine kaynak transferi söz konusudur. Asıl sorun dış borçlar için geçerlidir. Ulusal gelirden artış sağlandığı sürece bu sorunun ve borç artışının hiçbir önemi bulunmamaktadır.¹⁹

Keynesyen sistem genel olarak kaynakların bol ve kullanım dışı olduğu eksik istihdam dönemlerinde daha geçerli olacak gibi görünmektedir. Çünkü keynesçi yaklaşım ekonominin her zaman tam istihdam seviyesinde olamayacağını, denk bütçenin şart olmadığını, devlet harcamalarını arttırarak milli gelir ve istihdamın arttırılabileceğini savunmaktadırlar. Bu nedenle de devlet borçlanmasına olumsuz bakmamaktadırlar.

¹⁷ BAĞCI, a.g.e., s.26

¹⁸ AÇBA, a.g.e., s.186

¹⁹ A. EROL, Türkiye’de Devlet Borçları, (Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 1992/324, 1992. Ankara).

6.3. James M. Buchanan

Devlet borçlarının gelecek kuşaklara herhangi bir yük taşımayacağını savunan keynesçi görüşten sonra 1958 den itibaren Prof. James M. Buchanan'ın önderliğinde yeni önemli ayrılıklar kendini göstermiştir. Bu ayrılıklar “klasik görüşe dönüş akımı” olarak da adlandırılmaktadır.

Buchanan'a göre devlet, borçları kişilerden kendi istekleri ile almaktadır. Devlete kendi istekleri ile borç veren kişiler zorunlu borçlar dışında borç yükünü hissetmezler. Çünkü devlete verdikleri borçlar karşılığı elde ettikleri faiz gelirleri ve ayrıcalıklar vardır. Ancak bu kuşağın isteyerek devlete verdiği borçlar karşılığı elde ettikleri faizleri gelecek kuşağın ya da kuşakların ödeyecekleri vergilerle finanse edilecektir. Yani borcun yükü gelecek kuşaklara aktarılmış olacaktır.²⁰

Buchanan'a göre kamu hizmetlerinin görüldüğü ve borçlanmanın ortaya çıktığı dönemde herhangi bir yük söz konusu değildir. Bugün bireyler likit fonlarını ya tüketim ya da yatırım amacıyla harcayacakları yerde kendi istekleri ile tahvil almak şeklinde seçim yapmış olmaktan, buna karşılık gelecekte bu borç geri ödenirken tahvil sahibi olmayan kimseler daha az harcanabilir gelir sahibi olacaklarından yükü de hissedeceklerdir. Çünkü bu kimseler ellerinde daha fazla harcanabilir gelir olacak yerde, ödedikleri fazla vergilerle borç ödemesini karşılamaktadır; vergi ise gerçek anlamda bir yükür. Buchanan, bireylerin devlet tahvillerini gönüllü olarak aldıkları ve elde edecekleri faiz gelirlerini düşündükleri için borç yükünü hissetmediklerini ileri sürer.²¹

“Klasik görüşe dönüş akımı”nın en büyük destekçileri Davis, Kopf ve Bowen olmuştur. Bugün ki borcun ileriki nesillere ana para ve faiz tutarı kadar ek vergi yükü getireceğini ileri sürmektedirler.

7. KAMU BORÇLANMA ÇEŞİTLERİ

Kamu borçlarını bir çok bakımdan ele alarak sınıflandırmak mümkündür. Ancak kamu borçları yaygın olarak süreleri bakımından, sağlandıkları kaynaklar bakımından, borç verme iradesi ve etkisi bakımından ele alınarak sınıflandırılmaktadır.

²⁰ BUCHANAN, a.g.e., s.88.

²¹ İNCE, a.g.e., s.304.

7.1. Vadeleri Bakımından Borçlar

7.1.1. Dolaylı Borçlar (Kısa Vadeli)

Vadesi bir yıla kadar olan borçlara kısa vadeli borçlar denilmektedir. Kısa vadeli borçlar, bütçe dönemi içinde oluşan geçici açıkları kapatmak için hazinenin almış olduğu ödünçlerdir ve miktar olarak sürekli artış – azalış göstermeleri nedeniyle dalgalı borçlar olarak da adlandırılmaktadırlar.

Kısa vadeli borçlanmalar faizinin düşük olması nedeniyle devlet için, sürelerinin kısa olması nedeniyle de borç verenler için çok elverişlidir. Özellikle bankalar, büyük firmalar ellerinde para tutmak yerine devlete borç vererek kolay bir şekilde fonlarını değerlendirebilmektedirler.

Devlet kısa süreli finansman ihtiyacını para piyasalarında, uzun süreli finansman ihtiyacını ise sermaye piyasalarından sağlamaktadır. Dalgalı borçlar para piyasalarında bankaların, emekli sandıklarının, sigorta kurumlarının, tasarruf sandıklarının, sigorta şirketlerinin ve büyük sanayi ticaret müesseselerinin ellerinde bulunan ve uzun süreli işlerde kullanmadıkları paralardan sağlanmaktadır. Ancak çoğu kez para piyasalarındaki bu kaynaklar devletin kısa süre için çok büyük krediye ihtiyaç duyduğu dönemlerde yeterli olmamakta ve devlet diğer önemli bir kaynak olan Merkez Bankası Kredisine başvurmaktadır.²²

Başta az gelişmiş ülkeler olmak üzere çoğu ülkelerde toplam borç stoku içerisinde kısa vadeli borçların payı daha fazladır. Dalgalı borçlara temelde devletin kısa süreli parasal ihtiyaçlarının karşılanması için başvurulur. Devletin dalgalı borçlara başvurma nedenlerini şöyle sıralayabiliriz;

- Bir bütçe dönemi içinde gelir ve giderlerin denkleştirilmesi
- Uzun süreli borçlanmaya hazırlık
- Koşulların dalgalı borçlara daha elverişli olması
- Olağanüstü giderlerin finansmanı
- Maliye politikası gereği borçlanma

²² AÇBA, a.g.c., s.12.

Dalgalı borçlar çoğunlukla iç kaynaklardan sağlanmaktadır. Ancak İkinci dünya savaşından sonra dış dalgalı borçlarda önem kazanmıştır. Günümüzde devletler uluslararası finans piyasalarından çok kolaylıkla kısa süreli borçlar sağlayabilmektedir.

7.1.2. Konsolide Borçlar (Uzun Vadeli)

Süresi bir yıldan daha fazla olan borçlar uzun vadeli borçlar olarak adlandırılmaktadır. Ancak bazı sınıflandırmalarda bir yıldan beş yıla kadar ödenmesi gereken borçlara orta vadeli, beş yıldan uzun olan borçlara ise uzun vadeli borçlar şeklinde ayrımlarla da karşılaşılmaktadır.

Uzun vadeli borçlar sermaye piyasalarından sağlanmaktadır. Ancak bazen devlet para piyasasından da uzun süreli borçlanma sağlamaya çalışmaktadır. Borcun vadesi uzadıkça kural olarak faiz oranı da yükseldiğinden uzun vadeli borçların faiz oranları kısa vadeli borçlara oranla daha yüksek olmaktadır. Faiz oranlarının yüksekliği de tasarruf sahiplerini teşvik eden faktördür. Uzun vadeli borçların kaynağı piyasada uzun süreli yatırım fırsatlarını bekleyen tasarruflardır. Bunun yanında devlet kısa vadeli borçların miktarlarındaki artışlardan kaynaklanan olumsuzlukları giderebilmek için borçların vade yapısında değişiklik yaparak uzun vadeli borç haline getirebilmektedir. "Kısa vadeli borçlanmaların uzun vadeli bir borç veya ebedi borç haline getirilmesine tahkim (konsolidation) denilmektedir."²³

Uzun vadeli borçlar iki grupta incelenebilir:

- Süresiz istikrazlar (daimi borçlar)
- Süreli istikrazlar (itfa süresi belli borçlar)

Devlet süresiz istikrazlarda yalnız faizi ödemek zorunda olup , anaparayı ödeme zamanını istediği şekilde seçmektedir. Yani bu nevi borçlarda tasarruf sahipleri yalnız borcun faizini isteyebilmekte ve anaparayı istemek hakkından başlangıçta vazgeçmektedir. Bu tür borçlanmalarda itfa süresini ve şeklini devlet belirlediği için devlete uygun zamanlarda ödeme yapılmasına imkan sağlamakta, devleti zamansız borç ödeme yükümlülüğünden kurtarmaktadır. Bu imkanı tanıdığı için bazı yazarlarca bu borçlanma şekli çok avantajlı görülmektedir.

²³ İsmail TÜRK, Kamu Maliyesi, (Turhan Kitabevi, Ankara, 1999), s.236.

Sürelî istikrazlarda ise anapara ve faizin ödeme zamanı önceden belirlenir ve plan dahilinde ödeme yapılır. Yani borcun geri ödenmesini gösteren bir itfa planı vardır ve bu plana göre devletin borç süresince ödeyeceği ana paranın ve faizlerinin parçası taksit adını alır. Bu taksitler değişir ve değişmez taksitler olmak üzere iki şekilde uygulanabilir. Değişmez taksitlerde borcun faizi ve anaparası vade süresine bölünüp eşit taksitler halinde ödenirken değişir taksitlerde anapara faizinden ayrı olarak belirli yüzdeler halinde ödenmekte ve süre ilerledikçe ödenecek miktar azalmaktadır.

Konsolide borçlar ödeme zamanları yaklaştıkça kısa vadeli borç kapsamına girmektedir ve para piyasasında kolayca alıcı bulup değişime konu olmaktadır. Genellikle itfa borcun süresi dolduğunda yapılır. Ancak bazen devlet koşulların uygun olduğu zamanlarda hazinenin faiz yükünü hafifleteceğinden erken ödemede yapabilir.

7.2. Kaynağına Göre Borçlar

7.2.1. İç Borçlar

İç borçlar ülke içi kaynaklardan elde edilen borçlardır. İç borçlar hükümetin ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara milli para cinsinden borçlanmasıdır. Bu borçlanmanın iktisadi niteliği satın alma gücünün özel ve kamusal kesimler arası el değiştirmesidir. İç borçlanmada ülkenin kullanabileceği kaynaklara bir ilave söz konusu değildir. Yalnızca bu kaynakların kullanımı borçlanma sonucu değiştirilebilir.²⁴

Bir borcun iç borç olarak değerlendirilmesinde borçlanılan kişi ve kurumların uyruğu ile borçlanmada esas alınan para cinsi önemli iki kriterdir. Eğer devlet ülke sınırları içindeki kurum ve kişilerden milli para cinsinden borçlanıyorsa bu iç borç olarak adlandırılır. Kısacası borç iç piyasalara ihraç edilmekte ve milli sermaye ile karşılanmaktadır.

İç borçlanma yurt içindeki kaynaklardan zorunlu yada gönüllü yöntemlerle belirli vade ve faizler karşılığında alınır. İç borçlar milli gelirin bünyesinde bir el değiştirmeden farksızdır. Bu nedenle milli gelirin miktarı yönünden bir değişiklik yaratmazlar.

²⁴ Özhan ULUATAM, *Kamu Maliyesi*, (Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:413. Ankara. 1978), s.319.

Devletin iç piyasalardan borçlanması dış piyasalardan borçlanmasına göre daha kolaydır. İç borçlanmada temel hedef ekonominin makul bir hızla büyümesi için gerekli kamu gelirlerini belli bir süre para basmadan takviye etmeye çalışmak, sonra kamu açıklarını daraltarak toplam iç borçların milli gelirine oranını büyütmemeye itina etmek sonunda da bu oranı tedricen küçültmek için gayret sarfetmektir.²⁵

7.2.2. Dış Borçlar

Devletin, yabancı ülkelerden belli bir süre sonunda anapara ve faiziyle geri ödenmek şartıyla sağladığı kaynaklara dış borç denir. Bu tür borçlar ülke dışındaki kaynaklardan sağlandığı için alındıkları sırada gayrisafi milli hasılda bir artışa neden olurken ödenmesi sırasında gayrisafi milli hasılda bir azalmaya neden olur.

Dış borçlanmanın hazinenin geçici açıklarını kapatmaktan başka dış ticaret açıklarını da geçici olarak kapatmak gibi bir işlevi daha vardır. Dış borçlarda vade gelinceye kadar faiz, vade geldiğinde de anapara döviz olarak ödenmektedir. Dış borç alınınca dış kaynaklar karşılıksız olarak ülke ekonomisine aktarılmakta, faiz ve anapara ödemesi yapıldığında da iç kaynaklar karşılıksız olarak dış ülkelere aktarılmaktadır. Dış borçlar kural olarak ithalatı aşan ihracat geliri ile ödenebilmektedir.²⁶

Dış borç bir nevi olmayan kaynağın kullanımüdür. Ülkeye döviz olarak gelir ve yine döviz olarak ödenir.

7.3. Gönüllü Olup Olmadıklarına Göre Borçlar

7.3.1. Gönüllü (İhtiyari) Borçlar

Kişi ve kurumların faizi avantajlı bularak kendi istekleriyle hiçbir zorlamaya dayanmaksızın devlete borç vermesi durumunda gönüllü borçlanmaktan bahsedilmektedir. Gönüllü borçlarda borç veren taraflar devletin kendilerine bir takım çıkarlar sağlayacağı

²⁵ Erdoğan ALKİN, "Ne Kadar İç Borç", Milliyet (22 Mart 1988).

²⁶ Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş. (Filiz Kitabevi. İstanbul. 1988), s.524-525.

düşüncesinden hareketle borç vermeyi kendi rızaları ile kabul ederler. Ayrıca gönüllü borçlarda devletin güvenilirliği ve kişilerin devlete olan bağlılıkları da etkili unsurlardır.

Gönüllü borçlarda devlet ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullarını ve iktisat politikası amaçlarını dikkate alarak borçlanma şartlarını miktarını ilan etmektedir. Borç veren taraflar alternatif yatırım araçlarının getirisini göz önünde bulundurarak devlete borç vermektedirler.

7.3.2. Zorunlu (Cebri- Zorlayışlı) Borçlar

Kamu borçlarında temel ilke borçlanmanın herhangi bir zorlamaya dayalı olmadan isteğe bağlı olarak alınmasıdır. Ancak bazı istisnai hallerde zorunlu borçlanma yoluna da gidilmektedir. Devlet zaman zaman mali ihtiyaçlarını karşılamak veya bireyleri tasarrufa yönlendirmek amacıyla zorunlu borçlara başvurmaktadır.

Zorunlu borçlanmada kimlerin ne kadar borçlanma kağıdı alacağı, ne kadar faiz ödeneceği, faiz ve anaparanın geri ödeme zamanı gibi hususlar devlet tarafından egemenlik hakkına dayanılarak tek taraflı olarak belirlendiğinden bu yönüyle vergiye benzemektedir. Ancak vergiden farklı olan tarafı anaparanın faiziyle birlikte alacaklıya geri iade olunmasıdır.

7.4. Etkisi Bakımından Borçlar

7.4.1. Gerçek Borç

Devlet borçlanmalarında genel kural hazinenin gerçek tasarruf sahiplerinden borç almasıdır. Bu durumda devlet genellikle tasarrufu olanlardan borç almaktadır. Tasarruf sahipleri kullanılabilir gelirlerini (nakit) bir tahvile değiştirmekte böylece nakit varlıklarını başka şeylere harcamaktan vazgeçmektedir. İşte devletin gerçek tasarruf sahiplerinden sağlamış olduğu borçlara gerçek borç denilmektedir.

7.4.2. Sözde (Nominal) Borç

Günümüzde devletin Merkez Bankasından borç alması gittikçe yaygınlaşmaktadır. Merkez bankasından alınan borçlar piyasada ki banknot tutarını arttıran para olmaktadır. Kısacası devletin doğrudan Merkez Bankasından borç alma yoluna gittiğinde bankadan sağladığı para yeni para olmaktadır. Buda gerçek tasarruflara dayanmadığından, alınan borç bir olduğundan sözde (nominal) borç olarak adlandırılmaktadır. Sözde borçlanmanın nedeni genelde fiyatlar genel seviyesindeki artışlar (enflasyon) olmaktadır. Sözde borçlanmanın varlığı bütçenin açıktan finansmanı anlamına gelmektedir.

8. KAMU BORÇLANMA ARAÇLARI

8.1. İç Borçlanma Araçları

Devlet iç borçlanmasında kullanılan en önemli araçlar devlet tahvili ve hazine bonolarıdır. Bunlara devlet iç borçlanma senetleri de denilmektedir. Bunların dışında iç borçlanmada kullanılan diğer araçlar müteahhit bonoları, merkez bankası avansları, bütçe emanetleri, adi emanetler ve gelir ortaklığı senetleridir.

8.1.1. Devlet Tahvilleri

Devletin iç borçlanma için kullandığı araçlardan birisidir. Devlet tahvili ihraç edildikleri tarih itibariyle bir yıl ve daha uzun vadede olan iç borçlanma senetleridir. Devlet çıkarttığı tahvilleri özel kişi veya kurumlara satarak topladığı fonlar ile bütçe açıklarını karşılamaktadır. Devlet tahvilleri devlet güvencesi altında olup ihalelerde teminat olarak kullanılabilirler. Genellikle vergiden muaf olmaları nedeniyle faiz oranları çoğunlukla şirket faiz oranlarından daha düşüktür. Bu tahviller genellikle maliye bakanlığına veya hazineye ait olmaktadır.

8.1.2. Hazine Bonoları

İhraç edildikleri tarih itibariyle vadeleri bir yıldan kısa olan, kısa süreli borçlanma ihtiyaçlarını karşılamak için çıkartılan devlet iç borçlanma senedir. Bonolar yıl içerisinde ki geçici bütçe açıklarını kapatmak amacıyla hazine müsteşarlığı adına Merkez Bankası tarafından çıkarılmaktadır. Hazine bonolarının da devlet tahvillerinde olduğu gibi vergiden muaf olması sözleşmelerde teminat olarak kabul edilmesi ve bu bonolar karşılığında Merkez Bankasından kredi alınabilmesi gibi avantajlar bonolara olan talebi arttırmaktadır. 3,6,9 ve 12 aylık vadelerle ihraç edilebilen hazine bonoları genellikle tasarruf düzeyi yüksek kişi veya kurumlar ile bankalar tarafından alınmaktadır.

8.1.3. Hazine Kefaletine Haiz Bonolar

Hazine kefaletine haiz bonolar merkezi devlet teşkilatı dışında kalan kamu kurumlarına ait iktisadi işletmelerin finansman ihtiyaçlarını karşılamak için çıkardığı hazinenin kefil olduğu, kısa vadeli borç senetleridir. Bu bonolar merkez bankası tarafından iskonto edilmekte ve karşılığında ilgili kuruluşlara avans verilmesi sağlanarak bu kuruluşların ham madde ve ürün alımları ile mevsimlik ihtiyaçları karşılanmış olmaktadır.

8.1.4. Hazineye Kısa Vadeli Avans

Kısa vadeli avans miktarı bütçe kanunlarıyla sınırlandırılan, yıl içi geçici gelir- gider dengesizliğini gidermek amacıyla merkez bankasından hazinenin kısa vadeli borçlanması olarak tanımlanabilir.

8.1.5. Gelir Ortaklığı Senetleri

Devlet tahvilleri ve hazine bonolarının ihtiyaç duyulan fonları karşılayamadığı dönemlerde istikrarlı ve güvenilir gelir sağlayarak tasarrufları teşvik etmek kamu yatırımlarına ek kaynak sağlayarak bu yatırımları arttırmak ve hızlandırmak amacıyla çıkarılan senetlerdir.

8.1.6. Müteahhit Bonoları

Yatırım harcamalarının yoğun olduğu dönemlerde nakit açıklarını azaltmak amacıyla müteahhitlere yaptıkları iş karşılığında para yerine belirli vadede ödenmek üzere verilen uzun vadeli borçlanma kağıtlarıdır.

8.1.7. Emanetler

Mali yıl sonuna kadar tahakkukları yapılmış verile emrine bağlanmış fakat çeşitli nedenlerle saymanlıklarca ödemesi yapılmamış giderler bütçe giderleri hesabına borç, bütçe emanetleri hesabına ise alacak kaydedilmekte ve bu Şekilde muhasebeleştirilerek hesaplar kapatılmaktadır. Daha sonra nakit temin edildiğinde emanet hesabından çıkış yapılarak kasa hesabından nakdi ödeme yapılmaktadır. Herhangi bir sebeple emanet hesabına alınan paralar bir sonraki mali yıla geldiğinde alacaklılara ödenmektedir.²⁷ Bu emanetler hesapta kaldıkları sürece devlet için bir kredi özelliği taşımaktadır.

8.2. Dış Borçlanma Araçları

8.2.1. Gelişmiş lkelerden Alınan Krediler

Çoğunlukla gelişmekte olan ülkeler olmak üzere dış kaynaklara ihtiyaı olan ülkeler gelişmiş ülkelerden yüksek miktarlarda kredi talep etmek suretiyle borlanabilmektedir.

8.2.2. Euro Krediler

Genellikle büyük işletmelere, egemen devletlere veya uluslararası kuruluşlara verilmek amacıyla bankaların içinde buldukları ülke parasının dışındaki paralarla açtıkları kredilerdir. Kredi sözleşmeleri değişken faizli bir temele göre yapılmakta , kısa veya orta vadeli olarak verilmektedir. Kısa vadeli euro krediler altı ay veya daha kısa süreli olmakta, orta vadeli

²⁷ F. ALTUğ, Kamu Bütçesi, (Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999), s.75.

olanlar ise üç yıl ile on yıl arasında değişmektedir. Bu krediyi sağlayanlar hemen hemen tümüyle ticari bankalardır.

8.2.3. Euro Tahvil Piyasasına Tahvil İhraç Etme

Satışa sunulduğu ülkenin dışında bir ülke parasına bağlı bulunan, dış piyasalara pazarlamak amacıyla çıkartılan tahviller euro tahviller olarak adlandırılmaktadır. Devlet dış borçlanma araçlarından biri olan euro tahviller orta ve uzun vadeli krediler sağlamak amacıyla hükümetler veya çok uluslu şirketler tarafından çıkarılmaktadır. Euro tahvillere vergi kesintisiz ödeme yapılmakta ve çeşitli piyasalarda faaliyet gösteren bankalar uluslararası finansman kuruluşları bir öncü bankanın önderliğinde bir araya gelip bir konsorsiyum oluşturarak bu tahvilleri çeşitli piyasalarda birden pazarlarlar.

8.2.4. Uluslararası Mali Kuruluşlardan Alınan Krediler

Ülkeler IMF, Dünya Bankası vb. mali kuruluşlardan krediler alarak (borçlanarak) fon sağlayabilmektedirler. Özellikle az gelişmiş ülkeler için uluslararası mali kuruluşlar önemli bir yere sahiptir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU BORÇLANMASININ VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ

1. KAMU FİNANSMANINDA VERGİLER VE BORÇLANMA

Kamu finansman sistemi, bir ülkenin çeşitli gelir kaynaklarından meydana gelen bir bütündür. Uygulamada buna gelir sistemi de denilmektedir. Kamu finansman sistemi ülkelerin milli özelliklerine, iktisadi ve sosyal yapısına uygun olarak doğar ve gelişir. Kamu gelirleri genel olarak “devletin ve diğer kamu kuruluşlarının giderlerini karşılamak üzere hükümlerlik gücüne dayanarak elde ettikleri bütün ekonomik değerler” olarak ifade edilmektedir.²⁸

Devletin yaptığı kamusal hizmetlerin karşılanması amacıyla ortaya çıkan finansman ihtiyacı kamu gelirleri ile karşılanmaktadır. Günümüzde kamu gelirlerini oluşturan kalemlerin çok çeşitli isimlerle anıldığı görülmektedir. Ancak genel olarak kamusal nitelikli ihtiyaçları daha yüksek düzeyde karşılamak isteyen hükümetler yüksek miktarda finansal kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Bu finansman kaynaklarının en önemlileri vergi ve borçlanmadır. Buradan anlaşıldığı üzere verginin toplanması ile borçlanma aynı amaç için yapılmaktadır. Bu amaç ise devletin harcama programlarını finanse edebilmek için gelir temin etmesidir.

1.1. Vergi Gelirleri ile Borçlanma Arasındaki Fark

Vergi koymak gibi ödünç almak yetkisi (borçlanma) de bütün devletlerin doğal bir hakkıdır. Vergiler yolu ile finansmana gidilmediği durumda borçlanmaya başvurulabilmektedir. Harcamaların finansmanı yönünden vergi ile borçlanma arasında

²⁸ “Aytaç EKER, Metin MERİÇ, Devlet Borçları (Kamu Kredisi), (İzmir: Anadolu Matbaası, 2000), s.114”den aktaran Metin MERİÇ, “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, s.23, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/program.html-31k, (26.03.2004).

bir benzerlik olmasına rağmen, vergi ile borçlanma arasında önemli farklılıklarda söz konusudur. Bu farklılıklar aşağıdaki gibi gruplandırılabilir.²⁹

- İstisnalar olmakla birlikte, borçlanma dışındaki tüm kamu gelirlerinde zorlama unsuru söz konusudur. Verginin en önemli özelliği gerektiğinde zor kullanılarak alınmasıdır. Diğer kamu gelirleri için de (harç, resim, ceza gelirleri, parafiscal gelirler vs.) aynı şey söz konusudur. Çünkü kanuna dayanılarak tahsil edilmektedirler. Ancak, borçlanma tarafların anlaşmaları sonucu gerçekleşmektedir. Zorunlu borçlanma bunun dışındadır.
- Borçlanma devlet için geçici bir gelir kaynağı iken, vergi kesin bir gelir kaynağıdır. Çünkü borçlanmada vade gelinceye kadar faiz ve vade sonunda da ana para ödemesi söz konusudur. Bu ödeme de ekonomik birimlerden toplanacak vergilerle karşılanmaktadır. Bir anlamda borç gelecekte tahsil edilmesi gereken vergilerin bugüne iskonto edilmesidir.
- Devlet borçlanırken kendisine borç verenler, belli bir süre feragat ettikleri ekonomik değerleri karşılığında faiz geliri elde ederler. Ekonomik birimler devlete borç verirken ödenecek faiz miktarını dikkate alarak sahip oldukları ekonomik değerden bir süre vazgeçerler. Borçlanma karşılığında alacaklıların bir getiri elde etmeleri söz konusu iken, vergilerde böyle bir durum olmadığı gibi bireylerin satın alma gücünde de bir azalma söz konusudur.
- Vergiler, bireylerin tüketim ve yatırımlara gidecek olan kaynaklarında azalmaya sebep olmaktadır. Oysa borçlanma sonucu alacaklıya bir faiz transferi söz konusu olduğundan, bireylerin gelir düzeyinde bir iyileşme görülmektedir.
- Borçlanma sonucu devlete aktarılan kaynaklar yurtiçi kaynaklardan sağlanabileceği gibi yurtdışı kaynaklardan da sağlanabilmektedir.

²⁹ “Aytaç EKER, Metin MERİÇ, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, (İzmir: Doğu Matbaacılık, 1999), s.10-11; M.İNCE, **Devlet Borçlanması**, Yenilenmiş ve Genişletilmiş Beşinci Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 1996), s.23; M.YAŞA, **Devlet Borçları**, (İstanbul: Sermet Matbaası, 1965), s.4-5; M.ERDEM, **Devlet Borçları**, (Bursa: Ekin Kitabevi, 1996), s.4-6; S.AÇBA, **Devlet Borçlanması**, (Afyon, 1994), s.5”den aktaran ULUSOY, a.g.e., s.19-20.

- Topluma vergi salma sonucu ortaya çıkan vergi yükünü yaşayan kuşaklar çekerken, borçlanmanın neden olduğu mali yük diğer nesillere yansıtılabilmektedir.
- Borçlanma ile elde edilen gelirlerin nereye harcanacağı bellidir. Çünkü borçlanma genellikle bir proje veya programa bağlı olarak yapılmaktadır (Özellikle uluslar arası mali kurumlardan proje veya program kredileri alınmakta ve nerede harcanacağı önceden bilinmektedir.) Buna karşılık vergi gelirlerinin bütçeye girdikten sonra nerede ve nasıl kullanılacağı belli değildir.
- Vergiler genel olarak cari harcamaların finansmanında kullanılırken borçlanma sonucu elde edilen gelirler olağanüstü ve büyük çaptaki projelerin hayata geçirilmesi için kullanılmaktadır. Örneğin, savaş, doğal afet gibi olağanüstü gelişmeler karşısında zarar gören kesimleri telafi etmek amacıyla da sık sık borçlanmaya başvurulduğu görülmektedir.

1.2. Borç Alma-Vergi Salma Arasındaki Tercih

Vergilemenin temel amacı mali amaçtır. Mali amaç demek, kamu harcamalarının temel finansman kaynağının vergi olması demektir. Dolayısıyla devletin, sürekli büyüyen harcamalarını finanse etmek için mevcut vergi oranlarını artırmaya veya yeni vergiler getirerek gelirlerini artırma arayışı içerisine girmesi gerekmektedir. Bu nedenle vergiler kamu finansmanının en önemli aracı durumundadır.³⁰ Ancak artık günümüzde normal harcamaların normal gelirlerle, olağanüstü harcamaların da olağanüstü gelirlerle karşılanması kuralı kısmen terk edilerek onun yerine harcamaların toplumda en az tepki meydana getirecek ve hem de alınmasında kolaylık ve iktisadilik bulunacak olan gelirlerle karşılanması prensibi kabul edilmektedir.³¹ Borçlanma gelirleri de günümüzde olağan gelirler arasında yer almakta ve kamu harcamaları bazen vergi yerine borçlanma ile finanse edilebilmektedir.

³⁰ Mustafa SAKAL, *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)*, Birinci Baskı, (Ankara: Gazi Kitabevi, 2003), s.74.

³¹ Sait AÇBA, *Devlet Borçlanması*, Üçüncü Baskı, (Afyon, 1995), s.1.

Devletin hangi durumlarda borçlanmaya gideceği, borç alma ile vergi salma arasındaki tercihi nasıl yapacağı ülkenin ekonomik ve siyasi yapısına göre belirlenmektedir. Bir bakıma tercih siyasi otoriteye bırakılmakta ve hangisi daha cazip geliyorsa ona başvurulmaktadır.³² Bu noktada dikkat edilmesi gereken önemli bir husus borçlanmanın ülke ekonomisinde meydana getirdiği bozucu etkinin vergilere oranla daha büyük boyutlarda olabilmesidir. Bu nedenle vergi-borçlanma tercihi yapılırken ülkenin vergi kapasitesinin tam olarak kullanılıp kullanılmadığı konusu önemli bir noktadır. Öncelikle bir ülkenin vergi potansiyeli tam olarak değerlendirildikten sonra devlet gelirleri yeterli gelmezse borçlanmaya başvurulmalıdır. Aksi durumda borçlanmaya başvurmak devleti borçları ödeyememe riskine götürebilmekte, ülke ekonomisinde olumsuz etkiler yaratabilmektedir.

Günümüzde siyasal iktidarlar devlet harcamalarını borçla finanse etmeye meyilli olmaktadır. Özellikle siyasi istikrarsızlıkların olduğu dönemlerde, iktidardaki partilerin uzun dönemli düşünmek yerine kısa dönemli (miyopik) davranışlarda bulunarak vergi yerine borçlanmayı seçtikleri görülmektedir.³³ Bunun nedeni seçmenin vergiye gösterdiği doğal direnç ve oy kaybetme kaygısıdır. Bir diğer neden de iktidarların harcamalar konusunda seçmene hesap vermekten kaçınmak istemeleridir. Buradan da anlaşıldığı gibi borç alma, vergi salma kararı tamamen politiktir. Devlet harcamalarının seçmen denetiminden uzak olması verimliliğin azalmasına neden olmakta ve borçlanma imkanı devlet harcamalarını arttırmaktadır. Aslında devletin borçlanması, borçlanılan miktar kadar kamu harcamalarını karşılamak üzere vergi gelirlerinin ertelenmesi anlamına gelmektedir ve borçların ödenmesinin nihai kaynağının vergi gelirleri olduğunu unutmamak gerekir.

2. KAMU BORÇLANMASININ VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ

Kamu borçlanması ve vergilendirme devletin yüksek miktarlardaki finansman ihtiyacını karşılamaya yönelik birbirinin alternatifi olan finansman araçları gibi gözükse de

³² ULUSOY, a.g.e., s.18.

³³ Refia YILDIRIM, "Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikalarının Optimum Vergi Kuramına Göre Değerlendirilmesi", Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, (Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, 2002), s.162.

gerçekte birbirinin alternatifi değildir. Vergileme borçlanmanın alternatifi olabilir. Ancak borçlanma hiçbir zaman verginin alternatifi olamaz.

Veri bir kamu harcamasının borçlanma yoluyla finanse edilmesi, bugünün vergilerinde bir indirim, gelecekteki vergilerin bugünkü değerinde kendine eşit bir artış meydana getirmekte ve bu da her kamu borcunun vergi mükellefleri tarafından ödeneceği anlamını taşımaktadır.³⁴ Diğer bir ifade ile vergi borç değil, ancak kamu borçlanması vergidir ifadesini kullanmak çok yerinde olmaktadır.

Ekonomi teorisi, borçlanma ve vergi seçeneklerinden hangisinin ülke ekonomisine daha fazla olumlu katkılarının olduğu konusunda kesin bir şey söylememektedir. Bu konu tartışmalıdır. Kimi görüşe göre borçlanma ve vergi arasındaki tercihin ekonomi üzerinde bir etkisinin olmayacağı ileri sürülürken, kimi görüşe göre ekonomi üzerinde farklı etkilerin olacağı ileri sürülmektedir.

Günümüzde borçlanma ile vergi arasındaki önemli fark ekonomik değil politiktir. Çünkü vergi yerine borçlanmanın tercih edilmesi genelde politik kararlarla olmaktadır. Bu da ülke ekonomisi açısından bir takım olumsuzlukları beraberinde getirmektedir. Bilindiği gibi siyasiler tarafından çeşitli nedenlerle daha cazip görülen borçlanma gelirlerine başvurma, özellikle uzun dönemli makro ekonomik dengeler bakımından oldukça sakıncalı sonuçlar doğurabilmekte, ülke ekonomisinde vergilere oranla daha fazla bozucu etkiler meydana getirebilmektedir.³⁵

Bir ülkede kamu finansmanında vergileme yerine borçlanma tercih edildiğinde, borçlanmanın vergi gelirleri üzerinde de birçok olumsuz etkileri bulunmaktadır. Öncelikle kamu kesiminin borçlanma amacıyla para ve sermaye piyasalarına fon talebiyle çıkması faiz oranlarını yükseltmekte, özel yatırımlar için fon temini hem miktar, hem de maliyet açısından zorlaşmakta ve özel yatırımlar dışlanmaktadır. Devletin ihraç ettiği menkul değerler üzerindeki faiz oranlarının piyasaya göre daha yüksek olması, kamuya borç vermeyi daha cazip hale getirmektedir. Bu da reel yatırımlarda kullanılacak fonların

³⁴ Hamdi BAĞCI, "Devlet Borçları Borç mu?", *Sermaye Piyasası Kurulu Meslek Personeli Derneği Bülteni*, (Kasım-Aralık 2002, Sayı: 4.), s.36; http://www.spk_mpd.org/hbagci4.pdf, (26.03.2004).

³⁵ ULUSOY, a.g.e., s.19.

finansal yatırımlara yönelmesine yol açarak rantiyeye neden olmaktadır. Bütün bu etkiler sonucunda yatırım ve üretim düşmekte, istihdam hacmi daralmaktadır.³⁶

Borçlanmanın bir diğer sakıncası da mevcut servet üzerine vergi tehdidi yaratması nedeniyle kaynakların yabancılara aktarılmasıdır. Bu durum da yine üretim ve verimliliği düşürmektedir. Çünkü borçların yüksek olması durumunda bunların yine vergilerle azaltılması gerekmekte ve servet sahiplerinin daha fazla ödeme yapma zorunluluğu doğmaktadır. Rasyonel davranan servet sahipleri bu yükü başkalarının omuzlarına yıkmaya çalışmaktadır. Bu nedenle servetlerini başka ülkelere taşımayı tercih edebilmektedirler. Dışarıya sermaye kaçıışı ise ülke ekonomisini olumsuz etkilemektedir. Ülke açısından olumsuz olan bu durum yabancı sermayeler için de geçerlidir. Her zaman için yabancı sermaye yüksek borçlu ülkeye girişte tereddüt eder. Bu da ülkenin gelirinin düşmesine neden olmaktadır.

Borçlanmanın vergi gelirleri üzerindeki bir diğer olumsuz etkisi de rant kesiminin doğmasıyla ilgilidir. Borçlanma belli bir rant kesiminin doğmasına sebep olmakta ve bu kesimin de vergi dışı tutulması vergi veren diğer kesimler üzerinde vergi vermeme eğilimini artırmaktadır. Bu da kayıt dışı ekonomiye neden olmakta ve vergi gelirleri de azalmaktadır. Bu azalışın telafisi için yine yeni vergiler getirilmekte ya da mevcut vergi yükleri arttırılmaktadır.

Açık-borçlanma-açık kısır döngüsü enflasyonun önemli nedenleri arasında yer almış ve enflasyon da yine kayıt dışılığın artmasında etkili olmuştur. Yatırımcılar sermayelerini enflasyondan koruyabilmek için vergi kaçırma yönünde eğilim göstermektedirler. Ayrıca zamanla enflasyon nedeniyle ortaya çıkan senyoraj gelirlerinin vergi gelirleri tahsilatında yaşanan gerileme nedeniyle, vergi gelirlerini enflasyondan artırmış izlenimini çürütmektedir.³⁷

Kısacası devlet borçlarının özel yatırımları dışladığı, gelecek kuşakları haksız bir yükün (vergiler) altına soktuğu, yüksek reel faizler nedeniyle rant ekonomisinin gelişmesine neden olduğu, yabancılara ülke kaynaklarının aktarılması ve bazen de yabancı

³⁶ Metin MERİÇ, "Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi", s.23, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/program.html-31k, (26.03.2004).

³⁷ "Fevzi DEVRİM, Kamu Maliyesi, (İzmir: İlkem Ofset, 2002), s.171", Metin MERİÇ, "Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi", s.25'deki alıntı.

kaynakların ülkeye girişini olumsuz etkilediği görülmektedir.³⁸ Bütün bu olumsuz etkenler ülkenin yatırımını, üretimini düşürüp, karı dolayısıyla da geliri azaltmaktadır. Vergilerin gelirle doğrudan bağlantılı olduğu düşünüldüğünde borçlanmanın vergi gelirleri üzerinde olumsuz etkiler yarattığı görülmektedir.

2.1. Kamu Borçlanmasının Özel Kesime Aktarılabilir Fonlar Üzerindeki Etkisi (Crowding-out)

Kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesinin makro ekonomik etkilerinin küçük olduğu konusunda iktisat yazınında bir uzlaşma söz konusudur. Harcamaların emisyon artışı ile finanse edilmesinin ise toplam harcamalar üzerinde büyük bir etki yaratacağı ve bu durumda herhangi bir kesimin harcamalarını kısıcıcı bir etki ortaya çıkarmayacağı genel kabul görmektedir. Ancak, kamu harcamalarının borçlanma ile finansmanının yaratacağı etkiler üzerinde tartışılmaktadır. Kamunun borçlanması ödünç verilebilir fonlara olan talebi yükselttiğinden faiz oranları yükselmekte ve yükselen faiz oranları da özel kesimin borçlanma imkanını azaltmakta diğer bir ifade ile özel sektör dışlanmaktadır.³⁹ Kamu kesiminin borçlanmaya giderek mali kesime girmesi ve bunun sonucunda özel kesimin dışlanması iktisat literatüründe tartışılan bir olgudur.

Bilindiği gibi borçlanma ile finanse edilen bir genişletici maliye politikası kısa dönemde milli geliri bir ölçüde etkilese bile, uzun dönemde faiz hadlerini yükselterek özel kesim yatırım ve tüketim harcamalarında bir kısılmaya neden olabilmektedir. Özel kesimin harcamalarının kısılmasına yol açan bu etkiye crowding-out etkisi denilmektedir.⁴⁰ Kamu kesiminin fon talebiyle çıkması, özel yatırımlar için fon teminini zorlaştırmaktadır. Friedman'a göre, kamu tahvilleri ile özel sektör tahvil ve hisse senetlerinin ikame durumları oldukça fazladır. Kamu, tahvil ihracı yolu ile finansmanını gerçekleştirdiğinde, hem özel kesimin piyasadan bulabileceği fonları azaltacak, hem de faiz haddinde sebep olacağı yükselme nedeniyle bu fonların maliyetini artıracaktır. Sonuç

³⁸ BAĞCI, "Devlet Borçları..." s.1.

³⁹ Robert SCHENK, "Crowding Out", <http://ingrimayne.saintjoe.edu/econ/fiscaldead/deadfour.htm>, (21.10.2003).

⁴⁰ P.ARESTIS, "The Crowding Out of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation", *Public Finance*, 34, s.99.

olarak, kamu sektörü tahvilleri piyasada özel sektör tahvil ve hisse senetlerinin yerine geçecek ve bir süre sonra üretimde ve dolayısıyla gelirden azalmalar oluşacaktır. Bu mekanizmaya portfolio crowding-out adı verilmektedir.⁴¹ Kamunun kullandığı reel kaynakları özel kesim aleyhine genişletmesine yatırımlardan dışlama veya reel dışlama (resource crowding-out) adı verilirken, mevcut fonlardan kullandığı kısmı özel kesim aleyhine genişletmesi ise finansal dışlama (financial crowding-out) olarak adlandırılmaktadır.⁴²

2.1.1. Finansal Dışlama (Financial crowding-out)

Finansal dışlama etkisi; kamu kesiminin mali kesimden doğrudan borçlandığı zamanda ortaya çıkmaktadır. Kamu mali kesimden doğrudan borçlanma yoluna gittiğinde, hane halkı tasarruflarını kendi açıklarının finansmanına yönlendirerek veya bankacılık sistemini kullanarak özel kesimi dışlamaktadır. Devlet mali araçlarını (tahvil, bono vb.) çeşitli avantajlar sağlayarak piyasaya sunar, çünkü hane halkının tasarruflarını hangi alanlara yönlendireceği öncelikle (güven gibi unsurlar da önemli rol oynamakla birlikte) getiriye bağlı olmaktadır. Böylece hane halkını kamu mali araçlarını özel kesimin mali araçları yerine veya banka kesimi mevduatı aleyhine tercih ettiğinde özel kesimin dışlanması söz konusu olmaktadır. Ayrıca devlet ikinci bir dışlama etkisini ticari bankalar kanalıyla yaratmaktadır. Devlet öncelikle mali araçlarını banka kesimine yöneltmektedir. Bunun için banka karşılıklarının kamu mali araçlarında tutulması zorunluluğu veya bu tür işlemleri özendirici vergi muafiyetleri gibi önlemler getirerek banka sisteminin yoğun olarak topladıkları fonların büyük kısmının devlet borçlanma senetlerine yatırılmasını sağlamaktadır. Bu durum bankaların özel sektöre kullanılabileceği ticari kredilerde azalma meydana getirmekte dolayısıyla özel kesimin bu fonlardan mahrum olmasına neden olmaktadır.

⁴¹ M.FRIEDMAN, "Comments on the Critics", *Journal of Political Economy*, 80, (1972), s.917.

⁴² B.BALASSA, "Public Finance and Economic Development", *Paper Presented at the 44th Congress*, (İstanbul: 1988), s.1.

2.1.2. Reel Dışlama (resource crowding-out)

Kaynak tıkanması olarak ifade edebileceğimiz reel dışlama ise yapılması gereken bir yatırımın, özel sektör yerine kamu sektörü tarafından gerçekleştirilmesi sonucu söz konusu olur. Bu görüşe göre kamu sektörü, belirli bir yatırımın gerçekleştirilmesinde ve üretim aşamasında özel sektöre göre daha az etkindir. Bu nedenle özel yatırım yerine kamu yatırımı yapılması, hem özel sektörü olumsuz etkileyecek hem de potansiyel üretim kapasitesini ve gelir artış hızını düşürecektir. Bununla birlikte, üretim faktörlerinin verimli özel sektörden, daha az verimli kamu sektörüne aktarılması kaynakların israfına yol açacaktır. 1984 yılında, gelişmekte olan ülkeleri konu olan bir araştırma, toplam yatırımlar içinde özel kesim yatırımlarının payı yükseldikçe ekonomideki yatırım oranının büyüdüğü ve büyüme hızının yükseldiğini saptamıştır. Bu noktada başlatılan tartışma özellikle bu ülkelerde kamu yatırımlarının özel kesim aleyhine genişletilmesinin olumsuz sonuçlar doğuracağı sonucuna ulaşmıştır. Ancak, özel kesimin yatırımlardan dışlanmasının istatistiksel olarak saptanması güçtür ve bu oldukça tartışmalı bir konudur. Bu konuda yapılan istatistiksel araştırmalar da çelişkili sonuçlar vermektedir.⁴³

2.1.3. Dışlama Etkisinin Boyutu

Üzerinde durulması gereken bir diğer nokta ortaya çıkan gerek finansal gerekse reel dışlamanın boyutudur. Şüphesiz hane halkının veya bankacılık kesiminin özel ve kamu kesimi mali araçları arasındaki ikame eğilimi bu dışlamanın boyutlarını belirleme de önemli olmaktadır. Kamu harcamalarındaki artış ΔG , özel sektör harcamalarındaki azalışı ise ΔS olarak gösterirsek, dışlama etkisini şu şekilde belirleyebiliriz.⁴⁴

- Eğer özel kesim harcamalarındaki azalma, kamu harcamalarındaki artışa eşitse, uzun dönemli mali çarpan katsayısı sıfır olacaktır. Bu durumda, gelirden bir

⁴³ Yenal KESBİÇ, Esat BAKIMLI, "Hazine Borçlanmalarının Özel Kesime Aktarılabilecek Fonlar Üzerindeki Etkisi", s.8 www.google.com.tr, (18.1.2004).

⁴⁴ Gülsün Gürkan YAY, Turan YAY, "Keynesyen Monetarist Tartışmasında Maliye Politikasının Rolü: Crowding-Out Etkisi", *Katılım Dergisi*, (İstanbul: Yıldız Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991), s.115.

değişiklik olmaması ve ekonomide bir genişlemenin gerçekleşmesi nedeniyle tam crowding-out etkisi var demektir.

$$|\Delta G| = |\Delta S| \quad \Delta Y = 0 \quad k = 0$$

- Kamu harcamalarındaki artış, özel sektör harcamalarındaki azalıştan daha büyük ise, çarpan katsayısının sıfır ile bir arasında olması az da olsa bir gelir artışının gerçekleşmesi anlamına gelir. Bu durumda kısmi crowding-out etkisinden söz edilmektedir.

$$|\Delta G| > |\Delta S| \quad \Delta Y > 0 \quad k < 0 < 1$$

- Kamu harcamaları artarken, özel sektör harcamalarında bir azalma olmaması ve çarpan katsayısının birden büyük olması durumunda sıfır crowding-out etkisinden bahsedilir.

$$|\Delta G| < |\Delta S| \quad k < 0$$

2.1.4. Dışlamanın Vergi Gelirlerine Etkisi

Borçlanma amacıyla para ve sermaye piyasalarına kamu kesiminin fon talebiyle çıkması, sonucu ülke tasarruflarının daha büyük kısmı kamu tarafından kullanılmaktadır. Bu durumda tasarruflarda bir artış olmadığı takdirde özel kesimin fon talebini karşılamak için yeterli kaynak bulabilmesini zorlaştırmaktadır. Bunun sonucu olarak özel kesim potansiyel yatırımlarını gerçekleştirilmekte yatırım ve üretim düşmekte, istihdam daralmaktadır. Reel ekonomideki daralma nedeniyle vergi gelirlerinin yeterince artması mümkün olmayacağı gibi vergi gelirlerinin de gerilemesi söz konusu olmaktadır. Görüldüğü gibi kamu kesiminin borçlanma yoluyla ekonomiye müdahalesi, özel kesimi dışlayan ve vergi gelirlerini azaltan bir durum ortaya çıkarmaktadır. Tabii bu durum özel kesimin piyasalardan dışlanma boyutuna bağlı olarak değişmektedir. Bu durum vergi gelirlerini iki şekilde etkilemektedir: ⁴⁵

⁴⁵ MERİÇ, a.g.e., s.23-25.

- Birincisi, özel kesim sermaye yatırımlarının doğrudan yatırımlar yerine faiz yatırımlarına yönelerek üretim azalması ile sonuçlanmaktadır. Üretimin azalması beraberinde karı azaltmakta ve buna paralel olarak da vergi gelirlerinde azalma meydana gelmektedir. Bu durumu örneğin, Türkiye'deki 500 büyük şirketin kar yapısına baktığımızda görebiliyoruz. Şirketlerin özellikle 1990 sonrasında, faaliyet karlarının yerini finansman karlarının aldığı görülmektedir.
- İkinci etki, ticari bankalar kanalıyla yaşanmaktadır. Bankalar yoğun olarak topladıkları fonların büyük kısmını devlet borçlanma senetlerine yatırmaktadırlar. Bu durum bankaların özel sektöre kullanılabilecek ticari kredilerde, hem yüksek faiz nedeniyle hem de sermaye yapılarını devlete borç vermeye yönelttikleri için bir azalma meydana getirmektedir. Böylece özel kesimin yüksek faiz oranlarında kredi alıp üretim yapmasının yolu kapatılmakta, beraberinde ise vergi gelirleri azalışı içerisine girmektedir.

Kamu kesiminin özel kesimi dışlama etkisinin boyutu şüphesiz vergi gelirlerinin bundan ne kadar etkileneceğinin de belirlenmesi açısından önemlidir. Çünkü vergi gelirleri özel sektörün verimli, üretken yatırımlarına bağlı olarak artmakta veya azalmaktadır.

2.2. Kamu Borçlanması ve Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi resmi kayıtlara girmeyen, kanuni belgelerle belgelendirilmeyen yetkili kamu organlarınca normal kurallar çerçevesinde kontrol edilemeyen ve milli gelir hesaplamalarında dikkate alınmayan ekonomik işlem ve faaliyetlerin tamamıdır. Diğer bir ifadeyle, kayıt dışı ekonomi, gayri safi milli gelir hesaplarını elde etmede kullanılan istatistik yöntemlerine göre tahmin edilemeyen ve gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümüdür.⁴⁶ Vergisel anlamda kayıt dışı ekonomi, vergi kaçırma veya vergiden kaçınma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışında bırakılmış faaliyetler bütünüdür.⁴⁷

⁴⁶ Türkmen DERDİYOK, "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini", Türkiye İktisat Dergisi, (Mayıs, 1993), s.54-63.

⁴⁷ Osman ALTUĞ, Kayıt Dışı Ekonomi, (İstanbul: Cem Ofset Matbaacılık, 1984), s.15.

2.2.1. Kamu Borçlanmasının Kayıt Dışı Ekonomiye Etkisi

Kayıt dışı ekonomi son yıllarda çok tartışılan ve üzerinde önemle durulan mali bir problem olarak görülmektedir. Bunda ise, bir ekonominin önemli ekonomik göstergelerinden olan ve kamunun iç dengesini gösteren kamu açıkları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kamu kesimi borçlanma gereğinin artış eğilimi içinde olmasının rolü büyüktür. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki bu artış eğiliminin diğer bütün ekonomik göstergeler üzerinde yapısal bozulmalara neden olduğu şüphesizdir.⁴⁸ Kamunun borçlanması sırasında ihraç ettiği menkul değerlerin faiz oranlarının yüksek olması, kamu kesimine borç vermeyi daha cazip hale getirmektedir. Dolayısıyla normal koşullarda reel yatırımlarda kullanılacak fonlar da finansal yatırımlara yöneltmiş olmaktadır. Bu da rant ekonomisinin gelişmesine sebep olmaktadır.

Rant ekonomisi, yeni değerlerin üretilmediği, sadece çeşitli biçimler altında varolan servetin bonoların, tahvillerin vs. piyasalarda el değiştirmesinden doğan getirilerin üretim diye adlandırıldığı ve bu süreçte mali piyasaların ana rolü oynadığı bir düzendir. Rantiye ise rantla yaşayan ve bu yaşamı sürdürmekte çıkarı olan gerçekte ise yeni değerler yaratmayan kişilerdir.

Borçlanma ile devlet kişi ve kurumların ellerindeki tasarrufları toplamaktadır. Ancak devletin borçlanma yoluyla para bulmasını kolaylaştırmak için tahvil sahiplerine bazı menfaatlerin sağlanması ve bir takım haklarının korunması gerekmektedir. Burada kamu kağıtlarını alacak kişilere sağlanması gereken haklar ve çıkarı sorunu gündeme gelmektedir. Borçlanmayla kişi ve kurumların ellerindeki tasarruf fazlaları alınarak başta faiz olmak üzere vergi muafılığı, garanti gibi bir takım avantajlar sağlanmaktadır. Devletin borçla finansman sağlaması özellikle yüksek faiz yani enflasyonun üzerinde reel bir faiz söz konusu olduğunda gerçekleşecektir. Böylece yüksek reel faiz sonucu devlete borç verenler zenginleşirken, borçların geri ödenmesinde kullanılan vergileri ödeyenler fakirleşmektedir. Bu da toplumda belirli bir rant kesiminin doğmasına neden olmaktadır.⁴⁹

⁴⁸ Emine KOBEN, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi Sorunu ve Önlenmesinde Vergi Denetiminin Rolü", s.2, <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/koben/koben2.html>, (23.3.2004).

⁴⁹ İNCE, a.g.e., s.227-228.

Tahvil sahiplerine sağlanan hak ve çıkarların başında öncelikle faiz ödemesi gelmektedir. Ayrıca faizi dolaylı olarak yükselten bazı uygulamalar da belirli bir kesimi (rantiyeleri) reel yatırımlara yönelmektedir. Faizi dolaylı olarak yükselten bu uygulamalar tahvillerin nominal değerinin altında ihraç edilmesi, tahvillerin primli ihraç edilmesi, ikramiyeli ihraç edilmesi, tahvillerin teminat olarak kullanılması tahvillerin vergiden muaf tutulması vs. gibi menfaatler şeklinde olmaktadır. Ayrıca devlet tarafından tahvil değerinin korunmasına karşı da bir takım garantiler getirilmesi de söz konusudur. Bunlar erken ödeme ve konversiyon yapılmayacağına garanti edilmesi, tahvil değerinin piyasada düşmesini önleme, para değerindeki düşmelere karşı garantiler (altın garantisi, kambiyo garantisi, fiyat indeksleri garantisi) gibi uygulamalardır. Bu durumda tasarruf sahibi kişi ve kurumlar güvenilir ve devamlılığı olan, risksiz ve kolay yoldan fazla gelir getiren devlet borçlanma senetlerini sağlama isteği içinde olmakta ve rant kesimi doğmaktadır. Devletin, üretimden vazgeçip kolay finansman imkanı bulabilmesi sadece kısa sürede geçerli olacak ve beraberinde bir çok olumsuz sonuçları doğuracak bir çözüm yöntemidir.

Kamunun borçlanması sonucu rant kesiminin doğması ve bu kesimin vergi dışı tutulmuş olması, vergi veren diğer kesimler üzerinde vergi vermeme eğilimini güçlendirmektedir. Üretim yapıp vergi vermek bu kesimleri desteklemek gibi algılandığı için kayıt dışına çıkışların artmasında etkisi olmaktadır. Diğer taraftan kayıt dışılığın artması vergi gelirlerinde azalma meydana getirmekte ve bu azalışı telafi edebilmek için vergi yükleri arttırılmaktadır. Vergi yükündeki artış vergi vermeme eğilimini daha da güçlendirerek, kayıt dışı ekonomiyi kayıtlı ekonomi ile eşit hale getirebilmektedir.⁵⁰

2.2.2. Kayıt Dışı Ekonominin Yarattığı Sonuçlar

Kayıt dışı ekonomiye ilişkin olarak ileri sürülen, genel ekonomi ve bireyler üzerinde yaratacağı olumsuz etkileri şu başlıklar altında belirtilebilir:⁵¹

⁵⁰ MERİÇ, a.g.e., s.25.

⁵¹ Sakıp ŞEKER, "Kayıt Dışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri", *Yaklaşım*, Y.3, S.25, (Ocak 1995), s.87; Ahmet KILIÇBAY, *Değişen Dünyada Türk Ekonomisi*, (İstanbul: 1993), s.204, aktaran KOBEN, a.g.e., s.3-4.

- Kayıt dışı ekonomiye yönelen insanların esas düşüncesi vergi ve benzeri yükümlülüklerden kurtulmaktır.
- Kayıt dışı ekonominin önemli bir sonucu, işletmeler arasında haksız rekabete yol açmasıdır. Haksız rekabet daha çok işletmenin kayıt dışına çıkma çabası içerisinde olmasına neden olmaktadır. Yasal yükümlülüklerini yerine getirdikleri için yatırıma yönelemeyen büyük işletmeler karşısında, gelirlerini kayıt dışında tutarak yasal yükümlülüklerden kurtulan ekonomik birimlerin karlılıklarını artırması ve vergi yoluyla ucuz finansman kaynağı sağlaması, haksız rekabet yaratmaktadır. Böylelikle kayıtlı kesimin faaliyet alanı daralmaktadır.
- Kayıt dışı ekonomi, kayıtlı ekonomideki sahte fatura kullanımını artırarak, ticari ahlakı bozmakta ve önemli oranda vergi kaybına neden olmaktadır.
- Bir ekonomide kayıt dışı ekonominin ve vergi kaçaklarının önemli boyutlara ulaşması, o ülkenin milli gelir, istihdam ve kalkınma hızı ve enflasyon rakamlarına olan güveni sarsmaktadır. Bu durum ekonomik politikaların başarısını engellemektedir. Büyük oranlara ulaşan kayıt dışı ekonomi, devletin bütün plan ve programlarını alt üst ederek, birçok yönetsel hatalara düşülmesine neden olmaktadır. Verilerin sağlıklı olması, bazen var olan sorunu yokmuş ya da farklı bir sorunmuş gibi gösterebilmektedir. Dolayısıyla, çağdaş iktisatçıların, uzmanların sağlam ve güvenilir bilgi kaynağı olması gereken çalışmaları, araştırmaları, ölçülemeyen ekonominin varlığı nedeniyle güvenilirliğini büyük ölçüde kaybedebilmektedir.
- Kayıt dışı ekonominin bir etkisi de, gelir dağılımı üzerinde olmaktadır. Kişisel refah üzerindeki etkisi olumlu olurken, toplumsal refah üzerindeki etkisi tartışmalıdır. Ülkemizde kayıt dışı ekonominin aşırı büyümesi sonucunda, kayıt dışı ekonomi kayıtlı ekonomiye kaynak sağlama, istihdam yaratma ve ekonominin büyümesine belirli ölçüde katkıda bulunma gibi olumlu sayılabilecek etkilerde bulunurken, devlet bütçesine direkt katkı sağlayamadığı için gelir dağılımı bozulmakta, vergiye karşı yasal yükümlülüklerini yerine getirenler fakirleşmekte, ancak bu kesimde faaliyet gösterenler haksız zenginleşmelere gitmektedirler. Çünkü, vergisini gerçekten ödeyen insanlardan elde edilen

kaynaklarla sunulan kamusal mal ve hizmetlerden, bu kişilerin karşılıksız ya da düşük bir bedelle yararlanmaları söz konusu olmaktadır.

- Kayıt dışı ekonominin toplumun manevi değerleri üzerinde de etkisi vardır. Zira, yasal olmayan şekilde, haksız ve kolay yoldan para kazanma düşüncesinin kabul görmesine neden olmaktadır. Kayıt dışı faaliyetlerin, kayıtlı faaliyetler karşısında sağladığı avantajlar nedeniyle gelirlerini kayıt dışında bırakmak isteyenler, ikametgahlarını gizlemekte, birtakım bilgileri gerekli yerlere vermekten kaçınmakta ve kayıt dışında kalmaya çalışmaktadırlar. Bu durum kamu güvenliği, seçmen kütüklerinin oluşturulması, yargının etkin işlemesi, nüfus sayımı ve ekonomik anlam taşımayan diğer istatistiksel bilgilerin elde edilmesi açılarından da sakıncalar doğurmaktadır.
- Devletin kayıt dışı işlemler sonucu oluşan kazançlarından alamadığı vergiyi dolaylı vergilerle ya da borçlanarak almak zorunda kalması, gelir dağılımında ve vergilerde adaletsizliğe neden olmaktadır. Bu durum halkın devlete ve rejime duyduğu güveni de sarsmaktadır.
- Sermayenin, vergisel avantajlarının büyük buna karşın vergi yükünün düşük olduğu ve makro ekonomik büyüme yönünden etkin olmayan alanlara kaymasına neden olmaktadır.

2.2.3. Kayıt Dışı Ekonominin Vergi Gelirlerine Etkisi

Günümüzde ülkelerin en önemli sorunlarından birisi olan kayıt dışı ekonomi, nedenleri, sonuçları ve işleyişi itibariyle oldukça karmaşık ve çok yönlü bir olgudur. Kayıt dışı ekonominin en fazla büyüdüğü ülkeler ise enflasyonun sürekli olduğu, haksız ve spekülatif kazançların arttığı, gelirin adaletsiz dağıtıldığı, ekonominin denetim dışı kaldığı ülkelerdir.⁵² Bu açıklamalara göre kamu borçlanmasının da başlı başına kayıt dışı ekonominin var olma sebebi olduğunu değil ancak onu büyüten neden olduğu çok rahatlıkla söylenebilmektedir.

⁵² Cihan DURA, "Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisinde Yeri", Maliye Dergisi, (Sayı: 125, Ocak-Nisan, 1997), s.6.

Kayıt dışı ekonominin sonuçlarına baktığımızda genel ekonomi üzerinde birçok olumsuz etkileri olduğu görülmektedir. Kayıt dışı ekonominin en önemli sonucu ise ülke ekonomisinde yarattığı olumsuzluklar sonucunda devletin önemli oranlarda vergi kaybına uğramasıdır.

Kayıt dışı ekonomi nedeniyle oluşan vergi kaybı ise devlet gelirlerinin azalmasına neden olmakta beraberinde ise kamu harcamalarının finansmanı sorununu gündeme getirmektedir. Bu da bütçe açıkları sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bütçe açıkları ya mevcut vergi oranlarının artırılması ya da yeni vergilerle kapatılmaktadır. Bu da vergi yükünün artması, vergi adaletinin bozulmasına dolayısıyla da vergiden kaçınmaya neden olarak yine vergi gelirlerinin azalması anlamına gelmektedir.

Bütçe açıklarının vergilerle kapatılmasının mümkün olmadığı durumlarda yada politik nedenlerle vergi dışı finansman kaynaklarına başvurulur. Bunlardan biri de yine borçlanmadır. Bu da bir takım olumsuz sonuçları tekrar doğurmakta ve bir önlem alınmadığında bir kısır döngü içinde büyüyen bir kar topu gibi ülke ekonomisi açısından gittikçe daha da büyüyen sorunlara yol açmaktadır. Açıklamalardan da anlaşılacağı gibi kayıt dışı ekonomi farklı fakat yine de birbiri ile bağlantılı bir çok unsur içinde barındıran karmaşık bir olgudur. Bu karmaşık olgunun net bir sonucu vardır. Bu sonuçta devlet açısından gittikçe önemli bir sorun haline gelen büyük oranlardaki vergi kaybıdır.

2.3. Kamu Borçlanması ve Sermaye Kaçışı

Siyasal, ekonomik ve sosyal istikrarsızlığın olduğu ülkelerde yatırımcıların kendi ülkeleri yerine doğrudan ya da dolaylı (portföy) olarak başka ülkelerde yatırımlara yönelmelerine, ellerindeki sermaye ve fonları buralara aktarmalarına sermaye kaçışı denilmektedir. Diğer bir ifade ile devalüasyona uğrama ihtimali olan paranın bulunduğu ülkeden çıkarılması da sermaye kaçışı olarak adlandırılmaktadır.

2.3.1. Kamu Borçlanmasının Sermaye Kaçışına Etkisi

Kamu borçlanmasının en önemli sakıncası, mevcut servet üzerine olan vergi tehdidi nedeniyle sermaye kaçıışı olayıdır. Günümüzde artık vergi tehdidi nedeniyle servetin dışarıya kaçması ve böylelikle üretim ve verimliliğin düşmesi ihtimali üzerinde en çok tartışılan bir olaydır. Zira ekonomilerde genellikle üretimi meydana getiren temel unsurlardan biri olan sermaye, emeğe göre kıt faktör olduğundan özel bir önem taşımaktadır. Ekonomideki sermaye stokunun artması ise, bu stoka yapılan ilaveler olarak tanımlanan net yatırımların artmasına bağlı bulunmaktadır.⁵³

Borçların yüksek olması durumunda, bu borçların vergi ile azaltılması gerekecektir. Diğer bir deyişle eninde sonunda borçların kimin tarafından ödeneceği kesinleştirilecektir. Böyle bir durumda servet sahipleri daha fazla ödeme yapmak zorunda olacaklarından, borçları yüksek devletlerden dışarıya bir sermaye kaçıışı olabilir. Yüksek borçların bulunduğu durumda rasyonel davranış bu yükü diğerlerinin omuzlarına yıkmaya çalışmaktır. Bunun da yolu serveti ülke dışına kaçırmaktır. Bu durum yabancı sermaye için de geçerlidir. Servet vergisi veya gelir üzerinden alınacak vergilerden çekinen yerli ve yabancı sermaye, yüksek borçlu ülkeye girişte tereddüt eder. Bunun sonucunda ülkenin geliri düşmeye başlar. Bunun kamu geliri olan vergiler açısından sonucu ise vergi gelirlerinde bir azalıştır.⁵⁴

Sermaye kaçışının başka bir nedeni de faiz oranlarının yüksekliğidir. Bilindiği gibi devlet borcunun yüksek olmasının bir sonucu da faiz oranlarının yükselmesidir. Yabancı kaynağa sahip olanlar, yatırımın getirisinin faiz getirisinden daha az olması durumunda yatırım yapmayacaktır. Ayrıca ekonomik istikrar da yatırımları etkilemektedir. Yabancı dövize sahip olanlar, hem belirli bir faiz geliri almak, hem de yurt içindeki olumsuz ekonomik şartlardan etkilenmemek için yurtdışına yatırım yaparlar. Faiz oranının yüksek olması ve iç ekonomik şartların yatırım karlılığını istenilen seviyelere yükseltmemesi

⁵³ Semih GÜVEN, "Sermaye Hareketlerinin Nedenleri, Etkileri ve Türkiye Örneği", s.1, www.hazder.org.tr/makaleler/sermaye-hareketleri.pdf, (26.03.2004).

⁵⁴ BAĞCI, "Devlet Borçları...", s.45.

halinde sermaye kaçıışı devam edecektir. Bunun yanında yüksek faiz oranları nedeniyle kısa süreli sermaye girişi olabileceğini de dikkate almak gerekir. ⁵⁵

Sermaye kaçıışı, bir ülkenin geleceğini ve ekonomik gelişmesini etkilemesi yönünde önemli bir rol oynamaktadır. Dünya Bankası'nın raporlarına göre, Meksika, Portekiz, Brezilya, Türkiye, Kore, Arjantin, Uruguay ve Venezuela olmak üzere sekiz borçlu ülkenin yurt dışına çıkan sermaye toplamı 1979-1982 yılları arasında 65 milyar dolar civarındadır. ⁵⁶ Yapılan araştırmalarda aşırı miktarlarda borca sahip olan ve borç servis güçlüğü olan ülkelere sermaye kaçıışının daha büyük miktarlarda gerçekleştiği ve bunun da borç krizine neden olan önemli bir etken olduğu ortaya konulmaktadır. Çünkü sermaye kaçıışının hızla artması ile birlikte kamu sektörünün de borçları hızlı bir seyir izlemektedir.

2.3.2. Sermaye Kaçıışının Vergi Gelirlerine Etkisi

Sermaye hareketleri, özellikle bir dönem önemli gelişmeler kaydedenler de dahil, birçok gelişmekte olan ülkede yaşanan ekonomik sorunlar nedeniyle olumsuz yönleri ile ön plana çıkmaktadır. Zira sermaye girişleri özellikle tüketim kaleminde etkili olarak büyümeyi hızlandırmasına rağmen çıkış dönemlerinde büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Bekleyişlerdeki kötüleşme ve panik havası sermaye çıkışlarını hızlandırmakta, bu ise bekleyişlerin daha da kötüleşmesine neden olmaktadır. ⁵⁷

Sermaye girişlerinin büyüme üzerindeki olumlu etkisi çok açıktır. Sermaye girişleri sonucunda gelir ve ikame etkileri ile özellikle tüketim ve yatırım harcamalarında artışa neden olmakta, ithalat artmaktadır. Bu da ülke gelirinin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla vergi gelirleri artmaktadır. Çünkü ülke yatırımı, üretimi ve sermayesi artmaktadır. Ülkenin yatırımının, sermayesinin, üretiminin artması ise vergi kapasitesinin artması demektir.

⁵⁵ J.BLOW and K.ROGOFF, "Cleaning up Third World Debt Without Getting Taken to the Cleaners", *Journal of Economic Perspective*, (Winter, 1990), s.36; D.Duwendag, "Capital Flight from Developing Countries", *Wconomics*, (1985), aktaran ULUSOY, a.g.e., s.174.

⁵⁶ World Bank, *World Development Report*, (1985), s.112.

⁵⁷ GÜVEN, a.g.e., s.1.

Sermaye kaçıışı ise bir ülkenin ekonomik gelişmesini ve geleceğini olumsuz etkilemektedir. Bütçe açıkları ve enflasyon beklentileriyle ilgili olarak ortaya çıkan aşırı değerlendirilmiş kur oranları, devalüasyon beklentileri ve bir ülkenin vergi sistemi sermaye kaçıışının en önemli nedenleridir.⁵⁸ Sermaye çıkışlarında, söz konusu ülkede krizler yaşanabilmekte, özellikle borçlu ülkelerde borçlanma imkanlarını daha da sınırlandırmakta, borçlanma maliyetlerini arttırmaktadır. Diğer bir ifade ile ülkedeki kötü olan durumu daha da kötüleştirmektedir. Bu da ülkede ekonomik dengeleri alt üst etmekte, yatırımın, üretimin düşmesine etkiye bulunmakta, krizlere ve gelir kaybına neden olabilmektedir. Ülke açısından gelir kaybı ise vergi gelirlerinin de kaybı anlamına geldiğinden burada da yine borçlanmanın vergi gelirlerini olumsuz etkilediği görülmektedir. Ayrıca politik, ekonomik ve finansal risklerin yüksek olduğu bir ülkede sermaye kaçıışı olmasa bile en azından ülkedeki yerli ve yabancı sermaye sahipleri yatırımlarını erteler. Sermaye kaçıışı olmadan yatırımların ertelenmesi bile ülke için bir gelir kaybı dolayısıyla vergi kaybı anlamına gelmektedir.

2.4. Kamu Borçlanması ve Enflasyon

Bilindiği üzere, enflasyon olgusu ülkelere ve kişilere göre zorunlu olarak farklı şeyleri kapsayan ve tam anlamıyla kavranılamayan belirsiz bir olgudur.⁵⁹ Kamu açığı ile enflasyon arasındaki ilişki ise gerek teoride gerekse uygulamada üzerinde önemle durulan bir sorundur. Çünkü kamu açıklarının finansmanının boyutu ve finansman şekli ekonomik dengeler üzerinde dengeyi bozucu önemli etkiler yaratmaktadır.

2.4.1. Kamu Borçlanmasının Enflasyona Etkisi

Günümüzde enflasyon ve bütçe açıkları ile borçlanma arasında yakın bir ilişkinin olduğu bilinen bir gerçektir. Özellikle borçlanmanın bir refinansman borçlanması halini

⁵⁸ ULUSOY, a.g.e., s.174.

⁵⁹ Tülay EVGİN, *Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*, (Ankara: Hazine Müsteşarlığı Matbaası, Haziran, 2000), s.33.

aldığı düşünülürken “bütçe açığı-borçlanma-emisyon-enflasyon-borçlanma-bütçe açığı” kısır döngüsünün içinden çıkmanın ne kadar güç olduğu görülmektedir.

Kamu açığının finansman araçları iç ve dış borçlanma ile monetizasyondur. İç borçlanmanın ağırlıkta olduğu bir finansman modelinde, reel faiz haddinin hızla artması, borçlanmanın parasallaşmasına yol açarak enflasyonist baskıya neden olmakta ve reel faiz haddinin büyüme oranının üzerinde seyretmesi durumunda, birincil bütçe fazla vermiyorsa, iç borç stoku artmaktadır. Dış borçlanmayla finansmanda ise, borçlanmanın vade yapısı, faizi ve borcun ödenmesi aşamasında ortaya çıkan makro ekonomik değişiklikler, enflasyon üzerinde farklı etkiler meydana getirmektedir. Alınan borcun kullanımı aşamasında gerçekleştirilen emisyonun hacmi ve dış kaynağın kullanıldığı yerler ve borç servisinin gerçekleştirilmesi döviz sorunuyla ilgili olduğu gibi iç kaynak tahsisini de ilgilendirdiği için genel fiyat düzeylerini etkilemektedir.⁶⁰

Emisyon, Merkez Bankası'nın para basması demektir. Bu da Hazinesin, Merkez Bankasından borçlanması anlamına gelir. Ancak, emisyonla başvurulması kamu finansmanının karşılanmasında iç ve dış borçların yeterli olamaması durumunda kaçınılmaz olur ve başvurulur. Bütçe açığının emisyon yoluyla finansmanı ekonomideki dengesizliği, enflasyonist yönde kamçılar ve enflasyonun yükselmesine yol açar. Enflasyon başlangıçta kamu giderlerini azaltıcı bir etki yapsa da, sonradan yükselen fiyatlar nedeni ile gider arttırıcı etki yapar ve bu da yeni borçlanmalara yol açar. Buna göre, görüldüğü gibi enflasyon bütçe açıklarını arttırmakta, bütçe açıkları da enflasyonu hızlandırmaktadır. Yapısal bütçe açıkları, enflasyona yol açmaktadır. Bu da faizlerin enflasyonla birlikte yükselmesi anlamına gelmektedir. Bu durum ise, rantiyeye kesimi yararına sonuçlar yaratır ve gelir dağılımındaki adaletsizlikleri arttırır.⁶¹

Görüldüğü gibi, bütçe açıklarının iç ve dış borçlarla karşılanması ve bunun sürekli bir hal alması, sonuçta bir çözüm olmamakta, tersine ekonomik ve sosyal dengesizlikleri arttırıcı olmaktadır. Enflasyon nedeniyle kamu giderleri de cari değerlerle yükselmektedir. Kuşkusuz bu yükseliş vergi gelirlerini de bir miktarda arttırmaktadır.

⁶⁰ Sinan SÖNMEZ, “Türkiye’de Kamu Açığının Finansmanı ve Enflasyon Vergisi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, (C.25, S.2), s.361-377, aktaran Haydar Lütfü Ejder, “Kamu Açıkları İle Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi”, s.5, <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/4311.pdf>, (25.3.2004).

⁶¹ İNCE, a.g.e., s.27-28

Ancak sonuçta yeni ve daha çok borçlanma gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, bütçe açığının giderilmesinde yeterli olmayan iç ve dış borçların yanı sıra, emisyon ve enflasyon da bütçe açığının giderilmesinde kullanılan kaynaklar olmaktadır. Sınırlı ve kontrollü bir emisyon ekonomi için yararlı olabilir. Ancak, enflasyon bireylerin ve şirketlerin reel olmayan gelir artışlarına rağmen, kamu için daha fazla harcama ve borçlanma gereğine yol açmaktadır. Böylece, enflasyon borçlanmayı hem finanse etmekte, hem de yeni ve daha fazla borçlanma gereksinimi yaratmaktadır. Bir başka deyişle, enflasyon kolay ve zorlayışlı bir vergi olarak kullanılmakta ve toplanan bu enflasyon geliriyle borçlanma finanse edilmektedir.⁶²

2.4.2. Borçlanma ve Enflasyon Vergisi

Kamu açıkları büyürken, açıkların finansmanı için olağanüstü yöntemler olarak kabul edilen senyoraj/enflasyon vergisi kullanımı söz konusu olmaktadır. Enflasyon vergisi, hükümetlerin mali açığı parasallaştırarak elde ettiği gelirlere verilen addır.

Enflasyon vergisi hükümet için kazanç oluştururken, reel para balansı tutanlar için bir kayıp söz konusudur. Halkın nominal para talebini arttırmasının nedeni enflasyon etkisini telafi etmek çabasıyla açıklanabilir. Belirli bir gelir düzeyi ve faiz oranı karşısında halk eğer elinde belirli bir reel para stoku bulundurmak istiyorsa, elindeki nominal parayı enflasyon oranında arttırmak zorundadır. Aksi halde enflasyon, mevcut nominal para stokunun reel değerini arzu edilen düzeyin altına düşürecektir. Halk reel para balanslarını sabit tutabilmek için nominal para stokuna enflasyonu dengeleyecek oranda ilavede bulunmak isteyecek, yani gelirin bir kısmını nominal para stokunu arttırmak amacıyla kullanacak, böylece gelirinden daha az harcama yapmak ve aradaki farkı devlete aktarmak zorunda bırakılacaktır. Bununla birlikte, enflasyon vergisi kamu iç borçlarının reel değerini de düşürmektedir.⁶³

⁶² İNCE, a.g.e., s.28.

⁶³ HDTM, 1980'den 1990'a Türkiye Ekonomisi Politikaları ve Uygulama Semineri, (Ankara:1991), s.204-205; M.PARKIN, v.d., Macroeconomics, Third Edition, (Addison Wesley, 1997), s.234, aktaran Jale YALINPALA, Senyoraj, Enflasyon Vergisi ve İç Borçlanma İlişkisi, s.101, <http://idari.cu.edu.tr/dergi/jale.pdf> (20.04.2004).

Enflasyon vergisini geleneksel vergilere benzetirsek, vergi oranı enflasyona, para talebi ise vergi tabanına karşılık gelmektedir. Aslında enflasyon vergisi, olağan vergiler gibi bir vergi değildir. Ancak hükümetler para basma yoluyla belirli bir reel gelir elde etmektedirler. Enflasyon vergisi ile reel para balansı sahiplerinden devlete doğru bir kaynak transferi olmaktadır. Kısacası enflasyon bir vergi gibi işlem görmekte ve devlet vergileri arttırmış gibi enflasyondan gelir elde etmektedir. Ancak hükümetler kesinlikle geleneksel vergiler gibi enflasyon vergisi için bir kanun yürürlüğe koyması mümkün değildir.

Enflasyon oranı yükseldikçe, hanehalkı elinde daha düşük para balansı buldurmak ister. Bu nedenle devletin enflasyon vergisi geliri azalır. Bireyler ulusal parayı ellerinde tutmanın maliyeti olduğunu anlarlar ve enflasyona karşı varlıklarını koruyabilmek için, ulusal para yerine daha istikrarlı bir para birimini kullanmayı tercih ederler. Döviz mevduatının toplam mevduatlar içindeki payının artması dolarizasyon oranı olarak tanımlanır. Yüksek enflasyon yaşayan ülkelerde zamanla senyoraj gelirleri azalır, dolarizasyon oranı yükselir. Bununla birlikte, yükselen enflasyon vergi gelirinde tahribata yol açmakta, enflasyon vergi gelirlerinin reel değerini düşürmektedir. Vergi gelirindeki bu yıpranma Olivera-Tanzi etkisi olarak tanımlanmaktadır. Enflasyon karşısında bütçe açıklarının karşı karşıya kaldığı değişimler konusunda ileri sürülen hipotezlerden biri Olivera-Tanzi Hipotezi'dir. Bu hipoteze göre, vergilerde tahsil ve tahakkuk zamanı arasındaki gecikme katsayısına bağlı olarak enflasyon oranındaki artış, reel vergi gelirinde azalma yaratacaktır. Diğer yandan enflasyon nominal geliri artırarak insanların daha yüksek bir vergi dilimine girmesine neden olmaktadır. Ancak vergilerin gelir esnekliğinin birden küçük olması ve vergi toplamadaki gecikmelerin uzun olması vergi gelirlerini azaltmaktadır. Hazinesin enflasyon vergisi yoluyla gelir elde etmesi ve iç borç yükünü azaltması, çelişkili olarak Hazine'nin reel anlamda gelir kaybetmesine ve yeniden iç borçlanmaya gitmesine neden olmaktadır. ⁶⁴ Buradan da anlaşılacağı gibi senyoraj gelirlerindeki azalma, yine daha yüksek borç birikimine yol açmaktadır.

⁶⁴ Mc CALLUM B.T., *Monetary Economics*, (Maxwell Mac Millan International Edition, 1989), s.665, aktaran Jale YALINPALA, a.g.e., s.101, <http://idari.cu.edu.tr/dergi/jale.pdf>

2.4.3. Enflasyonun Vergi Gelirlerine Etkisi

Bütçe açığı-borçlanma-bütçe açığı kısır döngüsü enflasyona neden olmaktadır. Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere enflasyonun da vergi gelirleri üzerinde etkisi olmaktadır. Hükümetlerin enflasyonu gelir elde etmek için kullanımı sonucu oluşan yüksek enflasyon vergi matrahlarını eriterek vergi gelirlerini reel olarak azaltmaktadır(Tanzi Etkisi). Ayrıca enflasyon kayıt dışı ekonominin artma nedenlerinden biri sayılmaktadır. Çünkü enflasyon ortamında yatırımcılar sermayelerini korumak isteyeceklerdir. Bunun içinde vergi kaçırma yönünde eğilim göstermeleri kaçınılmazdır. Bunun ülke açısından sonucu ise vergi gelirlerinde bir azalıştır.

Diğer bir açıdan ise enflasyon yüksek faiz ortamı demektir. Faizin yükselmesi ise yatırımları azaltmakta, reel sektörde bir daralma söz konusu olmaktadır. Yatırımların azalması ise karın azalması anlamına gelmektedir. Bu ise vergi potansiyelinin azalması demektir. Kısacası borçlanmanın enflasyona neden olarak da vergi gelirleri üzerinde bir etkisi olduğu açıkça görülmektedir.

3. KAMU BORÇLANMASI ,VERGİLER VE POLİTİK YOZLAŞMA

Günümüzde devletlerin bütçe açıklarının artması beraberinde kamu borçlanmasını da hızla artırmaktadır. Günümüz politik sistemlerinin müsait olması bu artışın en büyük nedenlerinden biridir. Çünkü ülkenin tasarruf, yatırım, üretim ve tüketim gibi temel ekonomik kararlarını alan politikacılar kamu giderlerinin finansmanında kolay bir finansman aracı olarak borçlanmaya sıklıkla başvurumaktadırlar.

Modern ekonomilerde kamu borçlanmasının boyutları ve borçlanmaya bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik sorunlar ekonomistler için önemli bir uğraşı haline gelmekte ve özellikle son yıllarda borçlanmaya bağlı olarak ortaya çıkan ahlaki riziko sorunu da literatürde önemli tartışmalara neden olmaktadır.

3.1. Kamu Borçlanması ve Politik Yozlaşma

Kamu borçlanmasının da özel borçlarda olduğu gibi, ahlaki riziko sorununa neden olacağı öne sürülebilir. Borçlanmanın maliyeti kısa dönemde hissedilmediği için,

borçlanma ile sağlanan kaynaklar normal koşullarda finanse edilemeyecek işlerin finanse edilmesine neden olabilmektedir. Aynı şekilde borçlardaki aşırı artış, politik sistemde de bir takım yozlaşmalara neden olabilmektedir. Politikacı, seçmen, bürokrat üçgenindeki politik sistemde borçlanma ile borçların sürekli artışı gerek borçlanmanın yöntem ve idaresi, gerekse borçlanma ile sağlanan kaynakların dağıtım aşamasında uygun düzenlemeler getirilmediği için özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlanması uzun dönemde ekonomik bir sorun olmanın ötesinde politik, toplumsal yozlaşmaların kaynağı olabilmektedir. ⁶⁵

Politik yozlaşma, politik karar alma mekanizmasında rol alan seçmenleri, politikacıların, bürokratların, çıkar ve baskı gruplarının özel çıkar sağlamak amacıyla hukuki ve ahlaki normları ihlal edici davranışlarda bulunmalarına verilen addır.

Ahlaki riziko, iktisadi kalkınmayı engellemektedir. Çünkü iktisadın en önemli sorunu kaynak tahsisidir. Kaynak tahsisi ne kadar kötü yapılırsa iktisadi kalkınma o denli düşük olur. Kaynakların kötü tahsisi, verimi düşük hatta tamamen verimsiz işlere kaynak ayırmak demektir. Bu anlamda kaynak “para” demektir. İster öz, ister borç kaynak şeklinde olsun, bir firmanın kullanımına tahsis edilen paranın hasılasının, maliyetinden fazla olması gerekir. Temel kural budur. Dolayısıyla, paranın maliyetinin de sermayenin makul hasıla oranından büyük olmaması gerekir. Aksi takdirde, ortaya iktisadi zarar veya transfer çıkar. Zarar, milli geliri azaltır, transfer (rant) da milli gelir dağılımını bozar. ⁶⁶

Bir sistem içinde ahlaki kurallar ihlal edilirse bu da beraberinde yozlaşmaya neden olur. Hükümetlerin bu şekildeki ahlak dışı davranışları da sisteme yayılınca sonuçta politik sistemde ve dahası toplumsal yapıda yozlaşmalar yaygınlaşmaktadır. Yozlaşma en basit hali ile yolsuzluk ve rüşvetle eş anlamda düşünülse de aslında çok daha geniş boyutlu bir kavramdır. Bir toplumda yozlaşma başladığı gibi bu kendisini geliştiren bir yapıya bürünme eğilimindedir. Yozlaşmayı ortaya çıkaran eğilimler yozlaşma ile birlikte artma ve büyüme sürecine girer. ⁶⁷

⁶⁵Mehmet ŞAHİN, “Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma”, s.1-2, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7-2.doc>, (26.2.2004)

⁶⁶Ege CANSEN, “Ahlaki Tehlike”, *Hürriyet*, (23.01.2002).

⁶⁷ŞAHİN, a.g.e., s.7.

3.2. Politik Yozlaşmanın Vergi Gelirlerine Etkisi

Bilindiği gibi kamu borçlanmasının maliyeti, borçların tutarı ve bu borçların mali piyasalara etkisi yanında, bu borçların belirli bir disiplin altında tutulmasını sağlayacak siyasi mekanizmaların varlığı ile de yakından ilgilidir. Kamu borçlanmasının belirli bir disiplin altında yapılmaması kamu borçlarının “patlamasına” yol açabilir. Kamunun borçlanma kapasitesinin olmasının, bütçeden aşırı harcamaların yapılmasını teşvik ettiği düşünülmektedir. Kamu harcamalarının olumsuz ekonomik etkisinin varlığı kabul edildiğinde, bu husus ekonomi açısından düzeltilmesi gereken bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Oy sahipleri borçlanmanın gelecekte vergiler yolu ile getireceği yükü dikkate almamakta ve borçlanma yolu ile yapılan harcamaların maliyetsiz olduğunu düşünmektedirler. Oy verenlerin yanlı tutumu ve bürokrasinin genellikle daha fazla harcama taraftarı olduğu dikkate alındığında, borçlanma imkanının varlığı, bunun kötü kullanılmasını gündeme getirmektedir.⁶⁸

Borçlanmanın tepkisiz kolay bir kaynak olması nedeniyle bir savurganlık ekonomisi ve eş-dost kapitalizmi ortaya çıkmaktadır. Çünkü vergi ile sağlanan kaynakların dağıtılması zordur. Ancak eş- dost kapitalizminin yürümesi açısından borçlanmayla sağlanan kaynaklar daha kullanışlı olmaktadır. Halbuki kaynak tahsisinde ekonomik kriterlere uymamak önemli sorunlara neden olabilir. Diğer açıdan borçlanma ile ortaya çıkan savurganlık ekonomisi de ülkeyi borçlanma kısır döngüsü içerisine sokmaktadır.

Bu durumun da vergiler açısından etkisi yine açıktır; gelecekteki vergi gelirlerinin verimsizce kullanılması ve daha fazla vergi yüküdür. Vergi yüklerinin artması ise ülke ekonomisi açısından olumsuz durumları beraberinde getirmektedir. Çünkü vergiden kaçınma, kayıt dışı ekonomi, sermaye kaçıışı gibi olaylar vergi yükünün ağır olduğu, adil olmadığı ülkelerde söz konusu olmaktadır.

⁶⁸ BAĞCI, *Kamu Borçları...*, s.48.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE VERGİ GELİRLERİNİN GELİŞİMİ

1. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI VE NEDENLERİ

Maliye teorisinde borçlanmaya üç türlü yaklaşılır. Borçlanma, devletin olağanüstü ve istisnai bir gelir kaynağı olarak görülebilir. Kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında uyum sağlama unsuru olarak da görülebilir. Borçlanma, devletin etkin işlemeyen piyasa ekonomisine müdahalesi, gelir dağılımını ve adaleti sağlama aracı olarak da değerlendirilebilir. Ancak gelişmekte olan ülkelere ve bu arada Türkiye'ye bakıldığında, bu üç yaklaşımın hiçbirinin geçerliliğinin olmadığı anlaşılmaktadır. Türkiye'de borçlanma politikası yanlış, zararlı ama bilinçli bir politikadır. Gelir dağılımını ve adaleti sağlama amacı yoktur, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında uyum sağlamak için yapılmaz, borçlanma olağanüstü bir gelir kaynağı da değildir. (Borçlanma bilinçli olarak sürdürülür çünkü, ek tasarruf oluşturulduğu ve bu şekilde büyümeye katkı yaptığı düşünülmüştür. Devlet borçlanma politikası ile finans sektörü içinde özellikle bankaları korumuştur.)⁶⁹

Borçlanma Türkiye için çok çeşitli dönemlerde karşı karşıya kalınan en önemli kamu maliyesi problemi olarak görülmektedir. 1958 ve 1980'lerden sonra, son on yılda tekrar ortaya çıkan kamu mali disiplindeki hızlı bozulma, kamu açıklarının genişlemesi ve bunun sonucunda borç stokundaki hızlı büyüme, Türkiye'nin en önemli sorunu olarak karşımızda durmaktadır. Bunun sonucunda bugün borçlanma dinamiği bozulmuş ve borçlanmanın sürdürülebilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Borç sarmalı olarak ifade edilen bu sorun ağırlık dereceleri farklı olmakla birlikte, birincisi 1994, ikincisi 2000 ve

⁶⁹ Ferhat Başkan ÖZGEN, "Türkiye'de İç Borç Sorunu ve İç Borçlanma Sınırlandırılması", <http://www.econturk.org/icborc.pdf>, s.1 (24.03.2004).

üçüncüsü de 2001'de olmak üzere yaşanan ekonomik krizlerin başlıca nedenleri arasında yer almıştır.⁷⁰

Borçlanmanın amaçları ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermekte ve devletler iç-dış borçlanmayı değişik nedenlerle yapmaktadırlar. Klasik görüşe göre borçlanmaya savaş ve olağanüstü bayındırlık harcamalarını karşılamak üzere gidilmelidir. Ancak, günümüzde devlet borçlanmasının başlıca nedenleri nitelik değiştirmiştir. Klasik nedenlerin üzerine eklenen günümüz borçlanma nedenlerinin çoğunun sosyal ve ekonomik sonuçlar yaratmada etken oldukları görülmektedir.

Borçlanma her şeyden önce ihtiyaçlardan doğmaktadır. Vergi koymaktan daha kolay bir gelir sağlama yolu olduğundan politikacılar için zaman zaman cezbedici olmakta, hatta bazen tehlikeli oyunlara girildiği görülmekte, hükümetlerin kolaylıkla bir israf politikasına kendilerini kaptırmasına yol açmaktadır. Borçlanmaya bu kez bu şekilde başvurulunca da geri dönüş kolay olmamaktadır.⁷¹ Ülkemizde de bütçelemeye karar alma sürecinin nihai karar vericileri olan politikacıların, vergi alarak hizmet sunma yolunun oy getirmeyeceğini düşünmeleri ve borçlanma ile hizmet sunumunu iktidarın yolu olarak görmelerinden dolayı, bugün yüksek borç stoku ve bunun ortaya çıkardığı ekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya bulunmaktayız.⁷²

Ülkemizde kolay bir kamu geliri olarak görülen ve çok sık başvuru alan bir kaynak haline gelen borçlanmanın temel nedenleri şunlardır;

- Bütçe açıklarının finansmanı
- Kalkınmanın finansmanı
- Borçların ödenmesi (Re finansman)
- Ekonomik krizler.

⁷⁰ MERİÇ, a.g.e., s.1.

⁷¹ İNCE, a.g.e., s.11-12.

⁷² MERİÇ, a.g.e., s.1.

1.1. Bütçe Açıkları

Vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılamada yetersiz kalması durumunda devletin borçlanmaya başvurarak gereksinim duyulan geliri sağlama yoluna başvurduğuna göre kamu gelirlerindeki bu eksiklik bütçe açığı demektir. Buna göre, bütçe açıklarının finansmanı için devlet iç ve dış borçlanmaya başvurmaktadır. Bu anlamda borçlanmanın en önemli nedeni bütçe açıklarıdır.⁷³

Kamu bütçe uygulamaları ve sonuçları, tüm ülke ekonomileri için son derece önemli bir konu olmaktadır. Ancak bütçeler ülkemizde siyasi nedenlerden dolayı gerçekçi bir biçimde hazırlanmamakta ve gerçekçi olarak uygulanmamaktadır. Bütçe açıkları söz konusu olan ülkemizde yasalaşan bütçe açığı (tahmini) ile gerçekleşen bütçe açığı arasındaki büyük farklar her yıl çok büyük boyutlarda olmaktadır.

Türkiye'de kamu finansman açığı kronikleşmiştir ve bu açıkların GSMH içindeki payı giderek artmaktadır. Kamu açıklarının GSMH'ya oranı 1980 yılında % 10 iken, 1985 yılında % 4.6 oranına indirilmiştir. 1990 yılında tekrar artış gösteren açık % 10.5 oranına yükselmiştir. 1992 yılında ise bu oran % 14.6 olmuştur. 1995 yılında % 5.3'e düşürülen oran, 1999 yılında % 15.6'ya, 2001 yılında ise hızlı bir artışla % 16.4'e çıkmıştır. Bu oranlar Almanya'da % 1, ABD'de % 4-5, Fransa'da % 2, İngiltere'de % 1-1.5 düzeyindedir. Maastricht anlaşması ile de AB ülkelerinde bütçe açıklarının GSYH'ya oranının en fazla % 3 düzeyinde olması kabul edilmiştir.⁷⁴

Kamu finansman açıkları Türkiye'de borç sorununun en önemli nedenleri arasında yer almaktadır. Kamu finansman açıklarının yapısı incelendiğinde ise finansman açıklarının en önemli kısmını konsolide bütçe açıklarının oluşturduğu görülmektedir.⁷⁵ Konsolide bütçe açıklarının toplam açıklar içindeki payı 1980 yılında % 35.7 iken, 1984 yılında % 77.5 oranına ulaşmış, 2000 yılında % 87.5 ve 2001 yılında ise % 97.6 olarak gerçekleşmiştir.⁷⁶

⁷³ İNCE, a.g.e., s.12-13.

⁷⁴ Eser KARAKAŞ, "AB Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları", X.Türkiye Maliye Sempozyumu, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1996), s.91.

⁷⁵ Figen ALTUĞ, "Konsolide Bütçe Açıkları", X.Türkiye Maliye Sempozyumu, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1996), s.193-201.

⁷⁶ "TCMB Yıllık Raporları 2001, 2002, 2003, Ankara, 2022, s.71"den aktaran MERİÇ, a.g.e., s.11.

Toplam açıklar içindeki payının 1980-1995 dönemi ortalaması % 54.5 olan konsolide bütçe açıklarının artışında kamu kesimi içerisinde yer alan kurumlara yapılan transferlerin payının olduğunu da göz ardı etmemek gerekmektedir. Türkiye ekonomisi 1990'dan sonra girmiş olduğu süreçte çok kırılgan (fragile) bir yapı kazanmıştır. Bu kırılgan yapı özellikle ekonominin bünyesinden kaynaklanmış, sorunun en temel noktasını ise kamu sektöründe yer alan kurumların finansman yapısının aşırı bozulması oluşturmuştur. Bu da son on yılda ekonomik dengelerin aşırı derecede bozulması sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak özellikle kamu açıklarının aşırı genişlemesinden dolayı borçlanma ihtiyacı çok hızlı bir biçimde artmıştır. Bu süreç beraberinde kamu açık ve borçlarının sürdürülemez bir hal almasına neden olmuştur.⁷⁷ Ayrıca konsolide bütçe açıklarının artışında kamu gelirlerinin yetersizliği (özellikle vergi gelirlerinin yetersizliği) ve kamu harcamaları da önemli bir etken olmaktadır.

Ülkemizde bütçe açıklarının finansmanında iç ve dış borçlanma giderek ağırlık kazanmıştır. Kamu borçlanması boyutları ve nitelikleri itibariyle bugün ülkemizin karşı karşıya bulunduğu en önemli sorunlardan biri haline gelmiştir. Ayrıca borçlanma maliyetinin artması nedeniyle faiz giderlerindeki artış, bu oranın yükselmesine neden olmuştur. Artan kamu borçlanmasına paralel olarak bütçeden giderek daha fazla pay faiz ödemelerine ayrılmıştır.

Sonuç olarak, özellikle 1990 sonrası konsolide bütçe açıklarının artan dönemsel yapısı, dolaylı olarak borç stoklarının da artmasına neden olmuştur.⁷⁸ Borç stoklarının büyümesinin yanında borçlanma maliyetinin artmasıyla faiz giderlerinde artış olmuştur. Bu durumda bütçeden gelirlerin büyük bir kısmı faiz ödemelerine ayrılmış, bu da bütçe açıklarını artırmıştır. Bütçe açıklarındaki büyüme, borçlanma gereğindeki büyümenin hızlanması sonucunu hazırlamıştır.

Borç stoklarının büyümesi de kamu finansman dengesini olumsuz yönde etkilemiş, reel faizler yükselme içerisine girmiştir. Bu da yine bütçe açıklarını yükseltmiştir. Böylece

⁷⁷ Mustafa SAKAL, "Türkiye'de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi", *DEÜ İ.İ.B.F. Dergisi*, (Cilt: 17, Sayı: 1, Yıl: 2002), ss.35-60.

⁷⁸ "Niyazi ÖZKAR, "Son Dönem Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Rasyoları ve Bütçenin Monetizasyonu", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, (2001, Sayı: 23), ss.9-10"dan aktaran MERİÇ, a.g.e., s.12.

bütçe açıklarının artması ve bu açıklarında yine daha fazla borçlanma ile finansmanı biçiminde bir döngü söz konusu olmuştur.

1.2. Kalkınmanın Finansmanı

Bilindiği gibi az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın temel dinamiği yatırım artışlarıdır. Kalkınmanın ekonomik yanı yatırımların finanse edilebilmesinden geçtiği için gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sürecinin başlatılmasında ve sürdürülmesinde borçlanma temel bir kaynak olmaktadır. Ekonomik kalkınmayı sağlamak için alınan borçlar verimli yatırımlara dönüştürüldüğü zaman ekonomik büyüme ve istihdam üzerinde olumlu etkiler meydana gelmektedir.

Kalkınmaya yönelik olarak yapılan bir borçlanmada verimli yatırımlara yönelmiş borç, çarpan etkisiyle yeni yatırım hadlerinde bir yükselme yarattığı ölçüde, bu yatırımlarla ilgili çarpan katsayısı kadar bir artış ortaya koyacaktır. Bu açıdan devlet borçlanması kalkınma açısından çok önemlidir. Ancak, borçların iktisadi kalkınmayı tek başına gerçekleştirmesi mümkün değildir ve diğer politikalarla uyum içinde olması gerekmektedir. Alınan borçların özellikle tüketim harcamalarına yönelik değil, yatırım harcamalarına yönelik olması gerekmektedir. Özellikle, dış borçlanmaların mutlaka yatırımlara harcanması gerekir. Onun için de gelişmekte olan ülkelerin, kendi ulusal sanayilerini kurarken kendilerine özgü kalkınma modellerini araştırıp, dışa bağımlılıklarını sürekli hale getirmemek için aldıkları borçları ülkenin ekonomik gelişim yatırımlarına kullanarak, kalkınmayı başarmaları gerekir. Üzerinde durulması gereken nokta dış borçlanmayı kaçınılmaz yapan kalkınma modellerinin ne derece geçerli olduğu ve sağlıklı bir dış borç yönetimi politikasının nasıl oluşturulup, uygulanabileceğidir⁷⁹.

İktisadi kalkınma için bir ülkenin sadece iç borçlanmaya gitmesi yeterli olmamaktadır. Bunun yanında dış borçlanmaya da ağırlık verilmesi gerekmektedir. Çünkü sadece iç borçlanma ile bir ülkenin kullanabileceği kaynak miktarını arttırmak zordur. Dış borçlanma ile yeni kaynakların da kullanılması söz konusudur. Ancak burada

⁷⁹S. SÖNMEZ, "Dış Borçlanma Azgelişmiş Ülkelerin Yazısı Mı?", *Bilim ve Sanat Dergisi*, S:23, (1982), s.19

önemli olan bir diğer husus dış borçlanmanın amacına uygun olarak kullanılmasıdır. Eğer dış borçlanmaya giden bir ülke, bunu amacına uygun olarak ilgili yerlere harcamazsa bu durum bir yandan gelecek nesillere borç yükü açısından sakıncalar doğurmakta, diğer yandan ileride borcun borçla finansmanına neden olmaktadır.

Kalkınma çabası içinde bulunan, gelişmekte olan ülkeler sermaye ihtiyaçlarını gidermek amacıyla gelişmiş ülkelere yönelmişlerdir. Bu yöneliş bazen birçok ülkede kalkınmayı hızlandırması gerekirken kalkınmanın önündeki bir engel durumuna da gelebilmektedir. Onun için çeşitli ülkeler ve uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan dış borçlar, sağlandıkları aşamalarda olduğu kadar, kullanıldıkları ve geri ödendikleri aşamalarda da çok dikkatli bir şekilde yönetilmeleri gerekir.⁸⁰

Ülkemizde de iç ve dış borçlanmalar yoluyla çeşitli yatırımlar yapılmıştır. Örneğin iç borçlanmalarla demiryolu istikrarları, iktisadi devlet teşebbüslerinin bazı yatırımları gerçekleştirilmiştir. Yine dış borçlanmalar yoluyla büyük karayolları, baraj ve boğaz köprüsü projeleri finanse edilmiştir. Ülkemizde önemli bir proje olan GAP projesi de büyük ölçüde iç borçlanmalarla olmakla birlikte, Dünya Bankası'ndan alınan kredilerle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak yinede ülkemizde oy kaygısıyla verimsiz alanlara yatırımların yapılması, yarım kalan ve yıllarca bekleyen yatırımların olması ve bunların ekonomiye olumsuz etkilerinin de olması söz konusudur.

Ülkemizde dış borçlanma ile gerçekleştirilen yatırımların bir çoğu kendi borçlarını ödedikleri gibi, yeni yatırımları da finanse edebilmişlerdir. Bu nedenle 1990 yılına kadar dış borçlanma artış eğilimi içerisinde iken, yatırım harcamalarının da artış eğilimi içerisinde olduğu görülmüştür. Fakat 1990 yılından sonra bu ilişki tersine dönerek, borçlanma gelirleri arttığı halde yatırım harcamalarında azalış başlamıştır. Bu demektir ki, borçlanmalar yatırım harcamaları dışındaki alanda kullanılmaktadır. Bu durum borçlanma açısından istenilmeyen bir durumdur. Çünkü borç ödeme dönemi geldiğinde mevcut borçların, getirisi olan harcamalarda kullanılmaması nedeniyle, mevcut vergi gelirleriyle

⁸⁰A. AKDOĞAN, *Kamu Maliyesi*, (G.Ü.İ.B. Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985), s.357.

ya da yeniden borçlanılarak ödemek zorunda kalınmakta, bu durum borç stoklarının daha artması ile sonuçlanmaktadır.⁸¹

Dış borçlanmada ödeme gücümüzü zorlamayacak miktar ve şartlarda alınan kredilerin en rasyonel biçimde üretim ve ihracat artışında kullanılması gerektiği bilindiği halde, Türkiye bugüne kadar dış borçlarını muntazam ve gecikmesiz ödemekte olmasına rağmen, üretimi artırıcı yöndeki produktif yatırımlara kaynak ayıramamasının sıkıntısını çekmektedir. Bu da vergi gelirleri yerine borçlanma gelirlerine yönelmenin yatırımlar üzerinde bir azalmaya yol açtığıнын en iyi göstergesi olmaktadır.⁸² Dış borçlar başta genişletici etkiler yaratsa da iyi yönetilmedikleri zaman, ödeme sürecinde daraltıcı etkiler de yaratabilir. Son beş yıldır ülkemizin toplam döviz gelirlerinin %26'sı dış borç, ana para ve faiz ödemelerinden oluşan dış borç servisine gitmektedir.⁸³

Açıklamalardan anlaşılacağı gibi önemli olan husus ülkemizin dış borçlarını aksatmadan ödemeye çalışması değil, aldığı borçları yatırım harcamalarına kanalize ederek ekonomisini güçlendirmesidir. Böylece borç alınan fon zaman içinde kendi kendini ödeyecektir. Bu şekilde hem borç ödeme kapasitesi artacak, hem de yeni vergiler koymanın yaratacağı olumsuz tepkiler de olmayacaktır.

1.3. Borçların Ödenmesi (Refinansman)

Borcun ödeme zamanı geldiğinde, yaşanan finansal sıkışıklık nedeniyle yeniden borçlanmaya gidilerek, süresi gelen borçlanma kapatılır ki bu şekilde alınan kredilere refinansman kredileri denir. Süresi gelen borç yeni bir borçlanma ile kapatılmaktadır. Ülkemizde borçlanmaların refinansman borçları olduğu söylenebilir. Refinansman kredileriyle borç ertelemelerini birbirine karıştırmamak gerekir. Borç ertelemeleriyle, süresi gelen borç için yeni ve belli bir süre tanınması anlaşılır. Borç erteleme, borçlu ve

⁸¹MERİÇ, a.g.e., s.15.

⁸²İsmail AKTÜRK, "İktisadi Kalkınma Aracı Olarak Vergileme ve Borçlanmada Tercih Sorunu", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, S:4, (İzmir, 1989), s.32.

⁸³İ. SÖYLER, "Türkiye'nin Dış Borçlarının Ekonomik Açından Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, S:137, (Mayıs-Ağustos, 2001), s.22.

alacaklı arasında iyi niyetle ve karşılıklı uzlaşma ile gerçekleştirilmekte ve borcun süresi uzatılmaktadır.⁸⁴

Kamu gelirlerinin bir çeşidi olan borçlanmayı diğer kamu gelirlerinden ayıran temel nokta, borcun faiziyle birlikte tekrar geri ödenmesidir. Günümüzde gelişmekte olan ülkelerin mali yönden sıkışık durumları süreklilik göstermekte ve borç ödeyememe durumları ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Vadesi gelen borçların geri ödenmesi sırasında gittikçe büyüyen borç miktarları ve artan kamu giderleri nedeniyle zorluklar yaşanmakta, borçların ödenmesi yine tekrar borçlanılarak sağlanmaktadır. Bu da borçlu durumda olan devlet için geçici bir rahatlık sağlamakta ancak beraberinde faiz yükünü de artırmaktadır. Böylece borç stokları gittikçe artmakta ve ileriki dönemlerde borç krizlerine de neden olmaktadır. Aslında borcun borçla finansmanı arzu edilmeyen bir durum olmasına rağmen sıkça rastlanan, olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri olan bir borçlanma nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde her yıl bütçe kanunlarıyla birlikte istikraz kanunları da getirilmekte, eski borçlar kapatılırken yeni borçlar alınmaktadır. Çünkü özellikle son yıllarda Türkiye'de borç faizlerinin bütçe içerisindeki yeri artış göstermekte, kamu kesiminin de sürekli olarak açık vermesi borçlanma maliyetlerini ve faizlerini sürekli artırmaktadır. Bu durum Hazine'nin iyi bir borç yönetimi yapamadığını göstermektedir. Nitekim ülkemizde özellikle dış borçlarımızla ilgili olarak, alacaklı olan ülke ve kuruluşlarla refinansman anlaşmaları imzalandığı görülmektedir.

Şu anda ülkemizde refinansman uygulaması devam etmektedir. Her borç ödeme döneminde Hazine, borç servisi ödemeleri+mevcut kamu açıklarını dikkate alarak yeniden borçlanmaktadır. Faiz ödemeleri ise halen bütçeden kamu gelirleri ve borçlanmanın belirli bir kısmı ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Borçlanma sürecinin aynı hızla devam etmesi durumunda, faiz ödemelerinin de artan bir şekilde yeniden borçlanılarak karşılanacağı bir döneme doğru gidilmektedir.⁸⁵

⁸⁴ İNCE, a.g.e., s.26.

⁸⁵ MERİÇ, a.g.e., s.14.

1.4. Ekonomik Krizler

Ekonomik kriz dönemlerinde borçlanmaya gereksinim vardır ve borçlanmanın kriz dönemlerinde etkili bir politika aracı olduğu kabul edilmektedir. Borçlanmalar geçmişten günümüze kadar dünyada ve çeşitli ülkelerde yaşanan krizlerin aşılmasında hep kullanılmış ve önemli bir kriz önleyici araç olmuştur.

Günümüzdeki ekonomik krizler genelde döviz tıkanıklıklarından ve borçlanma kaynaklarının tıkanmasından oluşmaktadır. Bu durumda oluşan krizlerin aşılması için de yeni borç kaynakları bulmak ve yeni borçlanmalara gitmek zorunlu olmaktadır. Aslında günümüzde borçlanma krizleri giderme etkisinden çok krizlerin bir sonucu ve tetikçisi olmaktadır. Nitekim ülkemizde ve 1985 Latin Amerika ülkelerinde yaşanan krizler, 1997 Güneydoğu Asya ve 1998 Rusya krizlerinin oluşmasında ve aşılmasında benzerlikler görülmektedir. Bu krizlerin oluşmasına neden olan mevcut borçları ödeyebilmek için yeniden borçlanmalar gündeme gelmiştir. Böylece var olan borç stokları daha da artmıştır.

Günümüzde ülkeler her çeşit olanak tükendikten sonra "son çare" olarak IMF'ye başvurmak zorunda kalmakta ve krizleri IMF'nin sağladığı kredilerle ve IMF'nin yeşil ışığını alan öteki kuruluşların kredileriyle aşmaya çalışmaktadır. 1997 yılını izleyen üç yıl içinde kriz yaşayan ve IMF müdahalesini isteyen ülkeler şunlardır: Filipinler, Tayland, Endonezya, Güney Kore, Malezya, Singapur başta Meksika, Brezilya gibi bazı Güney Amerika ülkeleri, daha sonra Rusya ve Türkiye... Bu ülkelerin tamamı IMF ile stand-by anlaşması imzalayan ve dış borç kredilerini, ekonomik krizi yenmek amacıyla kullanan ülkelerdir.⁸⁶

Ülkemizde yaşanan 1958, 1970, 1980, 1994, 2000 ve 2001 krizleri sonucunda hem iç hem de dış borçlarımız artmıştır. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında artış göstermiştir. Bu artış bankaların sermaye yapılarını güçlendirmek ve görev zararlarını ortadan kaldırmak için bankacılık kesimine ait 30 milyar dolarlık iç borçlanma senetlerinden kaynaklanmıştır. Dış borç açısından da 1999 yılı sonunda başlatılan IMF istikrar programı devam ederken krizlerin ortaya çıkması ile IMF ile olan ortaklık devam ettirilmiş, bu

⁸⁶ İNCE, a.g.e., s.17-18.

dönemde krizden çıkış amacıyla aldığımız borç 20 milyar dolar civarında olmuştur. 1999 yılı sonunda toplam borç stoku 100 milyar dolar iken 2002 yılı sonunda 90 milyar doları iç, yaklaşık 130 milyar doları da dış olmak üzere 220 milyar dolar seviyesine yükselmiştir.⁸⁷

2. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASININ GELİŞİMİ

Bildiğimiz gibi gelirler ile giderler arasındaki negatif fark, bütçe açığının klasik tanımıdır. Ülkemizde ve gelişmekte olan çoğu ülkelerde ekonomik sorunların başlıca nedenlerinden biri de kamu açıkları ve buna bağlı olarak sürekli artan kamu kesimi borçlanma gereğidir. Günümüz ekonomilerinin çoğunda bütçe açıkları ve buna bağlı olarak kamu borçlanmasının sürdürülebilirliği önemli bir sorun haline gelmiş durumdadır.

Türkiye ekonomisinde yaşanan ekonomik sorunun başında kamu açıkları ve bu açıklar nedeniyle sürekli artan kamu kesimi borçlanma gereği gelmektedir. Ülkemizde özellikle 1980'li yılların sonundan itibaren çeşitli nedenlerle kamu gelirlerinin yetersiz kalması, buna karşılık kamu harcamalarının aşırı artmasıyla kamu finansman açıkları büyüme trendine girmiştir.

Tablo 1: Konsolide Bütçe Dengesi (Milyon S)

Yıllar	GSMH	Gelir	Gider	Bütçe Açığı	Gelir/ GSMH (%)	Gider/ GSMH (%)	B.Açığı/ GSMH (%)
1980	7.244	12.493	14.781	-2.288	17.2	20.3	3.1
1985	68.200	8.900	10.418	-1.518	13.0	15.3	2.2
1990	152.314	21.184	26.280	-5.096	13.9	17.3	3.3
1995	171.859	30.500	37.428	-6.927	17.7	21.8	4.0
2000	201.972	54.123	74.719	-20.597	26.8	37.0	10.2
2001	122.595	27.310	55.974	28.664	22.2	45.6	28.3
2002	171.642	38.920	70.655	31.375	22.6	41.1	18.2

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı.

Tablo 1'deki veriler, ülkemizde kamu dengelerinde yaşanan çarpıcı bozulmayı açıkça ortaya koymaktadır. Konsolide bütçe gerçekleştirmelerine baktığımızda, gelirlerin GSMH'ya oranı 1980 yılında % 17.2 iken 2002 yılına gelindiğinde % 22.6'ya yükselmiştir. Bununla birlikte harcamaların GSMH içindeki payı ise 1980 yılında % 20.3 iken, 2002 yılında % 41.1'e çıkmıştır. Buna göre bütçe açıklarını değerlendirdiğimizde

⁸⁷ TCMB Yıllık Raporları, (Ankara, 2003), s.41-57.

1980 yılında bütçe açığının GSMH'ya oranı % 3.1 iken, 2002 yılı sonu itibariyle bu oran % 18.2'ye yükselmiştir.

2003 yılı bütçesine baktığımızda toplam gelirler 100.782 trilyon, toplam giderler 145.629 trilyon, bütçe dengesi ise -44.847 trilyon olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılında 44.847 trilyonluk finansman sağlanmıştır. Bu finansman 36.269 trilyonluk iç borçlanma, 7.438 trilyonluk dış borçlanma ve 1.140 trilyonluk özelleştirme gelirlerinden oluşmaktadır.⁸⁸ 2003 yılında gelirlerin GSMH'ya oranı % 28.2, giderlerin GSMH'ya oranı ise % 40 düzeyine ulaşmıştır.⁸⁹

1980'den günümüze veriler ışığında görüldüğü gibi kamu açıkları sürekli artmıştır. Bu olumsuz gelişmeler sonucunda ise kamu kesimi borçlanma gereğinde sürekli artışlar olmuştur. Bu durum da ülke ekonomisinin en önemli sorunu hali gelmiştir. Bütçe açıklarını kapatmak için ülkemizde çeşitli yöntemlere başvurulmuştur. Bunlar KİT zamları, özelleştirme, emisyon, kısa vadeli spekülasyon sermaye ve en önemlisi iç ve dış borçlanmalar olmuştur.

Bu yöntemler ülkemizde koşullara bağlı olarak her dönemde farklı ağırlıkta kullanılmıştır.⁹⁰ Ancak bunlar içinde en önemli payı iç ve dış borçlanmalar almıştır. Önceleri sadece açıkların finansmanı amacıyla borçlanmaya gidilirken, 1990'lı yıllarla birlikte kamu gelirlerinin giderleri karşılamada yetersiz kalması sonucu borcun borçla ödenmesi amacıyla borçlanma yapılmıştır. Bu yapılanma giderek artan borç faiz yükü sorununu da beraberinde getirmiştir.⁹¹

2.1. 1980'den Günümüze Türkiye'de İç Borçların Gelişimi

Hükümetin ülke sınırları içinde kişi ve kurumlara ulusal para cinsinden borçlanması olarak ifade edilen iç borçlanmanın iktisadi niteliği, satın alma gücünün özel ve kamusal kesimler arasında el değiştirmesidir. İç borçlanmada ülkenin kullanabileceği kaynaklara

⁸⁸ Merkez Bankası, 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, (Ankara, 2003), s.8.

⁸⁹ DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), (Ocak 2004).

⁹⁰ MERİÇ, a.g.e., s.6.

⁹¹ ULUSOY, a.g.e., s.78.

bir ek söz konusu değildir. Devlet, en yaygın yöntemle halka ve kurumlara sattığı kağıda bağlı bono, tahvil ve kağıda bağlı olmayan yöntemlerle borçlanabilir.⁹²

Türkiye 1980'li yılların öncesinde çok az oranda iç borçlanmaya gitmiştir.⁹³ Kamu açıklarının finansmanında 1986'dan itibaren iç borçlanma ağırlık kazanmıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda dış borçlanmada trend tersine dönmüş ve iç borçlanmaya yönelinmiştir.⁹⁴ İç borçlanmanın bütçe açıklarının finansmanında en belirleyici araç olarak kullanılmaya başlanmasıyla, iç borçlanma giderek içinden çıkılmaz bir kısır döngü haline gelmiştir. 1980 sonrasında iç borçların kamu kesimi borçlanma gereği, para arzı, faiz oranları, bütçe açıkları, mal ve faktör piyasaları, tasarruflar ve yatırımlar, para ve sermaye piyasaları, gelir dağılımı, enflasyon ve ekonomik büyüme üzerinde önemli etkileri olmuştur.⁹⁵

Bugün Türkiye'de iç borç sorunu önemli boyutlara ulaşmıştır. Yapılan çalışmalar genellikle, iç borçların gelişimi, faiz oranları, vade yapısı ve makro ekonomik etkileri üzerinde yoğunlaşmakta ve Türkiye için son derece rahatsız edici bir durum varlığından söz etmektedir.⁹⁶

2.1.1. 1980-1990 Döneminde İç Borçlanma

1980 sonrası dönem Türkiye ekonomisinin yapısal değişime uğradığı bir dönemdir. 24 Ocak kararlarıyla birlikte oluşturulmaya çalışılan serbest piyasa ekonomisi işleyişi, Türkiye'de hem sosyo-kültürel hem de ekonomik alanda köklü değişimleri beraberinde getirmiştir. Özellikle, 1986 yılından itibaren Türkiye ekonomisine net dış kaynak girişinin azalması ve devletin esas gelir kaynağı olan vergilerin düşük düzeyde kalması, artan harcamalarının finansmanı için iç borçlanmayı zorunlu kılmıştır. Bu tarihten sonra iç borç stoğu giderek artmıştır.⁹⁷

⁹² "Devlet Borçlanması Nedir?", s.1, www.google.com.tr, (20.03.2004).

⁹³ BAĞCI, Kamu Borçları..., s.64.

⁹⁴ ULUSOY, a.g.e., s.77.

⁹⁵ Şevki ÖZBİLEN, Türkiye'de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri, (Atilla Yayıncılık, Ankara, 1998), s.107.

⁹⁶ ÖZGEN, a.g.e., s.1.

⁹⁷ ULUSOY, a.g.e., s.94-95.

İç borç stokunun giderek artması ve yüksek düzeylere çıkması beraberinde iki sorunu gündeme getirmektedir. Birincisi, iç borç stokunun anapara ve faiz ödemelerinin karşılanması için yine önemli miktarda kaynağa ihtiyaç duyulmasıdır. İkinci sorun ise, istikrar programı çerçevesinde parasal genişlemeye gidilemeyeceğinden ve net bir dış finansman olmayacağından, kaynak ihtiyacının yine iç borçlanmayla karşılanmasının borçlanma faizlerini yükselteceği gerçeğidir. Bu durumda iç borç stokunu daha da yükseltecek ve kaynak ihtiyacı bir önceki döneme göre daha da artacaktır.⁹⁸

Ülkemizde iç borç stoku devlet tahvilleri, hazine bonoları, konsolide borçlar ve Merkez Bankası'ndan alınan kısa vadeli avansların toplamından oluşmaktadır. Özellikle 1980'li yıllardan sonra kamu kesimi finansman açıklarının büyümesi, yüksek oranlı enflasyon ve artan borç talebi nedeniyle Hazine yüksek faiz oranından borçlanmıştır. Yine ele alınan dönemde ülkede yaşanan ekonomik ve siyasal belirsizlikler nedeniyle tasarruf sahipleri uzun vade yerine kısa vadeyi tercih etmiş, kısa vadeli borçlanmanın getirmiş olduğu faiz yükü nedeniyle de iç borç stoku sorun olacak seviyeye ulaşmıştır.⁹⁹

Hazine, 1980-1983 yılları arasında tahvil ve hazine bonusu satışıyla yılda GSMH'nin % 1.2'si oranında borçlanmıştır. 1984-1987 döneminde ise yaklaşık 2.5 katlık bir artışla GSMH'nin % 2.9'u oranında borçlanmıştır. Toplam iç borçlanmalar 1981-1983 döneminde GSMH'nin % 1.6'sını oluştururken, 1984-1987 döneminde % 3.7'sine ulaşmıştır.¹⁰⁰

1985 yılında Katma Değer Vergisi'nin uygulamaya konulması vergi gelirlerinde önemli bir artış yaratmıştır. Ancak bütün bu gelir artışlarına rağmen kamu borçlarındaki artışlar sürekliliğini korumuştur.¹⁰¹ Nitekim 1980'de iç borç stokunun GSMH'ya oranı % 13.6 iken, 1989 yılında bu oran % 18.2 düzeylerine çıkmıştır.

⁹⁸ "TÜSİAD, Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler, Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/190, Ocak, 1996, s.47"den aktaran ULUSOY, a.g.e., s.96.

⁹⁹ ULUSOY, a.g.e., s.95.

¹⁰⁰ Oğuz OYAN, Dışa Açılma ve Mali Politikalar, Türkiye: 1980-1989, (V Yayınları, Ankara, 1989), s.245-268.

¹⁰¹ İNCE, a.g.e., s.129-130.

2.1.2. 1990 Sonrası Dönemde İç Borçlanma

Türkiye, 1990'lı yıllara, ülke ekonomisini liberalleştirmeye yönelik atılımların yapıldığı bir dönemden sonra girmiştir. Türkiye için bu dönemi belirleyen faktörler, siyasi istikrarsızlık, uzun yıllar süren terör, kronik enflasyon, düzensiz büyüme, bölgeler arasında yaşanan gelir farklılıkları, bozulan mali disiplin ve giderek büyüyen iç-dış borç kısır döngüsü, yoksulluk ve yolsuzluk olmuştur.¹⁰²

Günübirlik politikalar ve siyasi çekişmeler nedeniyle mali disiplin kaybolmuştur. Bu da kamu açıklarını önlenemez bir duruma getirmiştir. Yine bu açıkların finansmanı borçlanma yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak 1992 yılına kadar borçlanma politikası belirli bir disiplin içinde ve tamamen teknik kararlar çerçevesinde yürütülürken, bu tarihten itibaren siyasal baskıların etkisiyle şekillenir olmuştur.¹⁰³

İç borçlanmadaki artış 1990'lı yıllarda da devam etmiştir. Özellikle devletin bitmeyen borçlanma ihtiyacı nedeniyle 1991 yılından itibaren de iç borç faiz oranları artmış, faiz ödemelerinin toplam borçlanma içindeki payları %100'ün üzerine çıkmıştır. Bu gelişme para arzı artışlarını zorunlu hale getirmiştir. 1991 yılından itibaren iç borçlanma gerçekten en büyük sorun haline gelmiştir.¹⁰⁴

1990-1999 arasında, on yılda, iç borç stoku tam 546 kat artmıştır. İç borç stokunun gayri safi milli hasılaya oranı, 1990 yılında yüzde 14,4 iken, 1999 yılında yüzde 29,9'a ulaşmıştır. Bu dönemde toplam faiz ödemesi 1298 kat artmıştır. Faizlere gelince; 1990'da 53 olan faizler, 1994'ten itibaren % 100'ün üzerine çıkarak üç haneli rakamlara ulaşmıştır. On yıllık faiz ortalaması yüzde 107.4 olmuştur.¹⁰⁵

Sonuç olarak özellikle 1990 sonrası izlenen politikalar nedeniyle iç borç stoku sürekli artış eğilimine girmiştir. Bu da bütçe açıklarının genişlemesine yol açmıştır. Varılan nokta sonrasında iç borçlar ve faiz ödemeleri bütçe açıklarının büyümesine neden olurken, bütçe açıkları da borçların tekrar artmasına neden olmuş ve ülke açık-borç-faiz

¹⁰² Oktay VURAL, "Krizle Giden Yolun Arayapı Taşları ve Siyaset", Türkiye ve Siyaset Dergisi, Mart-Nisan 2001, s.3.

¹⁰³ ULUSOY, a.g.e., s.98.

¹⁰⁴ ÖZGEN, a.g.e., s. 9.

¹⁰⁵ VURAL, a.g.e., s.1-2.

kısır döngüsü içerisine girmiştir. Diğer taraftan borç faizlerindeki anormal artışlar sürdürülemez borçlanma politikası uygulandığını göstermektedir. Sonuçta 9 Aralık 1999 ekonomik kararlarıyla, daha düşük faizle ve daha çok dış kaynağa yönelik yeni bir borçlanma politikası uygulanmaya konulmuştur.¹⁰⁶ Ancak iç borç sorunu ülkemizde hala önemini korumaktadır. 2003 yılı itibariyle iç borç stokunun GSMH'ya oranı % 54.4 iken, faiz ödemelerinin oranı % 14.7 civarındadır. Çünkü ülkemizde iç borçlanmaya daha fazla başvurulmaktadır. Bu anlamda kamu kesimi borçlanma gereğinin artması ve mali dengeleri etkilemesinin sorumlusunun büyük ölçüde iç borçlanma olduğu söylenebilir.¹⁰⁷

2.2. 1980'den Günümüze Türkiye'de Dış Borçların Gelişimi

Dış borçlanma, ülkenin kaynaklarına ek bir kaynak sağlamak, döviz olarak yeni ödeme gücü elde etmek gibi çeşitli nedenlerle yabancı ülke ve finans kuruluşlarından geri ödemeli kaynak bulunması olarak ifade edilmektedir. Dış borçlanma yeteneği bir ülkenin makro ekonomik dengelerine bağlı olarak değişmektedir.

Bir ülkenin dış borçlanmaya ağırlık vermesi durumunda artan dış borç servis yükü ödemeler bilançosu açıklarına yol açmaktadır. Bu durum dış borçların döviz kazandırıcı faaliyetlerde kullanılmaması durumunda daha belirgindir. Ancak dış borçlanma, özel yatırımlar üzerinde daha düşük dışlama etkisi oluşturması ve enflasyonist baskı sisteminin düşük olması nedeniyle daha çekici görünmektedir. Ayrıca, reel borç yükünü azaltmak için devletin enflasyon oluşturma imkanını ortadan kaldırdığından dış borçlanma daha yüksek mali ve parasal disiplin sağlama özelliğine sahiptir.¹⁰⁸

Gelişmiş ülkelerden farklı olarak kamunun yüklü miktarda dış borcunun olması, kamunun içeriden borçlanamadığı anlamına gelmektedir. Yabancı fonlar hibe, uluslararası kurumlardan düşük faizli krediler, proje finansmanı ve ticari borçlanma şeklinde gelmektedir. Türkiye son yıllarda borçlanmasının önemli bir kısmını ticari bankalardan

¹⁰⁶ ULUSOY, a.g.e., s.100-101.

¹⁰⁷ ÖZGEN, a.g.e., s.5.

¹⁰⁸ FONTENAY ve Diğerleri, "The Role of Foreign Currency Dept in Public Dept. Management", IMF Working Paper, 90/115 (Washington: International Monetary Found), 1995, s.12; "Simon GRAY, "The Management of Government Dept", Handbook in Central Banking, Center for Central Banking Studies, No:5, (London: Bank of England), 1996, s.23"den aktaran MERİÇ, a.g.e., s.6.

kredi olarak karşılacaktır. Dış ve iç borç ayrı yönetim kriterlerine sahip bulunmakla beraber birbirleri ile etkileşim halinde bulunmaktadırlar. Durumu diğer az gelişmiş ülkelerden biraz daha iyi olmakla birlikte, Türkiye önemli miktarda bir dış borca sahip bulunmaktadır. Son zamanlarda dış borçlarda bir azalma olsa da kamunun toplam borçları içerisinde dış borçların payı oldukça yüksektir.¹⁰⁹

Ülkemizde devlet yurt içi piyasalardan borçlanır, ama bunu milli gelir dışındaki bir kaynakla, yani bir ölçüde dış borçlanma ile finanse eder. Devletin dış borçlanma kayıtları içinde, özel sektör borçlanması da vardır. Ancak dış borçlanma yine de iç borcu finanse eden bir niteliğe bürünmüştür. Dış borç, büyük ölçüde yurt içi tasarrufların yetersizliğinden kaynaklanmaktadır ve devletin iç borçlanmada karşılaştığı ödeme güçlükleri dolayısıyla, dış borçlanmaya başvurduğu açıkça gözlenmektedir.¹¹⁰

2.2.1. 1980-1990 Döneminde Dış Borçlanma

Türkiye bu döneme ekonomi politikasında bir dönüşüm yaparak girmiştir. İthal ikameci politikalar yerine dışa dönük ve ihracatı teşvik eden sanayileşme politikası kabul edilmiştir. Kabul edilen bu politika; ithalatın liberalizasyonunu ihracatın teşvikini ve kambiyo kurundaki serbestleşmeyi içermekteydi. İhracatın teşvik edilerek Türk ekonomisinin dışa açılması, döviz darboğazları ve dış borçlarla ilgili önemli bir gelişmeydi. Dış borç ödemelerinin aksatılmadan yapılması ve uygulanan ekonomik politikalar dış borçlanma kabiliyetini arttırmıştır.¹¹¹

1980-1990 döneminde Türkiye'nin dış borçlarına baktığımızda sürekli bir artış gözlenmektedir. 1980'li yıllarda ortaya çıkan Dünya Borç Krizi, dış borç servislerini önemli miktarda artırmıştır. Söz konusu bu dönemde Türkiye'de enflasyon ve iç borç yükü önemli oranlarda artmıştır. 1980'lerden sonra kısa süreli dış borçlara daha fazla başvurulmuştur. Ancak bu da ekonomideki tikanlıkları daha da arttırmıştır. Böylece

¹⁰⁹ BAĞCI, Kamu Borçları..., s.106-111.

¹¹⁰ ÖZGEN, a.g.e., s.2.

¹¹¹ ULUSOY, a.g.e., s. 118.

ülkemizde zaten ağır olan borç yükünü daha da ağırlaştırarak ve enflasyonu daha da azdıran yeni sorunlar yaratmıştır.

Ülkemizde, 1980 yılında dış borç stokunun GSMH'ya oranı %27,3 iken 1988 yılına gelindiğinde bu oran %44.8'e ulaşmıştır. Aynı şekilde dış borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı 1980 yılında %1.9 iken 1988 yılına gelindiğinde bu oran %1.8 olarak gerçekleşmiştir.¹¹² Ülkemiz de 1981, 1984 ve 1988 yıllarında net dış borçlanma yapılmışken diğer yıllarda net dış borç ödemesi gerçekleşmiştir.¹¹³ 1980-1990 döneminde dış borçların GSMH içindeki payı giderek artan bir seyir izlemiştir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren bu oran %50'yi aşmıştır. Bu durum aynı zamanda ilerdeki borçlanma imkanlarımızı da sınırlamıştır.¹¹⁴

2.2.2. 1990 Sonrası Dönemde Dış Borçlanma

Bilindiği gibi, dış borç sorunu temelde yurtiçi tasarruflarının yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. Ülkemizde de bu yetersizlik giderilemediğinden, 1990'lı yıllarda da dış borçlarımız artmaya devam etmiştir ve borç stokunun sürekli artmasına bağlı olarak TL aşırı değerlenmiştir.

1993 yılı sonuna kadar Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin sürekli olarak yükselmesi finansman ihtiyacını kaçınılmaz kılmıştır. Ancak 1993 sonu ve 1994 yılı başında uluslararası kredi kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu düşürmeleri ekonomiyi derinden etkilemiş ve bir kriz içine sürüklemiştir. Bu durum Türkiye'nin itibarını zedelemiş ve uluslararası piyasalardan borç bulma imkanını zorlaştırmıştır. Borç imkanının daralması nedeniyle 1994 yılı dış borç stokunda bir azalma meydana getirmiştir.¹¹⁵ 1994 krizinin ardından 5 Nisan 1994 istikrar tedbirleriyle krizin bir ölçüde

¹¹² DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1980-1998)** ve Hazine Müsteşarlığı, **Hazine İstatistikleri (1980-1999)** verilerinden yararlanılarak ifade edilmiştir.

¹¹³ SAKAL, a.g.e., s.49.

¹¹⁴ ULUSOY, a.g.e., s.122.

¹¹⁵ ULUSOY, a.g.e., s.122-123.

atlatılması sağlanmıştır. Bunun sonucunda ülkemiz tekrar borçlanabilme imkanına kavuşmuştur ve takip eden yıllarda borçlar yine sürekli artış eğilimine girmiştir.

1990-1999 arasında, on yılda, dış borç stoku, 49 milyar dolardan 102 milyar dolara çıkarak ikiye katlanmıştır. Dış borç stokunun gayri safi milli hasılaya oranı %40'lardan %55'e çıkmıştır.¹¹⁶

Son olarak 1999 Aralık ayında, IMF ile hazırlanan istikrar programı kabul edilmiş ve 1 Ocak 2000'de yürürlüğe girmiştir. Bu program ile ekonomimizin içinde bulunduğu istikrarsızlık ortamının giderilmesi, dış borç ve döviz darboğazından kurtulması hedeflenmiştir. Bu program ülkemizde uygulamaya kurulan istikrar programlarının en ciddi şekilde uygulananıdır. Ancak 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ile dış borç stokunun GSMH'ya oranı, % 78'lere çıkmıştır. 2003 yılı itibariyle bu oran % 61 civarına düşmüştür.

2.3. Türkiye'de Borçların Geleceği

Türkiye'de gerek iç borçlanma ve gerekse dış borçlanma kolay bir kamu geliri olarak görüldüğü için çok sık başvurulmuş bir kaynak haline gelmiştir. Bu finansman aracına özellikle 1980 sonrası dönemde yoğun bir biçimde başvurulduğu görülmektedir.¹¹⁷

Ülkemizde özellikle son on yılda mali disiplin bozulmuştur. Buna bağlı olarak ülkemizde kamu açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğindeki artış beraberinde kamu borçlarının hızla tırmanma eğilimi içerisine girmesine neden olmuştur. Bu gelişme zamanla açık- borç-faiz üçgeni içerisinde yükselmiştir.

Türkiye'de 1980-2000 döneminde yaklaşık 380.4 milyar dolarlık iç ve dış borç 218.1 milyar dolar faiz ödenerek çevrilmiştir. Dolayısıyla iç ve dış borçlar anapara ve faiz

¹¹⁶ VURAL, a.g.e., s.2.

¹¹⁷ SAKAL, a.g.e., s.41.

olarak toplamda 598.5 milyar dolar olarak ödenmiştir. Bu rakam 2002 yılı sonu itibariyle GSMH'nun yaklaşık dört katı büyüklüğüne karşılık gelmektedir.¹¹⁸

Nitekim Yaşar Uysal'ın yaptığı 1980-2000 dönemini kapsayan borçların geleceğine yönelik trend ve doğrusal regresyon analizinde, borç stokunun ve borç faiz ödemelerinin artarak GSMH'yi aşacağı önceden belirtilmiştir.¹¹⁹ Borç/GSYH oranının hızlı bir biçimde yükselerek artması söz konusu ise, kamu açıklarının sürdürülemez nitelik kazanması olağan hale gelmektedir.¹²⁰

Kamu açıklarının ve kamu borçlanmasının sürdürülebilirliği açısından geleceğe yönelik kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin ne olması gerektiği konusunda değerlendirmelerin yapılmaya çalışılması sorunun çözümü için atılacak önemli bir adımdır.¹²¹

Gerek dış borç yükü ve gerekse iç borç yükü açısından dünya ortalamasının üzerine çıkan ülkemizde borçların sürdürülebilirliği zor bir dönemece girmiştir. Yapılan çalışmalardan yola çıkarsak, borçlanma trendinin devamı halinde; kamu gelir-giderleri arasındaki farkın yani bütçe açığının çok büyük boyutlara ulaşabileceği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca özellikle borçların faiz yüküne dikkat çekilerek, faiz oranlarının aşağıya çekilmeden, borçların sürdürülme imkanının olmadığı belirtilmektedir.¹²²

3. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASININ VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNE ETKİSİ

Kamu gelirleri içerisinde en önemli yeri genelde vergiler almaktadır. Gelişmiş ülkelerde toplam devlet gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı % 85-95 arasında yer alırken, Türkiye'de özellikle 1992 yılından itibaren vergi gelirlerinde hızlı artışlar

¹¹⁸ MERİÇ, a.g.e., s.7.

¹¹⁹ "Yaşar UYSAL ve Diğerleri; "Borçlanma Nereye Kadar?", 2001 İktisadi Rapor, İzmir Ticaret Borsası, Yayın No:75, İzmir, s.174-176"den aktaran MERİÇ, a.g.e., s.16.

¹²⁰ "TREHAN, B. ve C.E. WALSH, "Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits, *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 23, No:2, p. 206-218"den aktaran, SAKAL, a.g.e., s.53.

¹²¹ SAKAL, a.g.e., s.53.

¹²² MERİÇ, a.g.e., s.17-18.

kaydedilmiştir. Fakat aynı dönem itibariyle borçlanma gelirlerine bakarsak, bu gelirlerin vergi gelirlerinden daha yüksek oranda artış gösterdiği göze çarpmaktadır. Ülkemizde konsolide bütçe gelirleri ile borçlanma gelirlerini karşılaştırdığımızda, özellikle 1990 yılından günümüze doğru borçlanma lehine önemli değişiklikler gösterdiği görülmektedir.¹²³

Ülkemizde 1980 sonrası düzenlemeler ile birlikte vergi sisteminde yapısal esnekliğin sağlanamaması, sisteme artan oranlılığın kazandırılmaması, menkul sermaye iradı elde edenlerin bu kazançlarını beyannameye dahil etme zorunluluğunun kaldırılması, vergi dilimlerinin azaltılması, gelir ve kurumlar vergilerindeki istisna ve muaflıkların genişletilmesi, vergilemede dolaylı vergilere ağırlık verilmesi vs. vergi sistemimizin aksayan yönlerini oluşturmaktadır.¹²⁴

Ülkemizde borçlanma nedeni olan finansman açıklarının oluşmasında en önemli neden olarak kamu harcamalarının artması gösterilse de, konsolide bütçe gelirlerinin özellikle de vergi gelirlerinin azalması da bunda önemli bir yer tutmaktadır.

Vergi gelirlerimizin kamu harcamalarını karşılama oranı 1980 yılında % 69.5 iken 2001 yılına gelindiğinde % 49.8'e indiği görülmüştür. 2003 yılında ise getirilen ek vergiler ve vergi barışı gibi önlemlerle 61.5'e çıkması beklenmiştir. Kamu açığının hızla artışının temelinde kamu harcamaları artışının aynı şekilde vergi gelirleri ile karşılanamaması yatmaktadır. Burada özellikle 1990 sonrasında görülen bu hızlı vergi geliri/harcama artışı ilişkisinin açılmasında, hükümetlerin çok sık aralıklarla değişmesinin yanında, çok sık seçimlerle karşı karşıya kalınması ve bunların sonucunda, siyasi iktidarların vergi alma yerine borçlanmayı tercih etmeleri yatmaktadır.¹²⁵

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, ülkemizde mevcut vergi sistemimizdeki aksaklıklar nedeniyle ortaya çıkan vergi gelirlerindeki azalış, iktidarların borçlanma politikaları nedeniyle daha da artmaktadır. Diğer bir ifade ile Türkiye'de kamu borçlanmasının vergi gelirlerini azaltması gibi negatif yönlü bir etkisi söz konusudur.

¹²³ MERİÇ, a.g.e., s.3.

¹²⁴ Özhan ULUATAM, "Enflasyon ve Vergileme", VI. Maliye Sempozyumu, (H.Ü.İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Ankara), s.25.

¹²⁵ MERİÇ, a.g.e., s.20.

Ülkemizde kamu borçlanması, sermaye kaçı, enflasyon, kayıt dışı ekonomi ve özel sektörün yatırımlardan dışlanması gibi konularda olumsuz etkilerde bulunarak vergi gelirlerimizin azalmasına neden olmuştur.

3.1. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Özel Kesimi Dışlama Etkisi

Devlet borçlanması yatırımları finanse etme amacıyla yapıldığında, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmede çok önemli işlev yüklenmektedir. Daha çok tüketim amaçlı borçlanmada ise bir taraftan özel sektörün kullanacağı kaynakları kamunun kullanması söz konusu olacak, diğer taraftan bu kaynaklar kamu yatırımlarında değerlendirilemeyeceği için toplam yatırımlar azalacaktır. Aynı zamanda, borçlanma amacıyla devletin fon piyasasına başvurması faiz oranlarını yükseltecektir. Yükselen faiz oranları kredi maliyetlerinin artması anlamına gelecektir. Dolayısıyla yüksek kredi maliyetleri nedeniyle sektörün reel yatırımlarını azaltacaktır. Diğer bir ifade ile hem fonların maliyetinin artması (faizlerin yükselmesi), hem de kamunun toplam fon arzının önemli bir kısmını kullanması özel sektör yatırımlarını azaltacaktır.¹²⁶ Daha önce ifade ettiğimiz gibi bu olaya devlet borçlarının özel sektörü dışlama etkisi denilmektedir.

Kamu borçlanmasının dışlama (crowding-out) etkisi yaratma ihtimalinin yanında bunun tamamlayıcılık (crowding-in) etkisine dönüşmesi de söz konusu olabilmektedir. Özel kesim ve kamu kesiminin aynı alanlara yatırım yapmaları durumunda kamu kesimi yatırımlarının genişlemesi bir dışlama etkisi yaratmakta ancak yatırım alanları farklılaştığında iki tür yatırım arasındaki ilişki daha değişik boyut kazanmaktadır. Yatırım alanlarının farklılaşması, kamu kesiminin alt yapı yatırımlarına yöneldiği durumlarda söz konusu olmaktadır. Bu koşullarda, kamu ve özel yatırımlar rakip değil, tamamlayıcı özellik kazanmakta ve kamu yatırımları özel yatırımları engellemekten çok bunların gerçekleştirilmesine katkıda bulunup verimliliğini ve kârlılığını arttırmaktadır.¹²⁷

Ülkemizde hazine borçlanmalarının, özel kesime aktarılabilir fonlar üzerinde dışlama etkisi mi yoksa tamamlayıcılık yönünde bir etki mi yarattığını analiz etmeden önce bazı konuları incelemek gerekmektedir.

¹²⁶ ULUSOY, a.g.e., s.276.

¹²⁷ KESBİÇ, BAKIMLI, a.g.e., s.8.

3.1.1. Kamu Borçlanmasının Özel Kesime Aktarılabilir Fonları Azaltması

Kamu kesiminin borçlanmasının, dışlama etkisinin ortaya konulması açısından önem taşıyan ilk husus, kamu kesiminin fon talebinin özel kesime ayrılacak fonları geriletip geriletmediğidir. Bu durumu Tablo 2, 3 ve Tablo 4, 5'deki veriler ışığında açıklığa kavuşturabiliriz.

Tablo 2: Net Tahvil ve Bono Satışları (Milyar TL)

Tarih	Net Tahvil & Bono Satışı (1)	GSMH (2)	Bütçe Giderleri (3)	(1)/(2) (%)	(1)/(3) (%)
1980	84,0	5303	1079	1,6	7,8
1981	58,0	8023	1515	0,7	3,8
1982	91,0	10612	1601	0,9	5,7
1983	77,0	13933	2612	0,6	2,9
1984	454,0	22168	3784	2,0	12,0
1985	733,0	35350	5400	2,1	13,6
1986	827,0	51185	8560	1,6	9,7
1987	1400,0	75019	13044	1,9	10,7
1988	3052,0	129175	21447	2,4	14,2
1989	5978,0	230370	38871	2,6	15,4
1990	9870,0	397178	68527	2,5	14,4
1991	17884,1	634393	130263	2,8	13,7
1992	75379,6	1103605	221657	6,8	34,0
1993	124661,5	1997323	485249	6,2	25,7
1994	288620,9	3887903	897296	7,4	32,2
1995	599452,6	7854887	1710645	7,6	35,0
1996	1606754,1	14978067	3940162	10,7	40,8
1997	3115949,4	29393262	7990748	10,6	39,0
1998	5747113,4	53518332	15585376	10,7	36,9
1999	11307259,85	78282967	28017791	14,44	40,36
2000	13500474,76	125596129	46602626	10,75	28,97
2001	85736638,4	176483953	80379004	48,58	106,67
2002	27712431,5	273463168	115485633	10,13	24,00
2003 ⁽¹⁾	44517010,0	359762926	141040911	12,37	31,56

(1) Tahmin.

Kaynak: TCMB, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı.

Tablodaki verileri incelediğimizde 1980-1985 döneminde yıllık ortalama olarak GSMH'nin % 1.3'ü oranında borçlanan hazinenin 1985-1990 döneminde ise ortalama % 2.1 oranında borçlandığı görülmektedir. Bu oran 1990-1995 döneminde % 5.5 iken, 1995-2000 döneminde yıllık ortalama % 10.7 civarında gerçekleşmiştir. Kriz yılı olan 2001 yılı verilerine baktığımızda hazine borçlanmasının GSMH'ya oranının çok yüksek olduğu da dikkat çekmektedir. Kamunun borçlanma oranlarına baktığımızda, bu oranların gittikçe artan miktarlarda gerçekleştiği görüldüğüne göre, bu gidişatın özel kesime aktarılabilir fonları geriletmediği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3: Hazine Borçlanmalarının Rezerv Para Artışındaki Payı (Milyar TL.)

Tarih	Rezerv Para (1)	Net Tahvil & Bono + Kısa Vadeli Avans (2)	Hazine Payı (2)/(1) (%)
1980	506	187,0	37,0
1981	787	97,0	12,3
1982	1207	144,0	11,9
1983	1525	149,0	9,8
1984	2204	643,0	29,2
1985	2753	999,0	36,3
1986	3553	1084,0	30,5
1987	4911	1755,0	35,7
1988	7905	3728,0	47,2
1989	15891	6435,0	40,5
1990	20284	10202,0	50,3
1991	30047	28603,3	95,2
1992	48876	92790,2	189,8
1993	82448	164082,2	199,0
1994	150225	340477,9	226,6
1995	277185	669175,3	241,4
1996	471323	1785707,0	378,9
1997	890667	3082619,7	346,1
1998	1654770	5409490,2	326,9
1999	2819077	11307259,9	401,1
2000	4658028	13500474,8	289,8
2001	6508334	85736638,9	1317,3
2002	9576584	27712431,5	289,4
2003 ⁽¹⁾	14027413	44517010,0	317,4

(1) Tahmin.

Kaynak: TCMB, DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı.

Türkiye'de crowding-out etkisinin ortaya konulması açısından önem taşıyan bir diğer nokta da merkez bankası kredilerinden kamu ve özel kesimin aldığı paylardır. Üstteki tabloda rezerv para ile Hazine'nin tahvil ve bono satışlarının karşılaştırılması yapılmaktadır. Bilindiği gibi merkez bankası bilançosunun pasif kısmında, tedavüle çıkartılan para ile çıkarılması merkez bankasınca taahhüt edilen paranın (ticari bankalar mevduatı) toplamı rezerv para olarak yani merkez bankası parası olarak ifade edilmektedir.

Tablo'daki verileri incelediğimizde 1980-1983 yıllarında, hazinenin rezerv para paylaşımında aldığı pay azalan bir seyir izlemiştir. Ancak 1983 yılından itibaren, özel ve kamu kesimleri arasında rezerv paranın paylaşımından hazinenin aldığı pay sürekli artmıştır. Ayrıca dikkat çeken bir diğer nokta 1992 yılından itibaren hazine payının üç haneli rakamlara çıkmasıdır. Sonuç olarak hazinenin merkez bankası parasının giderek daha büyük miktarını kullandığını, son dönemlerde neredeyse tamamına yakını kullandığını, hatta ötesine geçtiğini ifade edebiliriz.

Tablo 4: Ticari Banka Aktiflerinin Dağılımı (Milyar TL.)

Tarih	Toplam Aktifler (1)	Özel Kesime Açılan Krediler (2)	Tahvil&Bono Stoku (3)	(2)/(1) (%)	(3)/(1) (%)	(3)/(2)
1980	1544	641	190	41,5	12,3	0,3
1981	2743	1158	248	42,2	9,0	0,2
1982	4218	1633	338	38,7	8,0	0,2
1983	5938	2192	416	36,9	7,0	0,2
1984	9413	2928	871	31,1	9,3	0,3
1985	14648	4860	1522	33,2	10,4	0,3
1986	16131	8457	1570	52,4	9,7	0,2
1987	23198	13080	3649	56,4	15,7	0,3
1988	38204	18429	6345	48,2	16,6	0,3
1989	71269	30757	10849	43,2	15,2	0,4
1990	105643	55174	15585	52,2	14,8	0,3
1991	200982	87101	30926	43,3	15,4	0,4
1992	384679	168157	54049	43,7	14,1	0,3
1993	767867	312326	97350	40,7	12,7	0,3
1994	1458370	528429	171832	36,2	11,8	0,3
1995	2786497	1277944	335799	45,9	12,1	0,3
1996	6394291	3029299	1090313	47,4	17,1	0,4
1997	12386149	6959949	2116698	56,2	17,1	0,3
1998	23416480	10774212	4408840	46,0	18,8	0,4
1999	43311445	15390632	10702885	35,5	24,7	0,7
2000	66602843	25561979	15114230	38,4	22,7	0,6
2001	174481024	30776161	57080395	17,6	32,7	1,9
2002	155845828	31997840	81515067	20,5	52,3	2,5

Kaynak: TCMB.

Ticari bankaların özel kesime açtığı krediler ile kamu kesimine ayırdığı fon miktarı da dışlama etkisinin analizinde önemlidir. Yandaki tabloda ticari bankaların özel kesime açtığı krediler ile kamuya ait tahvil ve bono stokunun toplam aktifler içindeki dağılımı yıllar itibarıyla verilmiştir. Ülkemizde 1980-2000 döneminde, banka kaynaklarından özel

kesime açılan kredilerin (bazı yıllardaki artış hariç) genelde giderek azalan oranda bir eğilim gösterdiği görülmektedir. Bu oran 2002 yılında % 20'lere kadar düşmüştür. Diğer taraftan banka aktifleri içinde devlet tahvili ve hazine bonolarının payının ise 1980-2002 yılları içinde genel olarak artış eğilimi içinde olduğu görülmektedir. 1980 yılında banka aktifleri içinde devlet tahvil ve hazine bonolarının payı % 12.3 iken, 2002 yılına gelindiğinde bu oranın artarak % 52.3 oranına ulaştığı görülmektedir. Bu da banka kaynaklarından kamu kesimine aktarılan fon miktarının giderek arttığını, özel kesime ayrılan kredilerin ise giderek azaldığını ortaya koymaktadır. Tablo'daki ticari banka aktiflerinde yer alan tahvil ve bono stokunun özel kesime açılan kredilere oranları yıllar itibariyle incelendiğinde de banka kaynaklarının giderek artan bir şekilde kamuya yöneltildiğini anlamak mümkündür.

Tablo 5: Menkul Kıymetlerin Dağılımı (GSMH'nın %'si Olarak)

İhraç Edilen Menkul Kıymetler	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kamu Kesimi	1.4	5.1	6.9	7.7	5.5	7.4	15.9	16.8	22.7	19.8	35.3	22.9	29.4	38.7	37.5	23.2	18.7
Devlet Tahvili	1.2	1.8	3.0	3.9	3.2	1.8	6.8	7.5	4.8	4.4	8.3	8.0	2.5	27.3	32.3	0.2	1.7
Hazine Bonosu	0.2	3.3	4.0	3.3	2.1	5.4	8.7	9.0	16.7	15.4	24.8	14.9	26.9	11.3	5.2	23.0	15.3
Özel Kesim	0.7	0.4	0.9	1.0	1.0	1.0	1.7	3.8	2.1	2.1	1.0	1.0	1.0	1.1	4.6	3.1	0.9
Hisse Senedi	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.7	0.5	0.5	1.0	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	2.3	0.8	0.3
Genel Toplam	2.1	5.5	7.8	8.7	6.5	8.5	17.6	20.6	24.8	21.9	36.3	23.9	30.4	39.8	39.9	26.3	19.6

Kaynak: TCMB, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950-2003, Ocak 2004; DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak, 1999; DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Nisan, 2001; DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ocak, 2003.

Devlet iç borçlanma senetlerinin mali piyasalardaki en önemli etkisi, kamunun neredeyse tekel konumuna gelecek bir anlamda finansal kaynaklara el koymasındır. Özellikle 1990'lardan itibaren, iç borçlanma senetleri, toplam menkul kıymet ihracının % 95-97'sini oluşturmuştur. Nitekim, 1990'lı yıllarda özel kesimin hisse senedi ihraçları ulusal gelirin ancak % 1'ine ulaşırken, kamu kesimi borçlanma senetlerinin boyutu 1999'da ulusal gelirin % 38.7'sine kadar ulaşmıştır.¹²⁸

¹²⁸ Hikmet İYİDİKER, Yasemin ÖZÜĞURLU, "Türkiye'de Kamu İç Borçlanmasının Reel Kesim Üzerindeki Etkileri", <http://www.marmara.edu.tr/maliyeseempozyumu/tebligler/6.2.doc>

Sonuç olarak Tablo 2, Tablo 3, Tablo 4 ve Tablo 5'deki verileri ayrı ayrı incelediğimizde, bu veriler ışığında kamu kesiminin borçlanmasının özel kesime aktarılacak fonların giderek azalmasına neden olduğu ve özel kesimin yatırımları için gerekli olan fon teminini zorlaştırdığı görülmektedir.

3.1.2. Borçlanma Gelirlerinin Kullanıldığı Yerler

Kamu kesiminin borçlanmasının dışlama etkisinin ortaya konulması açısından önem taşıyan ikinci husus, kamu kesiminin borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerin nerede kullanıldığının tespitidir. Türkiye'de iç borçlanma gelirlerinin genelde iç ve dış borç servislerini karşılamak için kullanılmış olmasının geçerliliği çok yüksek bir alternatiftir. Bunu Tablo 6'daki verileri incelediğimizde açıkça görebiliriz.

Tablo 6: İç ve Dış Borç Servisi

Tarih	Dış Borç Servisi	İç Borç Servisi	Toplam Borç Servisi (1)	Tahvil-Bono Satışı (2)	(2/1) (%)
1980	16	46,0	62,0	110,0	177,4
1981	56	175,0	231,0	194,0	84,0
1982	107	258,0	365,0	317,0	86,8
1983	281	314,0	595,0	278,0	46,7
1984	500	392,0	892,0	694,0	77,8
1985	847	1408,0	2255,0	1891,0	83,9
1986	1446	2882,0	4328,0	3057,0	70,6
1987	2203	5629,0	7832,0	6000,0	76,6
1988	4174	8254,0	12428,0	8931,0	71,9
1989	6941	14341,0	21282,0	16618,0	78,1
1990	9801	20953,0	30754,0	20901,0	68,0
1991	16100	44550,6	60650,6	45787,2	75,5
1992	25433	108389,7	133822,7	150896,6	112,8
1993	49030	310637,9	359667,9	351366,0	97,7
1994	176321	782665,2	958986,2	844802,2	88,1
1995	339580	1533221,8	1872801,8	1665503,2	88,9
1996	580411	4678918,6	5259329,6	4969892,7	94,5
1997	991216	5104142,0	6095358,0	6259961,4	102,7
1998	2385946	14130487,6	16516433,6	14254323,6	86,3
1999	3243999	25473528,8	28717527,8	26886404,8	93,6
2000	5301019	37574940,1	42875959,1	32468544,9	75,7
2001	13276184	164360841,6	177637025,6	209613234,5	118,0
2002	14072333	141059233,1	155131566,1	125303125,0	80,8
2003 ⁽¹⁾	16432013	145397241,0	161829254,0	158238383,0	97,8

(1) Tahmin.

Kaynak: TCMB, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı (Kamu Hesapları Bülteni).

Tablo 6'yı incelediğimizde yatırımlara tahsis edilebilecek fazla bir bakiye kalmadığını görmekteyiz. İç borçlanma gelirlerinin büyük bir kısmının iç ve dış borç servislerini karşılamak için kullanıldığını görmekteyiz. 1980-2002 yılları arasında tahvil ve bono itfa gelirlerinin toplam borç servisinin yaklaşık % 80-90'lık kısmını oluşturduğu görülmektedir. Kısacası Hazine, borçlarını ödeyebilmek için yeniden borçlanmıştır. Borcun borçla finansmanı söz konusudur.

Tablo 7: Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları		
	Personel Har.	Diğer Cari Har.	Toplam		Faiz Ödemeleri	Diğer Transferler	Toplam
1980	32.6	13.3	45.9	17.6	2.9	33.7	36.6
1985	24.0	15.2	39.2	20.7	12.5	28.1	40.6
1988	23.6	11.8	35.4	16.6	23.2	25.4	48.6
1989	32.3	10.6	42.9	15.0	21.3	20.9	42.2
1990	38.6	10.2	48.8	14.7	20.4	16.2	36.6
1991	37.8	8.5	46.3	13.2	18.5	21.9	40.4
1992	42.4	8.1	51.5	13.2	18.2	17.1	25.3
1993	34.7	7.3	42.0	11.0	24.0	22.8	46.8
1994	30.3	8.2	38.5	8.1	33.2	20.0	53.2
1995	29.2	8.3	37.5	6.0	33.5	23.0	56.5
1996	24.6	7.9	32.5	6.4	37.9	23.2	61.1
1997	26.1	8.6	34.6	7.5	28.5	29.4	57.9
1998	24.8	8.4	33.2	6.8	39.9	20.7	60.6
1999	24.6	8.1	32.7	5.6	38.1	23.7	61.8
2000	21.2	7.7	28.9	5.9	43.5	21.7	65.2
2001	19.0	6.3	25.3	4.9	51.4	18.4	69.8
2002	19.1	6.1	26.1	7.1	13.2	22.1	6.3
2003	21.1	6.1	27.1	4.1	10.2	26.1	8.3

Kaynak: DPT, *Sayılarla Türkiye Ekonomisi Gelişmeler (1980-2001)*, Ankara, 2001; DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)*, Ankara, 2004.

Tablo 7'yi incelediğimizde, kamu yatırımlarının azaltılması yönündeki tercihlerin sonucu olarak, kamu yatırımlarına ayrılan harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki paylarının yıllar itibariyle azalma seyri içinde olduğunu görmekteyiz. Yine faiz ödemelerinin paylarına baktığımızda, yıllar itibariyle faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içinde paylarının giderek arttığı görülmektedir. Bu da yine bize borçlanma gelirlerinin yatırıma değil de yine borç servislerini karşılamak için kullanıldığını göstermektedir.

3.1.3. Türkiye'de Yıllar İtibariyle Özel ve Kamu Yatırımları

Türkiye'deki kamu borçlanmasının özel kesim üzerinde yaratabileceği dışlama etkisinin tespiti açısından incelenmesi gereken diğer bir husus da özel ve kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen sabit sermaye yatırımlarının gelişimidir.

Tablo 8: Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%)

	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kamu	8.7	9.2	8.9	7.5	7.0	7.5	7.4	7.2	4.9	4.2	5.1	6.1	6.3	6.6	6.9	5.9	5.4	4.7
Özel	13.1	11.0	17.3	15.0	15.7	16.2	16.0	19.1	19.6	19.8	20.0	20.2	18.1	15.6	15.6	13.3	12.9	12.9
Toplam	21.8	20.1	26.1	22.5	22.6	23.7	23.4	26.3	24.5	24.0	25.1	26.3	24.3	22.1	22.6	19.2	18.3	17.6

Kaynak: DPT.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye'deki kamu ve özel kesim sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının yıllar itibarıyla gelişimi verilmiştir. Tablodaki verileri incelediğimizde, yıllar itibarıyla kamu yatırımlarının sürekli olarak azalma eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. 1980 yılında kamu yatırımlarının GSMH içindeki payı % 8.7 iken, bu pay 1990 yılında % 7.0'a gerilemiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise % 6.9 olan bu oranın 2003 yılı itibarıyla de % 4,7 gibi bir paya düştüğü görülmektedir. Kamu yatırımlarında azalma söz konusu iken, özel yatırımların gösterdiği gelişimi incelediğimizde, özel yatırımlarda önemli bir artış olmadığı görülmektedir.

Tablo 9: Sabit Sermaye Yatırımlarının Dağılımı 1972-2003

	İthal İkametçi Sanayileşme 1972-76	Ekonomik Kriz 1977-80	Kriz- Sonrası Uyum 1981-82	İhracata Yönelik Bütüne 1983-87	ReDim Sörecinin Tazelenişi 1988	Denetimsiz Finansal Serbestleştirme 1989-93	Finansal Kriz 1994	Kısa Vadeli Sermaye Kaynaklı Bütüne Dönüş 1993-97	Dünya Finansal Krize Dayalı Talep Daralması 1998 1999	Ekonomik Kriz 2000 2001	2002	2003-05
Sabit Yatırımlar (Sektörel Dağılım, %)												
Özel Sektör	68.3	63.0	55.9	56.9	66.1	69.0	79.8	79.5	75.4	69.9	66.2	73.4
Özel S.Eneji ve Ulaşım	10.7	11.1	16.2	15.9	10.0	13.6	12.1	20.5	22.5	19.6	29.9	32.5
Özel S. İmalat San.	41.6	33.6	33.8	30.9	21.4	23.8	23.8	25.1	22.4	20.2	24.8	29.7
Özel S. Konut Yatırımları	24.5	39.9	30.1	34.8	53.3	47.8	51.8	39.5	36.8	41.5	23.3	17.0
Kamu Sektörü	31.7	37.0	44.1	43.1	33.9	31.0	20.2	20.5	24.6	28.2	30.1	26.6
Kamu S.Eneji ve Ulaşım	38.4	41.9	43.9	51.6	56.6	54.9	50.0	45.8	51.7	48.2	50.4	42.4
Kamu S. İmalat Sanayi	25.1	22.9	20.4	11.7	5.9	4.7	3.1	4.1	2.8	3.5	2.9	3.0

(1) Tahmin.

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), Ankara, 2004.

Türkiye ekonomisinde sabit sermaye yatırımlarının gelişimi, uygulanan iktisat politikalarını temel alarak dönemler itibarıyla düzenlenen Tablo 9'da ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Tablo'daki verilere göre, 1980 sonrası dönemde sabit sermaye

yatırımlarının kamu ve özel kesim arasındaki dağılımı kendiliğinden oluşan bir iş bölümü göstermekte, kamu yatırımları enerji ve ulaşım sektöründe, özel yatırımlar ise daha çok konut yatırımlarında yoğunlaşmaktadır. Böylece, kamu ve özel kesim yatırımlarının birbirini tamamlayan etkisi ortaya çıkmaktadır. Ancak kamu yatırımlarının özel yatırımlar üzerindeki bu tamamlayıcılık etkisini 1990'larda yitirdiği ve ülkemizdeki finansal serbestleştirmenin bu tamamlayıcılık ilişkisini olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır.¹²⁹

Türkiye'de imalat sanayi sabit sermaye yatırımlarının seyrine baktığımızda kamu kesiminin küçültülmesi doğrultusundaki tercihlere bağlı olarak kamu imalat sanayii yatırımlarının daraltıldığı, ancak özel kesim imalat sanayii yatırımlarının da yavaş artması nedeniyle toplam imalat sanayii yatırımlarının giderek azaldığı görülmektedir.¹³⁰

İncelediğimiz veriler ışığında kamu kesiminin borçlanmasının özel kesim üzerinde ve dolayısıyla da ülke üretimi üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu ortaya çıkmaktadır. Hazine'nin özel kesim fonlarını doğrudan mali araçlarını kullanarak kendisine aktardığı ve özel kesimin fon teminini güçleştirdiği görülmektedir. Bildiğimiz gibi ülkemizin mali sisteminde banka kesimi hakimdir. Dolayısıyla banka kredileri de özel kesimin ihtiyaç duyduğu fonların en önemli kaynağı durumundadır. Ancak kamu kesiminin ticari banka kaynaklarını artan ölçüde kullandığı veriler ışığında görülmektedir. Devletin borçlanmaya gitmesi sonucu, bankacılık sistemi üretici kesime kaynak sağlama işlevinden uzaklaşmış ve kamu kesiminin borçlanma ihtiyacının finanse eden kurumlara dönüşmüştür. Nitekim ülkemizde bankalar, devlet iç borçlanma senetlerinin başlıca alıcısı durumuna gelmiştir. Bu durum ise, iç borçlanmanın özel sermaye lehine bir gelir transferi mekanizmasına dönüştüğünü ve özel kesimin dışlandığını göstermektedir. Ayrıca devlet, kamu menkul kıymetleri ile bankalar dışında özel kesim birimlerinin (hane halkı ve şirketler) de portföylerine girerek, özel kesim üzerinde yarattığı dışlama etkisini daha da arttırmaktadır.

1980 sonrasında ülkemizde uygulamaya konulan ekonomi politikasının bir gereği olarak devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonominin özel girişimin

129 " Erinç YELDAN, *Küreselleşme Sürecinde Birikim ve Büyüme*, İletişim Yayınları, İstanbul, s.46-47"den aktaran İYİDİKER, ÖZÜĞURLU, a.g.e.

130 İYİDİKER, ÖZÜĞURLU, a.g.e.

öncülüğünde gelişmesi hedeflenmiştir. Sonuç olarak bu durum, özellikle 1990'lı yıllar boyunca kamu yatırım harcamalarının azaltılmasını gerektirmiştir. 1980-1990 dönemlerinde alınan borçlar yatırım harcamalarına yönlendirilmiş ve özel sektör yatırımlarını da tamamlayıcı özellik taşımıştır. Alınan borçlar verimli yatırımlara dönüşmüştür. Ancak bu durum 1990 yılında anlattığımız nedenlerden dolayı tersine dönmüştür.

Diğer taraftan, vergi yerine borçlanma tercihi ile kamu iç borçları artmış ve borcun yine yeni bir borçla finansmanı süreci başlamıştır. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı azalırken, faiz ödemelerinin payı yükselmiştir. Böylece kamunun borçlanma nedeniyle fon talebinde bulunması ve bunu verimli yatırımlara dönüştürememesi, aynı zamanda özel kesimin fon teminini güçleştirerek yatırım yapmasını engellemesi ülkenin üretim kapasitesini ve verimliliğini arttırılmasına engel olmuştur. Ayrıca devlet iç borçlanma senetlerinin faiz oranlarındaki yükselmenin neden olduğu yüksek faiz oranları da özel kesim yatırımlarının azalmasında bir etken olmuştur. Yatırımların azalması ise ülkemizde vergilendirilebilecek kaynakların azalmasına yol açarak vergi gelirlerini azaltan olumsuz etmenlerden birini oluşturmuş olmaktadır.

3.2. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Kayıt Dışı Ekonomiye Etkisi

Ülkemizde bozulan kamu kesimi finansman dengesinin yeniden kurulması ve vergi gelirlerinin arttırılmasının gerekliliği açıktır. Bu noktada "kayıt dışı ekonomi" kavramı önem kazanmaktadır. Zira bütçe açıklarının kapatılmasında vergi gelirlerinden yararlanmak yerine borçlanma gelirlerinden yararlanmak beraberinde bir çok olumsuzluklar getirmekte ve bütün ekonomik göstergeler üzerinde yapısal bozulmalara neden olabilmektedir. Kayıt dışı ekonomi vergiye tabi geliri azaltmak suretiyle fiili vergi oranında düşüş meydana getiren son derece önemli bir olgudur ve bu olgunun büyümesinde kamu açıkları ile buna paralel ortaya çıkan kamu kesimi borçlanma gereğinin sürekli artış içinde olmasının etkisi büyüktür.

Türkiye'de özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren görülen kamu kesimi gelir-gider dengesindeki ciddi bozulmalar, 1990'lı yıllarda da seyrini devam ettirmiştir. Kamu gelirlerini arttıracak sağlam esasların oluşturulamaması, ekonomide vergilendirilemeyen alanların akılcı ve etkin vergilendirilememesi, yeni vergi yasalarının

çıkartılmasında güçlüklerle karşılaşılması ve mevcut vergilerin etkin bir şekilde tahsil edilememesi, kamu açıklarının giderek artış eğilimi içinde olmasının gelir cephesindeki önemli unsurlarıdır. Kamu açıklarının ekonomik istikrarsızlığın en önemli nedenlerinden biri olduğu düşünüldüğünde, bu açıkların kapatılmasında borçlanma yerine vergi potansiyelinden yararlanılarak vergi gelirlerinin artırılmasının gerekliliği açıktır. Zira, borçlanma yoluyla finansman kaynağı elde etme yoluna gitme uzun dönemde ülke ekonomisini bir açmaza sürüklemektedir. Ancak vergi gelirlerini artıramayan devlet, özel sektörün tasarruf fazlasını borçlanarak kendisine transfer etme yoluna gitmiştir. Bu durum, faiz oranlarını yükselterek, borçlanmayı katlayarak artırmış ve ekonomi kaçınılmaz bir şekilde borç tuzağına doğru sürüklenmiştir. 1980'li yıllarda kamu açıklarının finansmanında iç borçlanmanın payı %30 dolaylarında iken, son yıllarda bu oran %80'lere ulaşmıştır.¹³¹

3.2.1. Türkiye'de Kamu Borçlanması ve Rant Kesiminin Doğması

İç borçların ekonomik etkileri, para arzı ve faiz oranları üzerinden başlamış olabilir. Yoğun iç borçlanma piyasa faiz hadlerinin yükselmesine neden olur. Üretim ekonomisi yerine rant ekonomisi gelir. Kayıt dışı ekonomi yaygınlaşır. Vergi tabana yayılamaz. Toplam tasarruf verimli alanlardaki yatırımlara yönelmez. Sağlıksız bir ekonomik yapı oluşur. Mali sistemin reel sektörlere kredi sağlama fonksiyonu göz ardı edilir. Finansal baskı yüzünden sermaye piyasaları gelişemez. Özel sektörün yatırım harcamalarının azalması yönünde bir baskı oluşur. Crowding out (dışlama) etkileri güçlenebilir. Özel sektör, kendi yatırımları için yabancı kaynak arayışı içine girer. Devlete vergi vermemek için elinden geleni fazlasıyla yapmaya başlar. Yatırımlarını verimsiz ama kısa dönemde kârlı olanlara kaydırır.¹³²

Ülkemizde 1980'li yıllara baktığımızda maliye politikasının 1983'ten itibaren giderek borç yönetimi politikasına döndüğü görülmektedir. 24 Ocak 1980 kararları ile oluşturulan yeni ekonomik sistem sayesinde üreten toplum yerini giderek rant ekonomisine ve üretmeden tüketen bir topluma bırakmıştır. Yatırımcı artık reel sektöre yatırım yapmak yerine mevcut fonlarını yüksek faizler karşılığı hazine bonosu ya da

¹³¹ KOBEN, a.g.e., s.2.

¹³² ÖZGEN, a.g.e., s.9.

repoya yatırmayı tercih etmektedir. Riskin sıfır olmadığı, sendikayla, işçi sorunlarıyla, sigortayla, yüksek faizli banka kredileriyle ve bunların geri ödemeleriyle, vergi iadesi ile uğraşmak yerine; paranın durduğu yerde para kazanmasının en kolay yolu olan, sıfır riskli devlet borçlanma senetlerine para yatırmak artık kaçınılmaz bir alışkanlık haline gelmiştir. Kısacası toplum büyük bir rantiyeye grubu haline dönüşmüştür. Üretmeden tüketmek alışkanlığı toplumun tembelliğinin olduğu kadar, geleceği görememesinin de bir sonucudur.¹³³

Türkiye'de 1980'li yılların başlarında uygulanmaya başlayan yüksek faiz politikası ile ülkeye sıcak para çekme uğraşısı günümüze kadar gelmiş, önu kesilemeyen ve mali piyasaları da asli işlevlerinden uzaklaştıran bir hal almıştır. Bankalar yurt dışından elde ettikleri "sendikasyon" kredilerini ülkeye sokup sağladıkları bu fonları yüksek faizlerle hazineye borç olarak aktarmaktadır. Sonuç olarak diğer adına tatlı para denilen ve bu sistem sayesinde kazanılan kar nedeni ile mali piyasalar asli işlevlerini terk etmişlerdir. Mali piyasalar bir ülkenin büyüme ve kalkınma yolunda gerekli fonları yatırımcıya sağlaması gereken kreditor kurumlardan oluşması gerekirken devletin iç borçlanma gereğini finanse eden ve özel sektörü devlet ile el ele vererek dışlayan bir hal almıştır.¹³⁴ Diğer taraftan devlete kredi vermek bankalar için çok az bir risk taşıdığından, daha riskli olan özel girişimcilere kredi verilmemesi doğaldır. Ayrıca bankalar topladıkları mevduatı, reel üretime yönelen yatırımcılara aktarmazlar. Çünkü reel yatırımların karlılık oranının, devletin verdiği faiz oranını yakalaması zordur. Bu süreç devam ettikçe daha önceleri reel üretime katkıda bulunan sermaye sahipleri, ellerindeki sermayeyi üretimden çekerek mali piyasalara, dolayısıyla devlete aktarırlar. Elleri fon bulunanlar devlete verdikleri borcu faiziyle birlikte geri aldıkça daha fazla fon sahibi olurlar. Aynı zamanda da devletin fona olan ihtiyacı hızla artar. İç borç stoku hızla büyür. Böylesi bir iç borç sarmalının yaşandığı ekonomilerde elde edilen faiz gelirleri üzerinden vergi almak da son derece zordur.¹³⁵

¹³³ Şevki ÖZBİLEN, "Türkiye'de İktisadi Krizin Temel Nedenleri ve Bir Mali Sistem Reform Önerisi II", s.1, <http://www.econturk.org/turkiyeekonomisi/malikriz.pdf> (20.04.2004).

¹³⁴ ÖZBİLEN, a.g.e., s.7.

¹³⁵ Yusuf KILDIŞ, "Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyut ve Çözüm Önerileri", s.7, <http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi05/kildis.htm> (20.04.2004).

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde kamu kesimi ve özel kesim sabit sermaye yatırımları, 1980 öncesine kıyasla belirli bir yavaşlama eğilimine girmiştir. Bundan en olumsuz etkilenen ise imalat sanayi yatırımları olmuştur. Bu dönemde, iç borçlanma tahvillere verilen yüksek faizler, ülkedeki genel faiz düzeyini arttırıcı etki yaratmıştır. devlet tahvilleri ve hazine bonolarının yüksek faiz cazibesi, bankaları ve sanayi işletmelerini, devlete borç verip onun faizi ile birikimi sürdürme yoluna itmiştir. Özellikle devlet tahvili alımlarına sağlanan vergi bağıışıklığı gibi teşvikler, üretken sermayedarların da rantiyeye dönüşmesine yol açmıştır.¹³⁶

Nitekim 500 büyük işletme olarak bilinen işletmelerin özel alanların 1982-2003 yılları arasını kapsayan dönemde faaliyet dışı karların net bilanço karına oranı Tablo 10'da verilmektedir. Görüldüğü gibi ortalama 420 işletme üzerinde yapılan incelemede faaliyet dışı karın nispeti 1982'de 153 iken bu oran önemli ölçüde artarak 1991'de %51'e ulaşmıştır. Devam eden yıllarda belli ölçüde düşmüşse de daha sonra tekrar artarak 1994'te %54.6, 1995'de %46.5 olmuştur. Ortalama değer olarak bu oranlar son yıllarda daha da yükselerek yüzde yüzlerin üzerine çıkmıştır. Bu durum, mal ve hizmet üreten firmaların esas faaliyet alanlarında değerlendirdikleri sermayelerini bu alandan çekip, yüksek faizle özellikle kamuya aktararak risksiz yüksek kazançlar elde etmesini ifade etmektedir.¹³⁷

¹³⁶ "Mustafa SÖNMEZ, "Türkiye'de Gelir Eşitsizliği", 2.Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992, s.65"den aktaran Sami GÜÇLÜ, Mahmut BİLEN, "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 6, Eylül-Ekim 1995, ss.160-171, s.166.

¹³⁷ "Arda TUNCA, "Kamu Kesiminin Özel Kesimin Fon Kullanım Olanaklarının Daraltma Etkisi (Crowding-Out)", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Haziran 1993, İstanbul, s.47-51"den aktaran Muharrem ES, Mahmut BİLEN, "Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar", *Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu*, 1998, Adapazarı, ss.376-399, s.383.

Tablo 10: 500 Büyük Sanayi Kuruluşu İçindeki Özel Firmalarda Faaliyet Dışı Kârların Oranı

Yıllar	Firma Sayısı	Faaliyet Dışı Kârların Net Bilanço Kârlarına Oranı
1982	431	15.3
1983	426	19.6
1984	416	20.8
1985	406	24.1
1986	409	30.8
1987	410	17.9
1988	504	25.4
1989	410	31.0
1990	409	33.3
1991	414	51.1
1992	420	38.9
1993	434	40.7
1994	429	54.6
1995	445	46.5
1996	500	52.9
1997	500	52.7
1998	500	87.7
1999	500	219.0
2000	500	114.4

Kaynak: ISO, Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, Özel Sayı, Eylül 1996; ISO, 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, Özel Sayı, Ağustos, 2001, İstanbul.

3.2.2. Türkiye'de Rant Kesiminin Doğmasıyla Gelir ve Vergi Yükü Dağılımının Bozulması

Bilindiği gibi, borç tahvilleri, sahiplerine başta "faiz" olmak üzere çeşitli çıkarlar sağlar. Bunlar borçlu (devlet) için bir yüküdür. Büyük miktardaki devlet borçlarının bu ağır yükü er ya da geç vergi gelirleri ile karşılanacaktır. Bunun anlamı ise, söz konusu yükün, vergi ödeyenlere bindiği demektir. Gelişmiş ülkelerde bu faiz gelirleri de vergilendirildiği halde, gelişmekte olan ülkelerde ve bu arada Türkiye'de çıkarılan uzun süreli iç istikraz tahvillerinin gelirleri her türlü vergi ve resimden muaftır. Bu durum başlangıçta bu ülkelerde yeteri kadar gelişmemiş bulunan tahvil piyasasını teşvik etmek zorunluluğundan doğmuşsa da, sonraları üzerinde durulmayan bir noktaya gelinmiştir.¹³⁸ Burada borçlanmanın getirdiği yüklerin toplumda belirli kesimin sırtına binmesi, buna karşılık borçlanma sonucu bazı grupların ise yararlar sağlaması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹³⁸ İNCE, a.g.e., s.357.

Tahvil sahipleri belirli bir gelir düzeyinin üstünde olan kimselerdir ve devletten sağladıkları çıkarlar sayesinde, gelirleri daha da artmaktadır. 1980 sonrası döneme baktığımızda, özellikle 1984-1989 yılları arasında hazine bonoları ve devlet tahvillerinin vergiden muaf tutulması rant gelirleri lehine gelir dağılımının bozulmasına sebep olmuştur.¹³⁹ Ülkemizde gelir dağılımı görüldüğü gibi borçlanma politikasının olumsuz sonuçları sonunda özellikle 1980 sonrası dönemde daha da kötüleşmiştir. Bilhassa emek kesiminin payı olan ücret ve maaşların milli gelirdeki payı iyice düşmüştür. Buna karşılık sermaye geliri olarak ifade edilen faiz, rant ve kar gelirlerinin milli gelirdeki payı artmıştır.¹⁴⁰ 1980-1990 döneminde kar, faiz, rant gelir grubunun aldığı pay 1980'de %49,47 iken, 1990'da %70.9'a yükselmiştir. Aynı dönemde ücretlilerin aldığı pay ise büyük oranda gerileyerek 1980'de %26.7'den 1990'da %13.9'a düşmüştür.¹⁴¹

Ücretli kesim ile ücretliler dışındaki kesimlerin toplam gelir vergisi içindeki payları mukayese edildiğinde, fonksiyonel paylaşımında ücretlilerin milli gelirdeki payının azalmasının sebebi daha iyi anlaşılmaktadır. Ücretli kesimin gelir vergisindeki payı 1987'de %38.2'den 1989'da %54'e yükselmişken, ücret dışı kesimin aynı yıllardaki payı %61.8'den %45.1'e gerilemiştir. Bu durum, vergilerin çalışanları refah kaybına uğrattığının ifadesidir.¹⁴² Ücretlilerin ödediği gelir vergisinin payı özellikle 1991 ile 1992 yıllarında en yüksek düzeye ulaşmış iken, 2000 yılı sonu itibariyle bu pay genel bütçe vergi gelirleri içinde % 11.2, gelir üzerinden alınan vergiler içinde % 28.2 ve toplam gelir vergisi içinde % 45.4 olmuştur.¹⁴³ Çünkü devlet kamu kağıtlarına verdiği teşviklerle belirli bir rant kesiminin oluşmasına neden olup ve aynı zamanda bu kesimi vergiden muaf tutarken, toplanması gereken vergilerin yükü ülkemizde özellikle ücretli kesim üzerine ve küçük işletmelere bırakılmıştır.

¹³⁹ GÜÇLÜ, BİLEN, a.g.e., s.165.

¹⁴⁰ GÜÇLÜ, BİLEN, a.g.e., s.164.

¹⁴¹ "Süleyman MUCUR, Cumhuriyet Gazetesi, 28 Kasım 1981, s.12"den aktaran GÜÇLÜ, BİLEN, a.g.e., s.163.

¹⁴² "Veysi SEVİĞ, "Gelir Dağılımı ve Vergileme", Dünya Gazetesi, 13 Aralık 1989, s.5"den aktaran GÜÇLÜ, BİLEN, a.g.e., s.166.

¹⁴³ "Dolaylı Vergiler Vergi Adaletini Bozuyor", s.9.

Rant gelirleri lehine gelir ve vergi yükü dağılımındaki bozulma 2000'li yıllarda da devam etmiştir. Bu durumda kayıt dışı ekonominin oluşmasında ve gelişmesinde etkin rol oynamıştır.

3.2.3. Vergi Yükü Dağılımının Bozulması ve Kayıt Dışı Ekonominin Büyümesi

1980-1990 dönemine baktığımızda ülke genelinde satın alma gücü azalan ücretli kesimin toplam vergi yükünün oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Ücretli kesimin ödediği dolaysız ve dolaylı vergilerin toplamı brüt ücrete oranlanarak bu kesimin toplam vergi yükü hesaplanabilmektedir. 1980'lerde bütün ücretli ve maaşlı kesimlerin vergi yükünün yaklaşık %50'ler düzeyi de olduğu görülmektedir. Bu oran 1986-1990 döneminde yaklaşık %45'ler düzeyinde görülmektedir. Daha sonraki yıllarda bu oran artarak 1994'te %51 olmuştur. Bir başka açıdan, ülkemizde 1987'de gelir vergisinin %38.2'si ücretlilerden alınırken, bu oran 1993 yılında büyük ölçüde bir artış ile %56'ya yükselmiştir. Bilindiği gibi ücretlilerin bu yüksek vergi paylarına karşılık, milli gelirdeki payı oldukça düşüktür.¹⁴⁴

Vergi yükünün adaletli dağılımını tespit etme yolunda kullanılacak bir ölçüt tevkif (stopaj) yoluyla toplanan vergi ile ücretlilerin ödediği vergilerin toplam gelir vergisi içindeki payıdır. Ülkemizde stopaj yoluyla alınan gelir vergisinin toplam gelir vergisine oranı 1988'de % 73.1 iken, 1995'te yüzde 88.6'ya, 1999'da yüzde 89.6'ya, 2000'de yüzde 95.2'ye, 2002 yılında yüzde 91'e ulaşmıştır.¹⁴⁵

Türkiye'de ücretlilerin ödediği vergi ve diğer kesintilerin çok yüksek olması da kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olmaktadır. İşgücü üzerindeki vergi, sigorta ve benzeri yükümlülükler kayıtlı ekonomiden kayıt dışı ekonomiye geçişi hızlandırmaktadır. Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren vergi, sigorta ve benzeri ek yükümlülükler yönünden bir çok avantaja sahiptirler. Çünkü, kayıt dışı ekonomide faaliyette bulunanlar, ödemeleri gereken vergi, sigorta ve benzeri ödemelerden kurtulmuş olurlar. Türkiye'de ücretliler üzerinden vergi, sigorta ve benzeri yükümlülüklerin ne kadar ağır olduğunu

¹⁴⁴ Kazım APAY, Türkiye'de Ücretler ve Ücretler Üzerinde Etki Eden Mali Yükler, 1980-1990, (Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul, 1992, s.135; Türk Harb-İş Sendikası, Türkiye'de Ücretler Üzerindeki Vergi Yükü, Ankara, 1994, s.87; "Veysi SEVİĞ, "Gelir Dağılımı ve Vergileme", Dünya Ekonomi ve Politika Gazetesi, 13 Aralık 1989, s.5"den aktaran ES, BİLEN, a.g.e., s.381-382.

¹⁴⁵ "Dolaylı Vergiler Vergi Adaletini Bozuyor", Bilanço, TÜRMÖB Aylık Yayın Organı, Sayı: 83, (Eylül 2003), s.9.

görmek için asgari ücretlinin işverenine maliyetine bakmak yeterlidir. Asgari ücretlinin 1 Temmuz 2002 ile 31 Aralık 2002 tarihleri arasında eline geçen net ücreti ve işverenine maliyeti aşağıdaki şekilde hesaplanır: ¹⁴⁶

Brüt Asgari Ücret	250.875.000	TL.
SSK Primi İşçi Payı: (250.875.000x%14=)	35.122.500	TL.
(+) İşsizlik Sigortası İşçi Payı(250.875.000x%1=)	2.508.750	TL.(+)
Aylık Özel İndirim Tutarı	<u>+ 30.000.000</u>	<u>TL.</u>
(+) Kesintiler Toplamı	67.631.250	TL.
Gelir Vergisi Matrahı (250.875.000 -67.631.250=)	183.243.750	TL.
Hesaplanan Gelir Vergisi (183.243.750x%15=)	27.486.563	TL.
Damga Vergisi (250.875.000x%06=)	1.505.250	TL.
(+) SSK Primi İşçi Payı	35.122.500	TL.(+)
(+) İşsizlik Sigortası İşçi Payı	2.508.750	TL.(+)
(+) Gelir Vergisi	27.486.563	TL.(+)
Damga Vergisi	<u>+ 1.505.250</u>	<u>TL.</u>
(+) Toplam Kesintiler	66.623.063	TL.
Net Ücret (250.875.000-66.623.063=)	184.251.937	TL. olarak bulunur.

Asgari ücretlinin işverenine maliyeti ise şöyle hesaplanır:

SSK Primine Esas Taban Ücret	327.583.290	TL.
Brüt Asgari Ücret	250.875.000	TL.
SSK Primi İşveren Payı (327.583.290x%19.5=)	63.878.742	TL.
İşçi SSK Prim Farkı (327.583.290-250.875.000x%14=)	10.739.161	TL.
İşsizlik Sigortası İşveren Payı (327.583.290x%2=)	6.551.666	TL.
İşçi İşsizlik Sigorta Farkı (327.583.290-250.875.000x%1=)	<u>+ 767.083</u>	<u>TL.</u>
Toplam Maliyet	332.811.652	TL.

Yukarıdaki hesaplamalara baktığımızda, asgari ücretle çalışan bir kişinin işverenine toplam maliyeti 332.811.652 TL'dir. İşçinin eline geçen net ücret ise 184.251.937 TL'dir. Aradaki 148.559.715 TL'lik fark ise gelir vergisi, SSK prim kesintileri ve benzeri kesintilerin toplamıdır. Bu hesaplamalara göre bir asgari ücretlinin işverene toplam maliyetinin %44.6'lık kısmı vergi kesintisi olarak devlete transfer edilmektedir.

Görüldüğü gibi ülkemizdeki kalifiye olmayan işgücünün, vergiler ve fonlarla işverene maliyeti yüksektir. Bu da kayıt dışı ekonomiyi artıran en önemli etkenlerden biridir.¹⁴⁷ Çünkü kayıtlı ekonomide faaliyet göstermenin maliyeti, kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermenin maliyetinden daha yüksektir.

¹⁴⁶ Mustafa Ali SARILI, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 41, 2002, s.40-41.

¹⁴⁷ A.Fazıl ÖZSOYLU, "Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor?", **Ekonomik Forum**, TOBB 2, 1994, s.15.

İnsanlar elde ettikleri gelirlerin bir kısmını devlete vergi olarak ödemek istemezler. Vergiyi ödeyenlerle, vergiyi ödemediği halde kamu harcamalarından yararlananlar arasındaki haksız rekabet ve adaletsizlikler vergiye karşı direnç yaratır. Vergiye karşı direnç çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir. Bunların başlıcaları, vergiden kaçınma, vergi kaçakçılığı, vergi borcunun geç ödenmesi, vergi grevi ve yansımadır.¹⁴⁸

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi kayıt dışılığın sebeplerinden biri de milli gelirin ülke içerisinde bireyler ve firmalar arasında adil dağılmamasıdır. Devlet borçlanma yoluyla büyük bir rant kesiminin oluşmasına neden olmaktadır. Rant kesimini oluşturan grup bankacılık kesimi ve büyük işletme sahipleridir. Bunlar vergi vermeden zaten iyi olan refah durumlarını giderek daha da artırırken, vergi yükünün üzerlerine kaldığı bireyler (ücretli kesim) ve küçük firmalar ise giderek daha az gelir sahibi olmaktadır. Burada çalışıp, üretimde bulunan kesim vergi yükü ile cezalandırılırken, çalışmadan sermayesi ile durduğu yerde para kazanan kesim faiz geliri ile mükafatlandırılmaktadır. Bu durumda rasyonel davranan birey ve firmalar hem gelirlerini artırabilmek, hem de diğer firmalarla rekabet edebilmek için vergi kaçakçılığına imkan buldukları anda bu fırsatı değerlendirmektedirler. Bir ülkede orta sınıfın azlığı, alt ve üst tabakaların yoğunluğu kayıt dışı ekonominin önemli bir nedenidir. Gelir dağılımındaki uçuruma ek olarak vergi yüklerinin adil dağıtılmadığı bir vergi sistemi de kayıt dışılığı daha da büyütmektedir. Nitekim ülkemizde de borçlanma ve vergileme politikalarının oluşturduğu manzaranın bu şekilde olduğu açıkça görülmektedir.

Ülkemizde vergi yükünün üzerlerinde kaldığı alt kesim, vergi yükünün ağırlığı ile ezilmektedirler, dolayısıyla hayatîyetlerinin devamı açısından vergi kaçırmak zorunda kalmaktadırlar. Büyük firmalar, kamu borçlanmasının neden olduğu yatırım maliyetlerindeki yükselişi, dış borç bulma, fiyat artışına gitme veya rant gelirlerine yönelme gibi yollarla telafi ederken, küçük ölçekli firmalar rekabete dayanmamaktadır. Sonuçta kayıt dışı faaliyette bulunma yoluna gitmektedirler. Kayıt dışı ekonominin büyümesi kayıtlı ekonominin küçülme nedenidir. Kayıtlı ekonominin küçülmesi ise belirli kesim üzerindeki vergi yükünün daha da artması ve yine kayıt dışı ekonominin daha da büyümesi demektir. Böylece gittikçe devletin vergi tabanı daralmakta ve vergi gelirleri

¹⁴⁸ SARILI, a.g.e., s.44.

azalmaktadır. Maalesef ülkemizde kayıt dışı ekonomi kayıtlı ekonomi ile eşit hale gelmiş, büyük vergi kayıpları olmuştur.

3.3. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Sermaye Kaçışına Etkisi

3.3.1. Kamu Borçlarındaki Artışın Vergi Gelirleriyle Telafisi

Bir ülkede kamu borçları belirli bir düzeye geldiğinde veya makul şartlar altında borçlanma imkanının kalmadığı durumlarda bunun azaltmak için önlemler gündeme gelmektedir. Kamu borçlarının azaltılması, borçların hiç ödenmemesi, enflasyona başvurulması, harcamaların azaltılması veya vergilerin artırılması gibi yöntemlerle olmaktadır. Borçların ödenmesi için vergilerin artırılması durumunda ise iki yöntem söz konusudur. Bir doğrudan ve dolaylı vergilerin artırılması, diğeri ise servet vergisi uygulamasıdır.

Bir defalık servet vergisi ile borçlardan kurtulma fikri, yüksek oranlı ve genelde sapmaya neden olan vergilere göre daha uygun gibi gelmektedir. Ancak bunun bir defalık konulması ve borçların önemli bir kısmını eriterek piyasada böyle bir verginin uzun bir süre konulmayacağı yönünde beklentinin oluşması gerekmektedir. I. Dünya Savaşından sonra bir kaç Avrupa ülkesinde borçların azaltılması amacıyla servet vergisine başvurulmuştur. Ancak teorik olarak iyi bir alternatif gibi gözükürken uygulamada oldukça büyük sorunlar ile karşılaşmaktadır. Demokratik toplumlarda buna bir direnme olacak ve bu gecikmeye neden olacaktır. Gecikme arttıkça dışarıya servet kaçırılacağından gelir azalacaktır. Servet vergisi yoluyla borçların etkin bir şekilde azaltılması, sadece ikinci dünya savaşından sonra Japonya'da gözlenmiş ve bu başarı hükümetin demokratik olmaması neticesinde elde edilmiştir. Diğer Avrupa ülkelerinde yeterli başarı elde edilememiştir. Eichengreen borçların ödenmesi için servet vergisinin teorik olarak uygulanabilir gözüktüğünü ancak fiiliyatta uygulanmasının olumlu sonuçlar vermeyebileceğini belirtmektedir.¹⁴⁹

¹⁴⁹ BAĞCI, *Kamu Borçları...*, s.198-199.

Türkiye'de borçların durumuna ve bunların azaltılması için uygulanabilecek en etkin çözüm yönteminin ne olabileceğine baktığımızda servet vergisi uygulamasını iyi bir alternatif olabilir gibi gözükmemektedir. Çünkü ülkemizde kamuya borç verenler, kamu kağıtlarının risksiz ve yüksek getirisinden hareket etmektedirler. Vergi yükünün üzerinde kaldığı toplumun diğer kesimi ise borçlanmanın kendilerine ileride bir yük getireceğinin farkına varamadığından tepkisiz kalmaktadırlar. Ancak borçların servet vergisiyle azaltılacağına karar verilmesi ve bunun bilinmesi durumunda, kamunun borçlanmasında talep edilecek risk, primini azaltacaktır. Zira bu vergi hem kamuya borç verenlerden hem de tüm vatandaşlardan alınacaktır.

Ülkemizde 1994 krizinde "Ekonomik Denge Vergisi" ve "Net Aktif Vergisi" gibi vergiler ilk kez getirilmiştir. Ekonomik Denge Vergisi'nde, gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri, geçmiş yılda beyan ettikleri kazancın %10'u oranında ilave bir vergi ödediler. Net Aktif Vergisinde ise aktif toplamının veya hasılatının belirli bir yüzdesi oranında vergi alındı. Bu vergiler getirildiğinde ise şiddetli tepkiler doğmuştur.¹⁵⁰ Ancak 1994 yılında konulan özellikle servet vergisine benzeyen net aktif vergisi, borçların milli gelire olan oranını azaltmamıştır.¹⁵¹

Ülkemizde 1994 yılında başlayan olumsuz bir gelenekle ekonomide yaşanan sıkıntılar gerekçe gösterilerek, geçici veya başka bir ifadeyle olağanüstü vergiler getirme dönemi devam etmiştir. 1994 yılında ekonomik kriz gerekçe gösterilerek "Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi, Ek Emlak Vergisi vb." (3986 Sayılı Yasa) gibi vergiler, 1999 yılında ise Deprem Vergileri adı altında aynı yola başvuru olarak bu defa 4481 sayılı yasayla "Ek Gelir ve Kurumlar Vergisi, Ek Emlak Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi, Faiz Vergisi, Özel İşlem Vergisi, Özel İletişim Vergisi" isimli olağanüstü vergiler getirilmiştir.¹⁵²

Borçların ödenmesi için vergilerin artırılması seçeneğinde ikinci yol doğrudan ve dolaylı vergilerin artırılmasıdır. Ülkemizde mevcut vergi sistemimize baktığımızda genel olarak şu manzara karşımıza çıkmaktadır. Vergiler tabana yaygınlaştırılmamış, kayıt

¹⁵⁰ Şükrü KIZILOĞLU, "Net Aktif Vergisi Gündemde mi?", [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29.03.2001\(3\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29.03.2001(3).htm), (20.04.2004).

¹⁵¹ BAĞCI, *Kamu Borçları...*, s.199.

¹⁵² TÜRMOB, *Ekonomik Rapor 2002*, (Ankara: TÜRMOB Yayınları -217, 2003), s.246.

dışını vergilemek yerine varolan mükellefler üzerine vergi yükü artırılmıştır. Gelişmiş ülkelerde çok önemli olan vergi mükellefi-vatandaş anlayışı oluşturulamamıştır. Var olan vergilerin büyük bölümü dolaylı vergilere ve stopajlara kaydırılmıştır.¹⁵³

Gelir vergisi içinde (kaynağında kesilen) stopajların oranı %90'dır. Yani, beyanname ile toplanan vergilerden doğru dürüst vergi toplanamamaktadır. Vergi takibi ise yapılamamıştır ve vergi kaçakları yaygınlaşmıştır.¹⁵⁴ Diğer taraftan ülkemizde doğrudan alınan vergi gelirlerindeki azalış ve vergi sistemindeki aksaklıklara ek olarak kamu borçlanmasının da yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle dolaylı vergilere doğru bir kayış söz konusudur. Dolaylı-dolaysız vergilerin oransal dağılımı incelendiğinde toplam vergi gelirleri içerisindeki dolaylı vergilerin payının oransal olarak sürekli arttığı ve 2003 yılında yaklaşık olarak %76'lara ulaştığı görülmektedir. Bunun anlamı, vergi gelirlerimizin yaklaşık %70'inin adil olmayan dolaylı vergilerden sağlanıyor olmasıdır. Bu durum vergi sistemimizde dikey adaleti, dolayısıyla da gelir dağılımını bozmaktadır.¹⁵⁵ En adaletsiz ve en kolay alınan KDV, ÖTV, ÖİV gibi vergilerde kimsenin mali gücüne bakılmaksızın alınmaktadır. Zengin, yoksul ayrımı olmaksızın herkesin tükettiği mal ve hizmetler nedeniyle aynı oranda katlandığı bu vergilerin en aza indirilmesi gerekirken, bu vergiler gittikçe artırılıyor. Oysa vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır ve az kazananın az, çok kazananın çok vergi almak gerekir. Ülkemizde ise tam tersi durum geçerlidir. Vergi sistemimiz az kazananın çok, çok kazananın ise hiç ya da çok az vergi alan bir sisteme dönmüştür.

¹⁵³ VURAL, a.g.e., s.3.

¹⁵⁴ VURAL, a.g.e., s.3.

¹⁵⁵ Ekonomik Rapor, Bilanço, TÜRMÖB Aylık Yayın Organı, Sayı: 83, Eylül 2003, s.8-9.

Tablo 11: Toplam Vergi Yüğü

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
(1) Konsolide Bütçe	750	3844	45431	78735	141797	264435	588058	1084941
(2) Mahalli İdareler	39	489	7078	12229	20763	39900	83289	170928
(3) Fonlar		362	11199	15988	33699	57028	69822	135049
(4) Toplam (1+2+3)	789	4695	63708	106952	196259	361363	741169	1390918
(5) Sosyal Güvenlik Kurumları	129	747	15544	26123	48594	78344	127822	227965
(6) Toplam (4-5)	918	5442	79252	133075	244853	439707	868991	1618883
(7) Vergi İadeleri	6	726	3577	6479	10776	21251	31147	63620
(8) GSMH	5303	35350	397178	634393	1103605	1997323	3887903	7854887
Sos.Güv.Kur.Hariç Vergi Yüğü (%)								
Vergi İadeleri Düşülmüş	14,8	11,2	15,1	15,8	18,8	17,0	18,3	16,9
Vergi İadeleri Düşülmemiş	14,9	13,3	16,0	16,9	17,8	18,1	19,1	17,7
Sos.Güv.Kur.Dahil Vergi Yüğü (%)								
Vergi İadeleri Düşülmüş	17,2	13,3	19,1	20,0	21,2	21,0	21,6	19,8
Vergi İadeleri Düşülmemiş	17,3	15,4	20,0	21,0	22,2	22,0	22,4	20,6
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽²⁾
(1) Konsolide Bütçe	2245290	4748102	9407744	15134809	26861426	40209568	59924078	87258000
(2) Mahalli İdareler	327062	705827	1409693	2195756	3747566	5739697	5909654	7980920
(3) Fonlar	217957	543446	871230	1110662	1906158	3349845	1588679	1303824
(4) Toplam (1+2+3)	2790309	5997375	11688667	18441227	32515150	49299110	67422411	96542744
(5) Sosyal Güvenlik Kurumları	536867	1222922	2366976	4139456	7181825	11037057	16559520	23334747
(6) Toplam (4-5)	3327176	7220297	14055643	22580683	39696975	60336167	83981931	119877491
(7) Vergi İadeleri	104900	249499	539253	1139991	1632049	2918206	5665750	8593000
(8) GSMH	14978067	29393262	55518332	78282967	125596129	176845953	273463168	357045000
Sos.Güv.Kur.Hariç Vergi Yüğü (%)								
Vergi İadeleri Düşülmüş	17,9	19,6	20,8	22,1	24,6	26,3	22,6	24,6
Vergi İadeleri Düşülmemiş	18,6	20,4	21,8	23,6	25,9	27,9	24,7	27,0
Sos.Güv.Kur.Dahil Vergi Yüğü (%)								
Vergi İadeleri Düşülmüş	21,5	23,7	25,3	27,4	30,3	32,5	28,6	31,2
Vergi İadeleri Düşülmemiş	22,2	24,6	26,3	28,8	31,6	34,2	30,7	33,6

- (1) Geçici
(2) Tahmin

Kaynak: DPT.

Vergi yüğü, ekonomideki kaynakların ne kadarlık bölümünün devlet tarafından vergi veya benzeri isimler altında kamuya aktarıldığını gösteren bir kavramdır. Ülkemizdeki vergi yüğü gelişimine baktığımızda 90'lı yılların başında %16 olan bu oran sürekli artarak 2003 yılı itibariyle %27'ye ulaşmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde ise söz konusu oran ortalama olarak %41.6'dır. Bu durum ülkemizdeki vergi yükünün düşük olduğu ve Avrupa Birliği ülkelerine göre daha az vergi ödendiği anlamına gelmemektedir. Böyle bir karşılaştırma yapmak için ülkelerin milli gelir düzeylerinin de dikkate alınması gerekir. Bu dikkate alındığında, oransal olarak az gibi görünse de nihai olarak ülkemizde mükelleflerin gelirleri üzerindeki vergi yüğü çok yüksektir.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Ekonomik Rapor, Bilanço, TÜRMÖB Aylık Yayın Organı, Sayı: 83, Eylül 2003, s.8-9.

Vergi içinde çoğu emekçilerce ödenen dolaylı vergilerin payı %70'e çıkarılırken, gelir vergisinde ücretliler vergi hamalı kalmış durumdadır. Yani vergi yükü asıl olarak düşük ve sabit gelirliler üzerinde kalmaktadır. Vergi kaçakları ise dudak uçuklatıcı boyutlara çıkmıştır.¹⁵⁷ Kısacası ülkemizde vergi yükü ağır ve adil dağıtılmamaktadır. Bu durum vergi sistemimizdeki aksaklıkların yanı sıra kamu borçlanmasının genel ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkilerinde bir sonucudur.

Ülkemizde her geçen gün borçlanma miktarında ve maliyetlerinde artış olmaktadır. Ancak buna paralel vergi gelirlerimizde azalmaktadır. Borçlarımızı kapatmak için bir yol olan vergi gelirlerini artırma çabalarımız ise boş olmaktadır. Ne yazık ki ülkemizde vergi tabanı çok dar ve sürekli belli bir kesim üzerinde vergi yükleri ağırlaştırılmaktadır. Bu aşamada vergi sistemi ekonomik faaliyetler için engel teşkil etmektedir. Diğer taraftan 1994'te uygulanan net aktif vergisi, ekonomik denge vergisi ya da benzeri vergilerin, 2001 krizinde de getirilmesi gündeme gelmiştir. Bu son derece yanlış olup çok büyük tepkiler doğurabilirdi. Borçlanma miktarının yüksek olduğu ve olumsuz etkilerinin yoğun yaşandığı ülkemizde, zaten yerli ve yabancı sermaye olumsuz etkilenirken ekonomik faaliyetler için daha fazla engel çıkarmamak gerekir.

3.3.2. Vergilerdeki Artışın Sermaye Kaçışına Etkisi

Dünya bankası bünyesinde faaliyet gösteren Yabancı Yatırım Danışmanlık Kurumu (FIAS) ile T.C. Hazine Müsteşarlığı'nın ortaklaşa hazırladıkları "Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engellerin Tespiti Projesi" Türk yatırımcıların karşılaştıkları zorlukları ve Yabancı yatırımcıların niçin Türkiye'de yatırım yapmak istemediklerini ortaya koymaktadır. FIAS yetkilisi Frank Sadar Tarafından sunulan rapor ülkemizdeki durumu net görmemizi sağlamaktadır. Rapora göre Türkiye'de yerli ve yabancı yatırımcıların önündeki engeller sıralanırken; vergi oranlarının Türkiye'de çok yüksek olduğundan ve bunun olumsuz etkisinden bahsedilmiştir.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Mustafa SÖNMEZ, "Türkiye İçin İstihdam ve Bilişim Öncelikli Bir Alternatif Öneri". http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar_BSB/sonmez_Mart2004.doc, (20.04.2004).

¹⁵⁸ Hüseyin ÇELİK, "Türkiye'de Yatırım Yapana...", <http://www.huseyincelik.net/koseyazilari/turkiyede%20yatirim.doc>, (20.04.2004).

Ülkemizde yerli ve yabancı sermayenin kaçışına neden olan vergi oranlarının yüksekliğinin yanında bir diğer olumsuz engel ise faiz oranlarıdır. Ülkemizde kamu borçlanmasının yarattığı olumsuz etkilerden biri de ileriki konumuzda açıklayacağımız gibi faiz oranlarını yükseltmesidir. En önemli dengesizlik unsuru olan kamu kesimi açıkları iç borç stokunu önemli ölçüde artırmış, bu durum yeterince derinleşememiş mali piyasalar üzerinde baskı yaratmış ve faiz oranları yüksek seyretmiştir. Yüksek faizlerden yararlanmak üzere özellikle kısa vadeli sermaye girişlerinde artış olmuştur. Ancak var olan makro ekonomik dengesizlikler ortamında yabancı aktörlerin bekleyişinde sık sık kötüleşme görülmüştür.¹⁵⁹

1990'dan itibaren küreselleşme sayesinde dünya çapında yabancı sermaye yatırımları 12 kat artarken Türkiye'deki yabancı sermaye yatırımları 1980'lerdeki seviyesinde kalmıştır. 57. hükümet döneminde üst üste gelen ekonomik krizler bırakın dış sermaye girişini, ülkeden yerli sermayenin yurt dışına kaçışını hızlandırmıştır. Yerli sermayenin bile yurt dışına kaçışı Türkiye'nin yatırımlar için elverişsiz olduğu imajını pekiştirmektedir.¹⁶⁰

İşletmeler için ağır vergi ve SSK yükü, mevzuattaki anlamsızlıklar...vb. engeller yerli ve yabancı sermayenin yurtdışına eğiliminde etkili olmuştur. Özellikle çevre ülkelerdeki bedava arsa ve ilk 15 yıl vergi alınmaması gibi imkanlara karşılık Türkiye'deki ağır vergi yükü ve adaletsizlikler, yerli yatırımcıları bile kaçırılmıştır. Son dört yılda 2 milyar 255 milyon dolarlık yerli sermaye yurtdışına yatırım yapmıştır. Halen dünyada, yıllık 800 milyar ABD Doları tutarında bir yabancı sermayenin, yatırım için dolaşımında olduğu bilinmektedir. Ancak, Türkiye'deki ekonomik durumdan dolayı, Uzakdoğu ülkelerinin, Brezilya, Macaristan, Arjantin gibi ülkelerin, yılda ortalama 10 milyar doların üzerinde yabancı sermaye yatırımı çektikleri 1990'lı yıllarda ortalama yıllık 1 milyar dolar seviyesinde bir yatırım çekebilmiştir. Bu 90 milyar dolarlık kaybın ülkemiz ekonomisine yapabileceği katkıyı düşünmek gerekmektedir.¹⁶¹

¹⁵⁹ GÜVEN, a.g.e.

¹⁶⁰ ÇELİK, a.g.e.

¹⁶¹ VURAL, a.g.e., s.3.

Türkiye'nin borçlanmanın etkisiyle içinde bulunduğu ekonomik krizin içinden çıkabilmesi için dış kaynağa ihtiyacı vardır. Ancak, Türkiye yabancı yatırımları ülkemize çekmek için gerekli adımları bir türlü atamamaktadır. Yabancı doğrudan yatırımlar dünyada 2000 yılında 1.3 trilyon dolara ulaştı. Bu yatırımların %19'u gelişmekte olan ülkelere yönelmiş durumda, 2000 yılında gelişmekte olan ülkelere yaklaşık 250 milyar dolarlık doğrudan yatırım yapılmıştır. 2000 yılında Türkiye'ye yapılan doğrudan yabancı yatırımlar ise 1.7 milyar dolar düzeyinde kaldı. Yani Türkiye'nin gelişmekte olan ülkelere akan yabancı doğrudan yatırımlardan aldığı pay maalesef binde 7 civarında kalmıştır. 1998-2000 döneminde Türkiye en az yabancı doğrudan yatırım alan 20 ülke içinde sondan 16. sırada yer almaktadır.¹⁶²

Ülkemizdeki bu durum, büyük ölçüde kamu borçlanmasının tüm ekonomik göstergeler üzerinde yarattığı olumsuz etkileri sonucu oluşmuştur. Çünkü kamu borçlanması nedeniyle faktör fiyatlarının ve şartlarının kötüleşmesi, yatırım maliyetlerinin artması, bankacılık sisteminde bozulma, yüksek enflasyon, yüksek vergi oranları... gibi olaylar oluşmuş. Bu da ülkenin rekabet gücünü kaybettirmiştir.

3.4. Türkiye'de Kamu Borçlanmasının Enflasyona Etkisi

3.4.1. Türkiye Ekonomisinde Bütçe Açıkları, Kamu Borçlanması ve Enflasyon

Kamu açığının finansmanında geleneksel yöntemler olan iç borçlanma, dış borçlanma ve monetizasyon, kamu açıkları ile enflasyon arasında bağlantının kurulmasında yarattığı dolaysız ve dolaylı etkiler aracılığıyla belirleyici olmaktadır.¹⁶³

Ülkemizde hızlı nüfus artışı nedeni ile kamu harcamalarında meydana gelen büyüme, bütçede meydana gelen açıklar ve bu açıkların normal vergi gelirleri ile finansmanının mümkün olamaması, bütçe açıklarının ekonomik nedenlerinin başında gelmektedir.¹⁶⁴ Bütçe açığının yüksek düzeyde olması, kaçınılmaz olarak kamuyu büyük

¹⁶² Zafer ÇAĞLAYAN, ASO Meclis Toplantısı, 28 Ağustos 2002, www.aso.org.tr, (20.04.2004).

¹⁶³ EJDER, a.g.e., s.4.

¹⁶⁴ ÖZBİLEN, "Türkiye'de İktisadi Krizin...", s.7.

ölçüde borçlanmaya itmiştir. Artan borçlanma gereksinimi ise, faiz oranlarının artmasını kaçınılmaz kılmıştır.¹⁶⁵

Ülkemizde bütçe açığı ile enflasyon arasındaki bağlantının kurulmasında, kamu açığının finansman biçiminin (iç-dış borçlanma ile monetizasyonun) enflasyon üzerindeki etkilerinin incelenmesi gerekmektedir. Bunu aşağıda verilen Tablo 12 ve Tablo 13'deki veriler ışığında inceleyebiliriz:

Tablo 12: 1980-2003 Dönemi Kamu Açıkları, Borçlanma, Enflasyon ve Bazı Ekonomik Göstergeler

Yıllar	GSMH'ya Oranla					Enflasyon Oranı (%) (Ort.TEFE)	Hazine Bonosu Faiz Oranları
	KKBG	İç Borç Stoku	Dış Borç Stoku	Faiz Ödemeleri			
				İç Borç	Dış Borç		
1980	8.8	13.6	27.3	0.4	1.9	107.2	-
1981	4.0	12.3	27.5	0.5	2.3	37.6	-
1982	3.5	12.6	30.7	0.3	2.7	29.2	-
1983	4.9	22.7	29.6	0.8	3.3	30.4	-
1984	5.4	20.9	34.0	1.0	1.4	50.4	43.7
1985	3.6	19.7	37.4	0.9	1.5	43.2	50.2
1986	3.7	20.5	42.0	1.6	1.7	29.6	53.6
1987	6.1	22.9	46.1	2.2	1.7	32.5	48.1
1988	4.8	22.0	44.8	3.1	1.8	70.5	64.3
1989	5.3	18.2	38.1	3.0	1.8	64.0	58.8
1990	7.4	14.4	42.7	3.4	1.6	52.3	52.9
1991	10.2	15.4	46.8	3.7	1.6	55.3	79.5
1992	10.6	17.6	34.7	3.2	2.0	62.1	86.5
1993	12.0	17.8	37.0	4.2	1.9	58.4	87.6
1994	7.9	20.6	50.4	6.0	1.7	120.7	164.4
1995	5.2	17.3	42.6	6.0	2.5	86.0	121.8
1996	8.6	21.0	43.24	8.8	2.2	75.9	135.2
1997	7.7	21.4	43.87	6.7	2.3	81.8	126.7
1998	9.0	21.9	47.26	10.6	2.3	71.8	123.1
1999	15.4	29.3	55.28	12.6	2.9	53.1	116.5
2000	12.5	29.27	56.60	14.9	3.1	51.4	38.0
2001	16.4	68.0	78.9	22.5	49.9	61.6	-
2002	12.8	54.4	71.9	15.8	3.5	50.1	-
2003 ⁽¹⁾	8.7	54.4	61.8	14.7	2.9	25.6	-

(1) Tahmin

* KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı.

¹⁶⁵ ES, BİLEN, a.g.e., s.376-399.

Tablo 13: Konsolide Bütçe Nakit Açığı Finansmanı (Yüzde Dağılımı)

Yıllar	Dış Borçlanma (NET)	İç Borçlanma (NET)	TCMB	Diğer	Toplam
1980	28	50	22	-	100
1981	62	26	12	-	100
1982	56	35	9	-	100
1983	17	73	10	-	100
1984	54	35	11	-	100
1985	2	71	27	-	100
1986	58	28	14	-	100
1987	44	36	20	-	100
1988	43	41	16	-	100
1989	-2,5	83,9	5,5	13,1	100
1990	0,3	79,9	2,7	17,1	100
1991	5,7	45,1	32,1	17,1	100
1992	6,8	66,3	29,3	-2,3	100
1993	16,7	41,5	42	-4,4	100
1994	-44,4	114,4	34,1	-4,4	100
1995	-27,6	96,1	32,1	-0,6	100
1996	-10,6	84,1	18,0	8,4	100
1997	-20,3	112,5	-	7,7	100
1998	-26,4	117,2	-	9,2	100
1999	4,9	105,8	-	-10,8	100
2000	20,4	67,2	-	12,3	100
2001	-13,7	72,9	-	40,8	100
2002	-46,4	49,0	-	4,5	100
2003 ⁽¹⁾	6,4	102,2	-	-8,7	100

(1) Tahmin

Kaynak: TCMB, DPT, Hazine Müsteşarlığı.

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapılarının farklılıkları nedeniyle, dış borç ve monetizasyon yöntemlerine başvuramamaları, iç borçlanmayı gerektirmekte ve iç borçlanma ise, borç ekonomisi yaratarak reel faizlerin yükselmesine ve borçlanmanın da parasallaşması sonucu, enflasyona neden olmaktadır.¹⁶⁶ Nitekim ülkemiz için de bu durumun geçerliliği her iki tabloda verilen veriler ışığında açıkça görülmektedir.

1980 yılı, kamu kesimi borçlanma gereğinin ve enflasyon oranının en fazla etkileşim içinde bulunduğu yıl olarak görülmektedir. 1980 yılını izleyen diğer yıllarda enflasyonun ve kamu açıklarının artışında dalgalanmalar söz konusudur. Ancak genel olarak bakıldığında 1980 yılı hariç sürekli bir artış eğilimi vardır. Tabloya (12) baktığımızda

¹⁶⁶ EJDER, a.g.e., s.11-12.

1980-1988 yılı arasında iç borç stokunda ve faiz ödemelerinde artışlar meydana gelmiştir. 1980 yılında iç borç faiz ödemesinin GSMH'ya oranla 0,4 olduğu görülürken, bu oran 1988 yılında 3.1'e yükselmiş ve iç borç faiz ödemelerinin yarattığı baskı ile enflasyon %70 civarında gerçekleşmiştir.

Ülkemizde 1980 ve 1988 yıllarında kamu açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak dış borçlanmaya başvurulması nedeniyle 1980 ve 1988 yılları haricinde enflasyon oranında önemli bir artış olmamıştır. Bazı yıllarda dış borçlanmaya gidilmesi ve merkez bankası kaynaklarının borçlanma kaynaklarına oranla daha az kullanılması, söz konusu dönem itibariyle enflasyonist olmayan bir finansman biçiminin izlendiği görünümünü yansıtmaktadır. Ancak, özellikle 1984 sonrasında iç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek reel faizlerle olması ileriki dönemlerde hem kamu açığını artırmış, hem de enflasyonun (borçlanmanın parasallaşması nedeniyle) yükselmesine neden olmuştur. Böylece iç borçlanma ve reel faizlerdeki artışlar 1990'lı yıllarda farklı sonuçlara neden olmuştur.

1989-1994 yıllarında kamu kesimi borçlanma gereği artarken, enflasyon oranı da ortalama %60 civarında olmuştur. Bu dönemde ülkemizde iç ve dış borç stokunda önceki dönemlere göre artışlar olmuştur. Özellikle iç borç faiz ödemelerinde GSMH'ya oranla önemli yükselişler olmuş ve bu da kamu kesimi borçlanma gereğini artırmıştır. Bunun içinde özellikle %80 civarında iç borçlanma kullanılmıştır. 1989 yılında KKBG'nin GSMH'ya oranı %5.3 iken, bu oranın giderek arttığı görülmektedir. Aynı dönemde faiz ödemelerinin de yükseldiği görülmektedir. Bunun nedeni ise hazine bonusu faiz oranlarının giderek yükselmesidir. Hazine bonusu faiz oranları 1989 yılında %58.8 iken 1994 yılında %164.4 oranına yükselmiştir. Bu da kamu açıklarının enflasyonist yöntemle finanse edildiğinin göstergesidir. Ayrıca kamu kağıtlarının yüksek getirisi nedeniyle yabancı fonların ülkeye girmesi hem dış borç stokunu artırmış, hem de kısa vadeli ve spekülasyon nitelikli olması nedeniyle makro ekonomik dengelere zarar vererek enflasyonist etkiler yaratmıştır. Diğer yandan 1989 ve 1990 yıllarında merkez bankası kaynaklarına daha az başvurulurken, 1991 yılından sonra özellikle 1993 yılında açıkların finansmanı için merkez bankası kaynaklarına başvurulmuştur. Bu da 1994 yılında enflasyonunun daha da yükselmesine neden olmuştur.

1995-1999 dönemini incelediğimizde, enflasyon ortalama %73 oranında gerçekleşmiştir. Yine aynı dönemde iç ve dış borç stoku ve faiz ödemelerinin giderek

artış içerisinde olduğu görülmektedir. 2000 yılı sonu itibariyle kamu açıkları ve enflasyonun gerilediği görülmektedir. 1999 yılına göre gerilemesinin nedeni, iç borçlanma reel faiz oranlarının önemli biçimde azalması ve açıkların finansmanında ülkemizde uygulanan istikrar programının da etkisiyle merkez bankası kaynaklarına başvurulmamasıdır.

Türkiye’de 2001 yılının Şubat ayında yaşanan derin bir finansal krizin etkisi, makro ekonomik dengeler üzerine hemen yansımıştır. İç borç faiz oranları 1999 yılına göre 2000 yılında gerileyip % 38'lere kadar düşmüşken, yaşanan krizin de etkisiyle 2001 yılının Mart ayında % 124 seviyesine ulaşmıştır. Enflasyon oranı ise tekrar yükselişe geçmiştir. Krizin ardından 2002-2003 yıllarında ise sürdürülen ekonomik politikalar sonucunda, enflasyon oranında düşüş gözlenmiştir.

Genel olarak değerlendirdiğimizde 1980-1989 yılları arası ortalama yıllık enflasyon oranı % 46 iken, 1990-2000 yılları arası ortalama yıllık enflasyon oranı % 58 olarak gerçekleşmiştir.¹⁶⁷ Türkiye konusundaki bulgular, kamu açıklarının finansman yönteminde belli yıllar haricinde iç borçlanmaya başvurulduğu yönündedir. Özellikle 1990 sonrasında artan kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek reel faizli ve kısa vadeli iç borçlanmayla karşılanması makro ekonomik dengeleri bozarak enflasyon oranının artışına neden olmaktadır.¹⁶⁸ Diğer bir ifadeyle, ülkemizde kamu açıklarının ağırlıklı olarak yüksek reel faizli ve kısa vadeli iç borçlanmayla finanse edilmesi, borçlanmanın parasallaşmasına yol açmış ve daha sonraki dönemlerin enflasyon oranlarını artırmada etkili olmuştur.

3.4.2. Türkiye Ekonomisinde Senyoraj-Enflasyon Vergisi ile Borçlanma İlişkisi

Yüksek enflasyon düzeyi, hem kamu açıklarının sonucu hem de açığın finansmanında kullanılan bir araçtır. Bilindiği gibi kamu tarafından enflasyona neden olabilecek en önemli araç, her yıl yüksek düzeyde yapılan emisyonudur. Devlet emisyonu

¹⁶⁷ ÖZBİLEN, “Türkiye’de İktisadi Krizin...”, s.8.

¹⁶⁸ EJDER, a.g.e., s.8.

reel milli gelir artışları oranında arttırırsa reel bir gelir elde eder. Bu gelire senyoraj geliri denilmektedir.¹⁶⁹ Devlet enflasyondan hem vergi alarak hem de borçların reel değerini azaltarak önemli bir gelir sağlamaktadır. Ancak, yüksek enflasyondan yararlanarak elde edilen senyoraj gelirindeki azalış, yüksek enflasyona sahip ülkelerin mali problemlerini çözmekte yeterli olmamakta ve daha yüksek bir borç birikime neden olarak problemleri geleceğe taşımaktadır.¹⁷⁰

Türkiye'de kamu kesimi 1986 yılında stratejik bir kararla iç borçlanmanın önünü açtı. O tarihe kadar iç borçlanma tutarı Merkez Bankası'nın ihtiyat ve sermayesinin beş katını aşmıyordu. 1986 yılından itibaren bu kısıt kaldırılmış ve sınırsız iç borçlanma yolu açılmıştır. Türkiye'de 1980 yılına kadar kamu finansmanının temel aracı parasal genişleme ve emisyonudur. 1980'den sonra kamu kesimi geniş ölçüde senyoraj hakkından yani kamu açığını parasal genişleme ile finanse etmekten kaçınmıştır. 1980 yılından sonra dövizin serbest bırakılması, repo gibi yeni yatırım araçlarının ortaya çıkması ve borsanın genişlemesi ile 1980 öncesinde kontrollü bir ekonomik ortamda Türk Lirası'nın enflasyonla değer kaybetmesine karşın alternatifi olmayan bireyler, 1980 sonrasında sürekli değer yitiren ulusal paradan kaçabilme dayanağına kavuşmuştur. Dolarizasyon oranı oldukça yükselmiştir. Özellikle 1990 sonrası dönemde % 50'nin üzerinde iken, 1994 yılından itibaren dolarizasyon oranı % 100'ün üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum kamu kesiminin senyoraj yoluyla kaynak yaratabilme imkanlarını büyük oranda kısıtlamış ve ve senyorajla yaratılabilen reel kaynaklar hızla düşmeye başlamıştır.¹⁷¹

Bununla birlikte enflasyon oranı arttıkça, vergi sistemi çökmekte, vergi gelirlerinde tahribata yol açmakta (tanzi etkisi) ve kamu açıklarının finansmanı için gerekli olan etkin vergileme gerçekleştirilememektedir. Bundan dolayı iç borçlanma, açıkların finansmanında sürekli başvurulan bir araç haline gelmektedir. Türkiye ekonomisinde 1980-1997 dönemi için yapılan çalışmaya göre, senyoraj ve iç borçlanma arasında birebir nedensellik ilişkisi gözlenmemiştir. Ancak, özellikle 1990 sonrası dönemde iç

¹⁶⁹ ES, BİLEN, a.g.e., s.389.

¹⁷⁰ "N.ROUBINI and J.SACHS, "Government Spending and Budget Deficits in The Industrial Countries", *Economic Policy A European Forum*, April, 1989, Vol.8, s.123"den aktaran YALINPALA, a.g.e., s.102.

¹⁷¹ YALINPALA, a.g.e., s.103.

borçlanma/GSMH oranının yükseldiği ve bunun yanında senyoraj/GSMH oranının düşük kaldığı görülmektedir.¹⁷²

Hükümetler, gerek iç borçlanma ve gerekse senyoraj yöntemlerini kullanarak kamu açıklarını finanse etmektedirler. Bu yöntemler kamu açıklarını finanse etmek için kolay fakat maliyeti oldukça yüksek olan yöntemlerdir. Çünkü iç borçlanma ve senyoraj yoluyla kamu açıklarının finansmanı, enflasyonun yüksek olduğu bir ekonomik ortam yaratmaktadır. Bu durumun ise araştırma konumuz olan vergi gelirleri üzerindeki olumsuz etkisi açıktır. Senyoraj ve iç borçlanma yöntemlerinin kullanılması, politik ve ekonomik istikrarsızlığın bir göstergesidir. Bu nedenle bunun çözümü, etkin bir vergileme sisteminde aranmalıdır.

3.5. Kamu Borçlanmasının Yarattığı Etkilerle Vergi Gelirleri ve Vergi Yapısındaki Gelişmeler

Borçlanma gelirleri yönünden zengin, vergi gelirleri yönünden ise fakir olan ülkemizde dar tabanlı gelir vergisi ve kurumlar vergisi ile geniş tabanlı KDV'ye dayalı bir vergi sistemi hakimdir.¹⁷³ Vergilerin, kamu gelirleri içinde en önemli yeri alması gerekirken, borçlanma gelirlerinin toplam gelirler içerisinde en önde yer aldığı görülmektedir.

Vergi sistemi genel ekonomik sistemden bağımsız değildir. Bu nedenle, belirleyici özelliğe sahip olan vergi sistemi değil, onun temelinde yer alan mali ve ekonomik sistemdir. Türkiye'de kamu finansman açıklarının nedeni olarak vergi gelirlerinin yetersizliği olgusu söz konusudur. Ancak, vergi gelirlerinin yetersizliği, salt vergisel yapıdan değil, kamu finansmanının sağlanmasında vergi dışı yöntemlerin öncelik kazanmasından, diğer bir deyişle vergilemeden çok borçlanmanın tercih edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu siyasi tercih çerçevesinde özellikle 1980 sonlarından itibaren faiz ödemeleri bütçe hacmi içinde olağanüstü boyutlara ulaşmış, vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı giderek azalmıştır. Vergi gelirlerinin çok önemli bir

¹⁷² YALINPALA, a.g.e., s.103.

¹⁷³ Şevket SAYILGAN, "Kalkınmada Maliye Politikalarının Önemi ve Türkiye'nin Durumu", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 1, 37-48.

kısımının borçlanma maliyetlerinin karşılanmasında kullanılması, bir yandan faiz-borç sarmalının artmasına, diğer yandan da vergi sistemine olan güvencin azalmasına neden olmuştur.¹⁷⁴

Ülkemizde bütçe gelirleri toplam giderlerin tamamını karşılayamamakta dolayısıyla bütçe açıkları oluşmakta ve bu açıkların büyük ölçüde borçlanma ile kapatılması yoluna gidilmektedir. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranına baktığımızda, bu oranda gittikçe hızlı bir düşüş olmaktadır. Özellikle bu düşme eğiliminin 1989 ve 1990 yılından itibaren daha da hızlandığı aşağıdaki tabloda da açıkça görülmektedir.

Tablo 14: Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Harcamalarını Karşılama Oranları

	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^a
Vergi Geliri/Toplam Harcamalar	84,2	69,5	72,1	67,6	60,4	63,9	54,5	65,5	63,4	57,0	59,3	59,2	52,8	56,4	49,0	50,9	61,5
Vergi Gelirleri/Faiz Dışı Toplam Harcamalar	86,8	71,6	82,6	85,3	74,1	78,1	71,7	98,1	95,6	91,9	83,1	98,1	85,6	99,9	99,1	91,2	105,9
Toplam Gelirler/Toplam Harcamalar	95,2	84,5	85	82,2	74,3	78,5	72,4	83	81,5	68,5	71,9	76,3	67,7	70,8	63,2	64,4	71,1
Toplam Gelirler/Faiz Dışı Toplam Harcamalar	98,2	87,1	97,3	104	91,1	96,1	95,3	124	123	110,6	100,6	124,2	109,7	125,3	128,0	93,6	222,5
Vergi Gelirleri/GSMH	13,8	14,1	10,8	11,4	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1	17,2	18,9	21,1	22,5	21,8	24,3
Dolaysız Vergiler/GSMH	6,4	8,9	5,2	6	6,5	6,5	6,4	7,3	5,9	5,9	6,6	8,0	8,6	8,6	9,1	7,3	7,8
Dolaylı Vergiler/GSMH	7,3	5,3	57,7	5,5	5,9	6,4	6,8	7,8	7,9	9,1	9,6	9,2	10,3	12,5	13,4	14,5	16,5
Dolaysız Vergiler/Vergi Gelirleri	46,7	62,8	47,7	52,1	52,3	50,4	48,6	48,3	42,5	39,4	40,7	46,6	45,3	40,9	40,5	33,7	32,2
Dolaylı Vergiler/Vergi Gelirleri	53,3	37,2	52,3	47,9	47,7	49,6	51,4	51,7	57,5	60,6	59,3	53,3	54,6	59,1	59,5	66,3	67,8

(1) Tahmin

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı.

Vergi gelirlerinin azalmasında, kamu harcamalarını karşılama oranının düşük kalmasında ve finansman açıklarının oluşmasında, kamu harcamalarının hızlı artışı karşısında vergi yüklerinin gereği gibi artırılmaması da etkili olmaktadır. Türkiye'deki vergi yükü birçok ülkeyle kıyaslandığı zaman düşük kalmaktadır. Ancak burada vergi gelirlerinin nüfusa oranlanması suretiyle vergi yükü hesaplanmaktadır. Oysa, gerçekte ülkemizde vergi yükü ağırdır. Çünkü, sürekli belli bir kesim üzerinden vergi alınmaktadır.

¹⁷⁴ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://ckutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf>, (06.05.2004).

Her vergi artışı, bu mevcut mükellefler üzerinde kalmakta ve bu mükellefler üzerindeki vergi yükü, ülkenin vergi yükünün üzerine çıkmaktadır.

Kamu tarafından izlenen vergi politikasının temelinde belli kesimlerden yüksek oranda vergi alınması ve vergi vermesi gereken fakat vermeyenlerden vergi alınamaması yatmaktadır. Dolayısıyla vergi gelirleriyle karşılanamayan kamu harcamaları önemli ölçüde özellikle 1980 sonrası dönemde iç borçlanmayla telafi edilmiştir. Bu nedenle vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı 1975'de % 13.8 iken bu oran 1980'den itibaren düşmeye başlamış, 1985'te % 10.8'e gerilemiştir. Daha sonraki yıllarda bir artış görülmüş fakat 1993 yılından sonra bu artış trendi yerini önemli ölçüde düşüşe bırakarak 1996'da % 15.0'a gerilemiştir. Buna karşılık iç borçların önemli ölçüde artış gösterdiği görülmektedir.¹⁷⁵ İç borç stokunun GSMH'ya oranı 1980 yılında % 13.6 iken, 2003 yılına gelindiğinde % 54.4 düzeyine çıkmıştır. Verileri incelediğimizde iç borç stokunun GSMH'ya oranının yıllar itibariyle dalgalanmalar gösterse de genelde artış eğilimi içinde olduğu anlaşılmaktadır.

Vergi gelirlerimizin yıllar itibariyle azalan gelişiminin yanında dikkat çeken bir diğer nokta da vergi yapımızdaki değişimdir. Tablo'daki verileri incelediğimizde, ülkemizde toplam vergi gelirleri içerisinde vergi adaleti en az olan dolaylı vergilerin payının 1980'den sonra giderek arttığı ve dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru geçiş olduğu görülmektedir. Görüldüğü gibi 1980'de dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 62.8 iken 1990'da % 52.1'e düşmüştür. Dolaylı vergilerin aynı yıllardaki payına baktığımızda 1980'de % 37.2 iken 1990'da % 47.9'a yükselmiştir. İlerleyen yıllarda toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergiler artış trendine girmiştir. 2003 yılında dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı yaklaşık olarak % 70'lere ulaşmıştır.

Ülkemizde vergi gelirlerindeki ve yapısındaki bu değişim kapsamında özellikle gelir ve kurumlar vergilerindeki azalışın, KDV ve Ağustos 2002'de getirilen Özel Tüketim Vergisi yoluyla karşılandığı gözlemlenmektedir. Bunun yanı sıra gelir üzerinden alınan vergilerle stopaj yoluyla elde edilen vergilerin payı giderek artmış, bununla birlikte gelir

¹⁷⁵ ES, BİLEN, a.g.e., s.381.

vergi yükü ücretli ve geliri düşük olan kesime yüklenmiştir. Esas olarak gelir vergisi içinde beyana tabi mükelleflerin ödediği vergide bu azalış görülmektedir.¹⁷⁶

Vergi yapımızdaki dolaysız vergilerden dolayı vergilere geçiş yönündeki değişimde ve vergi gelirlerimizde yıllar itibariyle ortaya çıkan azalışta vergi sistemimizin kendinden kaynaklı aksaklıklarının yanında vergi sistemi dışındaki unsurlarında etkisi bulunmaktadır. Bu unsurlardan biri de konunun başında belirttiğimiz gibi kamu borçlanması yarattığı olumsuz etkilerdir.

Kamu kesiminin borçlanma ihtiyacı arttıkça ülke tasarruflarımızın gittikçe daha büyük kısmı kamu tarafından kullanılmıştır. Bu durumda da özel kesimin fon talebini karşılamak için yeterli kaynak bulması zorlaşmış ve özel kesimin dışlanması sonucu ülkemizde yatırımlar giderek azalmıştır. Kamu kesimi özellikle 1990'lı yılların başından itibaren bütçe açıklarının ve vadesi gelen borç stokunun yeniden finansmanı için özel kesimin fon kullanıcıları ile yoğun bir rekabete girmiş, piyasa ortalamalarının oldukça üzerinde faiz ödeyerek fon elde etmeye çalışmıştır.¹⁷⁷ Devletin bu politikası sonucu kamu kağıtlarının reel getiri oranı (vade, risk, vergi istisnası... vb. dolayısıyla da) yükselmiştir. Böylece ülkemizde bir taraftan rant ekonomisi oluşmuş, diğer taraftan yatırım, üretim, istihdam hacmi düşmüştür. Bu da vergi kapasitemizi azaltan bir etki yaratmıştır. Vergi tabanı gittikçe daralırken, vergi yükü de sürekli belirli bir kesim üzerinde artmıştır. Diğer taraftan rant ekonomisinin oluşmasıyla gelir dağılımının bozulması ve belli bir kesim üzerinde vergi yükünün artması vergi vermeme eğilimini güçlendirmiştir. Bu da kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olmuştur.

Görüldüğü gibi kamu borçlanması olumsuz bir sonucu olarak, yatırım ve üretim azalmış, bu da kârları azaltmıştır. Diğer yandan kayıt dışı ekonomi büyümüştür. Bu da tahsil edilecek vergi gelirlerini yani tahsilat oranını düşürmüştür. Hem vergiden kaçınma, hem de faaliyet kârlarındaki azalışlar sonucunda (gelir ve kurumlar vergisinde) dolaysız vergilerde azalma olmuş, bu azalışın telafisi için dolaylı vergilere kayılmıştır.

¹⁷⁶ MERİÇ, a.g.e., s.23.

¹⁷⁷ MERİÇ, a.g.e., s.23-24.

Aşağıdaki tabloda 1985-2002 yılları içinde, gelir, kurumlar ve katma değer vergisinin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payına baktığımızda bu durum açıkça görülmektedir. Gelir vergisinin genel bütçe vergisi gelirleri içerisindeki payı 1992 yılına kadar artış eğiliminde iken 1993 yılından itibaren azalma eğilimine girmiş ve 1996 yılında kaydettiği % 30.1'lik oran ile 1985 yılındaki oranının altına düşmüştür. Kurumlar vergisi ise 1988 yılına kadar artış eğiliminde iken 1989 yılından itibaren azalış trendine girmiş ve 1996 yılı itibarıyla % 8.4 olarak gerçekleşmiştir. Gelir ve kurumlar vergisindeki azalış trendinin aksine toplam KDV'de yıllar itibarıyla genel bir artış trendi gözlenmektedir. 1985 yılında toplam KDV'nin genel bütçe vergi gelirlerine oranı % 24.8 iken 1996 yılında % 33 olarak gerçekleşmiştir.¹⁷⁸

Tablo 15: Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (1985-1996) (Milyar TL.)

Yıllar	Vergi Gelirleri	Gelir Vergisi	Vergi Gelirleri İçindeki %'si	Kurumlar Vergisi	Vergi Gelirleri İçindeki %'si	Toplam KDV (Dahilde-İthalde)	Vergi Gelirleri İçindeki %'si	Gelir - Kurumlar + KDV Vergisi	Vergi Gelirleri İçindeki %'si
1985	3.829	1.324	34,6	448	11,7	951	24,8	2.723	71,1
1986	5.972	2.104	35,2	949	15,9	1.568	26,3	4.621	77,4
1987	9.051	3.093	34,2	1.331	14,7	2.567	28,4	6.991	77,2
1988	14.232	4.801	33,7	2.118	14,9	4.177	29,3	11.096	78,0
1989	25.550	9.871	38,6	5.598	14,1	6.460	25,3	19.929	78,0
1990	45.399	18.609	41,0	4.637	10,2	12.371	27,2	35.617	78,5
1991	78.643	33.355	42,4	7.063	9,0	22.832	29,0	63.250	80,4
1992	141.602	60.056	42,4	10.078	7,1	42.088	29,7	112.222	79,3
1993	264.273	106.661	40,4	19.132	7,2	81.877	31,0	250.670	78,6
1994	587.760	181.884	30,9	43.976	7,5	176.742	30,1	402.602	68,5
1995	1.084.350	329.795	30,4	103.241	9,5	354.981	32,7	788.017	72,7
1996	2.248.426	675.895	30,1	189.426	8,4	742.777	33,0	1.608.098	71,5
1997	4.745.484	1.500.244	31,6	296.237	8,3	1.561.561	32,9	3.458.042	72,8
1998	9.228.596	3.481.871	37,7	748.383	8,1	2.725.083	29,5	6.955.337	75,3
1999	14.802.280	4.936.551	33,3	1.549.525	10,4	4.164.334	28,1	10.650.410	71,9
2000	26.503.698	6.212.977	23,4	2.356.787	8,8	8.379.554	31,6	16.949.318	63,9
2001	39.767.892	11.579.424	29,1	2.100.000	5,2	12.438.860	31,2	26.118.284	65,6
2002	57.911.000	13.717.660	23,6	3.595.000	6,2	20.400.201	35,2	37.712.861	61,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü İstatistikleri, DPT.

1996 yılından 2000'li yıllara doğru gelir, kurumlar ve KDV vergilerinin genel vergi gelirleri içindeki payları dalgalanmalar göstermiştir. Ancak genel olarak, gelir ve kurumlar vergisinde azalış, KDV'de ise artış trendi gözlenmektedir. 2002 yılında gelir ve kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 29.8 iken, KDV'nin payı % 35.2 olmuştur.

¹⁷⁸ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf>, (06.05.2004).

2003 yılındaki konsolide bütçe gelirlerinin yüzde dağılımlarına baktığımızda toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı % 86.6'ya ulaşmıştır. Bunun yüzde 26'lık kısmı gelir üzerinden alınan vergi gelirlerinden oluşurken, % 45.9'luk kısmı ise KDV gelirlerinden oluşmuştur. Bu oranlar da yine dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru bir artışın devam ettiğini göstermektedir.¹⁷⁹

Borçlanmanın yarattığı bir diğer olumsuz sonuçta enflasyon olgusudur. Kamu kesiminin sürekli artan fon talebi, faiz oranlarının serbest piyasada arz ve talep koşulları içinde aşağıya çekilmesini engelleyerek yüksek pozitif faizlerin devamına yol açmıştır.¹⁸⁰ Yüksek faiz oranlarının yarattığı enflasyonist ortam vergi sistemini olumsuz yönde etkileyen faktörlerin en önemlilerinden biridir. Eğer vergi sistemi, enflasyonun yarattığı etkileri kendi içinde gideremiyorsa mükelleflerin vergiye karşı direnci artmaktadır. Enflasyon ortamı diğer konularda olduğu gibi ödenecek vergi konusunda bir belirsizlik yaratmaktadır. Çünkü vergi yasalarında yer alan vergi matrahının tespiti açısından önem taşıyan bir takım dilim, oran ve tutarlar enflasyon nedeniyle aşınmaya uğramaktadır. Enflasyon döneminde vergi sisteminin sayısal büyüklükleri değişmediğinde spesifik tarifeler, istisna, indirim ve muaflik tutarları ve gelir vergisinin tarife dilimleri aşınır. Sayılan değişkenlerden spesifik tarifedeki aşınma yükümlü lehine, diğer tüm değişkenlerdeki aşınma ise devlet lehine sonuç verir. Ayrıca gelir ve kurumlar vergisinde sabit varlıklar (dolayısıyla amortisman), stoklar, faiz geliri ve gideri gibi büyüklükler dolayısıyla vergilenebilir gelir etkilenir.¹⁸¹

Yüksek enflasyonun vergi gelirleri açısından doğurduğu en önemli sonuç vergi gelirlerini reel olarak geriletmesidir. Örneğin 2001 yılı ile 2000 yılı vergi gelirleri enflasyondan arındırılarak karşılaştırıldığında vergi gelirlerini reel olarak gerilediği görülmektedir. Vergi gelirleri 2001 yılı bütçe hedefine yaklaşmasına karşın bir önceki yıllara kıyaslandığında reel olarak yüzde 12.6 azalmıştır.¹⁸² Diğer taraftan enflasyonun etkisiyle işletmelerde mali tablolar gerçeği yansıtmaktan uzaklaşır. Dolayısıyla,

¹⁷⁹ DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), Ankara, 2004.

¹⁸⁰ SAKAL, MERİÇ, a.g.e., s.37.

¹⁸¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf>, (06.05.2004).

¹⁸² Ekonomik Rapor, Bilanço, TÜRMÖB Aylık Yayın Organı, Sayı: 63, Ocak 2002, s.3.

mükellefler, enflasyondan kaynaklanan ve gerçek olmayan kârın vergisini ödemek zorunda kalır. Bu ise mükelleflerin davranış biçimleri üzerinde etkili olmakta ve enflasyonun etkisinden korunmak için gerçek gelirlerini kayda geçirmeyerek bunun üzerinden vergi ödemekten kaçınmaktadırlar. Bu da kayıt dışılığı büyütmede etkin rol oynamaktadır.¹⁸³ Ayrıca yüksek faizlerin işletme maliyetlerini artırması nedeniyle yatırım oranlarının düşmesi de vergi gelirlerini etkilemektedir.

Kamu borçlanması, makro ekonomik göstergeler üzerinde yarattığı olumsuz etkilerin bir sonucu olarak kayıt dışılığın artması vergi gelirlerimizi azaltmıştır. Hem borçların geri ödenmesi için, hem de vergi gelirlerindeki bu azalışı telafi edebilmek için vergi yükleri artırılmıştır. Vergi yüklerinin artırılması ise bir kısır döngü şeklinde tekrar kayıt dışılığı artırırken diğer taraftan da ülkeden yerli ve yabancı sermayelerin kaçışına neden olmuştur.

Ülkemizde 1980-2003 yılları itibariyle vergi yüklerine baktığımızda, vergi yükümüzün 1990'lı yılların başlarından itibaren düzenli olarak artış kaydettiği ve 2003 yılı itibariyle % 33.6'ya yükseldiği görülmektedir. Sosyal güvenlik primlerinin hariç tutulduğu vergi yükü ise, 1990 yılında % 16.0 iken, bu oran yıllar itibariyle artarak 2003 yılında % 27.0'a yükselmiştir.¹⁸⁴ Borçlanmanın da yarattığı etkiyle gittikçe artan vergi yükü ülkemizden sermaye kaçışına neden olarak yatırımların dolayısıyla kârların azalmasına neden olmuştur. Bununda yine vergi gelirlerimizi azaltan nedenlerden biri olduğu ülkemizde açıkça görülmüştür.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşıldığı gibi kamu borçlanmasının vergi yapımız ve gelirlerimiz üzerinde bir çok olumsuz etkisi söz konusudur. Ülkemizde mevcut vergi sistemimizdeki aksaklıklara borçlanmanın yarattığı olumsuz etkiler de eklenince vergi gelirlerimizin GSMH'dan aldığı pay giderek azalmıştır.

Son yıllarda vergi gelirlerinde bir artış olmuştur. Bu noktaya ise ülkemizde uygulanan sıkı ekonomik programlarla gelinmiştir. Uygulanan istikrar programları kapsamında konsolide bütçe vergi gelirlerinin gayri safi milli hasılaya oranı 1999 yılındaki

¹⁸³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf>, (06.05.2004).

¹⁸⁴ DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), Ankara, 2003.

% 18.9 oranından 2000 yılında % 21.1'e yükselmiş, 2003 programı kapsamında ise % 24.2'ye çıkartılması hedeflenmiştir. Beş yıllık dönem içinde vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı, diğer bir ifadeyle konsolide bütçe kapsamında vergi yükü % 28 oranında artmıştır. Ancak vergi gelirlerindeki bu artışların bir defalık vergi uygulamaları ve vergi aflarının yanısıra esas olarak vergi tabanının daraldığı bir ortamda mevcut vergi yükünün artırılması ve dolaylı vergi uygulamasının sürdürülmesi şeklindeki kalitesi tartışmalı politikaların bir sonucu olması üzerinde durulması gereken bir konudur. Zira bu durum, vergi adaleti açısından olumsuz sonuçlar doğurması yanında, ekonomik programların mali yükünün toplumda eşit dağıtılamadığını göstermesi açısından da önem taşımaktadır.¹⁸⁵

Türkiye'nin yıllardır süregelen temel sorunu, kamu finansmanını vergilerle finanse edememesidir. Vergi ile finanse edilemeyen kamu finansmanı borçlanma yolu ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu kısır döngü Türkiye'yi bir borç çıkmazı içine sokmuş ve ekonomiyi kırılgan bir hale getirerek krizlerin kucağına atmıştır. Kamu giderleri borçlanma yerine, tek sağlam kaynak olan vergilerle finanse edilmelidir. Yüksek bütçe açıklarından kurtulmanın yolu vergi gelirlerini artırmaktan geçmektedir.¹⁸⁶ Bunun için öncelikle vergi sistemimizdeki aksayan yönleri gidererek vergi tabanını genişletip, vergi yükünü hafifletmeli ve adil dağılımını sağlamalıyız. Böylece vergi gelirlerimizde artış sağlayarak, kamu giderlerini borçlanma yerine tek sağlam kaynak olan vergilerle finanse edebilir ve borçlanmanın vergi yapımız ile vergi gelirlerimiz üzerindeki olumsuz etkilerinden de kurtulabiliriz.

4. TÜRKİYE'DE KAMU BORÇLANMASI, AHLAKİ RİZİKO, POLİTİK YOZLAŞMA VE VERGİ GELİRLERİ

Türkiye'de kamu borçlanmasında ahlaki riziko ve genel bir politik yozlaşma söz konusudur. Türkiye gelişme yolunda geçmişten gelen bir kaynak darboğazı içindedir.

¹⁸⁵ Ferhat EMİL, H.Hakan YILMAZ, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi, Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", Türkiye'de Kamu Borçlanması, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı, (12-16 Mayıs 2003, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul), s.107-108.

¹⁸⁶ Nail ŞANLI, Ekonomik Rapor, Bilanço, TÜRMOB Aylık Yayın Organı, Sayı: 83, Eylül 2003, s.1.

Kısaca geri kalmışlığın kısır döngüsü içindedir. Bu kısır döngüyü kırmak için Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana büyük çabalar gösterilmektedir. Fakat bu kısır döngüyü kırarak kaynaklar yaratılamadığı gibi, bulunan kaynaklar da bu yolda hovardaca harcanmıştır.¹⁸⁷

Ülkemizde politikacılar, iş dünyası ve bürokrat kesimi arasındaki ilişkiler toplum vicdanını zedeleyecek dereceye gelmiştir. Her başa gelen hükümet borçlanma ile sağlanan kaynakları kendisine yakın kesime aktarma çabasına girişmiş ve bu da eş-dost, ahbap-cavuş kapitalizmine neden olmuştur. Seçimler öncesinde zor durumda olan birçok holdingler, seçim sonrasında kendi desteklediği partinin başa gelmesi ile iyi duruma gelmiştir. Yolsuzluklar, rant paylaşım mücadeleleri nedeniyle kamu harcamalarının denetimi zorlaşmıştır.

Türkiye'de bütçede yer alması gereken harcamalar geleneksel olarak bütçe dışına kaydırılmak suretiyle yapıla gelmiştir. 1971-1998 yılları arasındaki bütçe açığı ile borçlanma hasılatının incelenmesi, sorunun yapısal olduğunu göstermektedir. Türkiye'de sözü edilen 28 yıllık dönemde borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların % 45'i ile bütçe açıkları finanse edilirken, % 55'i bütçe dışında harcanmıştır. Bazı yıllarda bütçe dışı harcamaların bütçe giderlerine oranı % 80'i bulmaktadır. 28 yıllık ortalama % 26'dır. 1971 yılından 1998 yılına kadar geçen dönemde bütçe açıkları toplamı 92 milyar dolar, borçlanma hasılatları toplamı 202 milyar dolar, bütçede gösterilmeden harcanan kaynak toplamı 110 milyar dolardır.¹⁸⁸ Bütçe dışındaki harcamalar, mali sistemimizdeki bütün raporlama, kontrol ve denetim mekanizmaları dışında kalmaktadır. Bu harcamalar, kamu kesiminin mali belgelerinde yer almamakta, kayıt dışılığı yasal olan bu harcamaların belgeleri de devlet arşivlerine intikal etmemektedir. Sonuç olarak 28 yıllık dönemde bütçe gideri olarak kaydedilmeden harcanmış olan 110 milyar doların nereye harcandığı ile ilgili tahminin ötesinde kesin bir bilgi edinmek mümkün değildir.¹⁸⁹

187 ŞAHİN, a.g.e., s.11.

188 ŞAHİN, a.g.e., s.15.

189 "DPT, Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2595-ÖİK: 607, Ankara, 2001, s.46"dan aktaran ŞAHİN, a.g.e., s.15.

Hükümetler, ekonomik ve finansal riski yönetecek siyasi idareyi gösteremeyince ekonomi kırılgan durumdan bir türlü kurtulamamıştır. Dolayısıyla bankacılık, döviz ve likidite krizleri dönem dönem ekonomiyi yoklamıştır.¹⁹⁰ Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye güçsüz ekonomisi ile küresel piyasalarda ticaret yapmakta, bu ticari ilişkiler sonucu Türk bankacıları, Türk firmaları ve kişiler dışarıya borçlanmaktadır. Türk ekonomisi dar boğaza girdiğinde, bankalar, şirketler, kişiler dışarıya borç ödeyemez hale gelmektedir. Bu durumda Türkiye'den alacaklı konumunda olan ülkeler doğrudan veya IMF aracılığı ile Türkiye'ye kredi açmakta, devlet borçlandırılmaktadır. Türkiye'ye devlet borcu olarak giren dövizler sayesinde kişiler, dışarıya olan borçlarını ödemektedirler. Para yine dışarıya çıkmakta, bankaların, şirketlerin, kişilerin borcu, devlet borcuna dönüşmektedir. Ülke ekonomimizi risklere açık hale getiren bu durum da ahlaki riziko olgusunun bir başka boyutudur.¹⁹¹

Üzerinde durulması gereken bir başka konu savurganlık ekonomisidir. Türkiye ekonomisine özellikle 1990'lı yıllardan sonraki dönemine damgasını vuran savurganlık devletin bir çok kurumunda devam etmektedir. En büyük savurganlık, hükümetlerin ekonominin hızlı büyüme potansiyelini kısa vadeli politik çıkarlar uğruna frenlemesi görülmektedir. Ülkemizde 1980-2000 yılları arasında savurganlığa giden borçlanma kaynaklarımız önemli boyutlara ulaşmıştır. Dünyanın en saygın danışmanlık kuruluşlarından Price Waterhouse Coopers (PWC) tarafından geliştirilen endekse göre Türkiye, yolsuzluklar ve yolsuzlukların ülke ekonomisinde yarattığı tahribat bakımından 35 ülke arasında 4'üncü sırada bulunmaktadır.¹⁹²

Aşağıdaki tabloda hükümetlerin kısa vadeli çıkarlar doğrultusunda hareket ederek yaklaşık 195.2 milyar dolarlık kaynağımızı nasıl savurduğunu göstermektedir.

¹⁹⁰ Dönemeç, "Türkiye Savurganlıktan Kurtulamıyor", <http://www.donemec.com/anasayfa/haberoku.asp?haberid=2>, (25.09.2003).

¹⁹¹ Güngör URAS, "Sistemi Sorgulamak Zorundayız", Milliyet, 30 Temmuz 2001, <http://www.milliyet.com.tr/2001/07/30/yazar/uras.html>

¹⁹² Dönemeç, "Türkiye Savurganlıktan Kurtulamıyor", <http://www.donemec.com/anasayfa/haberoku.asp?haberid=2>, (25.09.2003).

Tablo 16: 1980-2000 Yılları Arasında Savurganlığa Giden Toplam Borçlanma Gelirleri

Ekonomik yönetim hataları nedeniyle fazladan ödenen iç borç faizi	8.6 Milyar Dolar
İç borçta kısır döngünün yükselttiği ana paranın faiz artışı	95 Milyar Dolar
Politik ve ülke riski nedeniyle fazladan ödenen dış borç faizi	6.5 Milyar Dolar
Geciken kamu yatırımlarına giden yıpranma ve bakım harcamaları	6.8 Milyar Dolar
KİT'lerin borçlanma gereksinimleri toplamı	32.2 Milyar Dolar
İhale yolsuzluklarının asgari değeri	2.1 Milyar Dolar
Fon bankalarının toplam zararı	12.5 Milyar Dolar
Kamu bankalarının görev zararı	20 Milyar Dolar
Birliklere düşük faizli kredi nedeniyle ortaya çıkan zarar	9.2 Milyar Dolar
Yurtdışı temsilciliklerin fazla kadrolarına yapılan harcama	700 Milyon Dolar
Lojmanların bakım ve sigorta masrafları	640 Milyon Dolar
Kamu araçlarının yakıt ve bakım masrafı	960 Milyon Dolar
TOPLAM SAVURGANLIK	195.2 Milyar Dolar

Kaynak: Ekonomik Forum Dergisi, Yıl: 8, S.5, 1 Mayıs 2001, 36-32.

Tabloyu incelediğimizde savurganlık ve ekonomi yönetimlerinin hatalarının Türkiye ekonomisine önemli maliyetler yüklediğini görmekteyiz. Son 20 yılda oluşan tüm bu gelişmeler kalkınma yolunda büyük fırsatlar kaçınılmasına neden olduğu gibi kamu kesimi borçlanma gereksinimini de sürekli artırmıştır. Borçlanmanın artması, önceki konularımızda açıkladığımız gibi, ülkenin ekonomik göstergeleri üzerinde olumsuz etkiler yaratmakta, bu etkiler de vergi gelirlerimize ve vergi yapımıza yine olumsuz bir şekilde yansımaktadır.

Mali yapılanma, kamu harcamalarının artmasına ve kaynak israfına neden olmaktadır. Siyasi yapının yozlaşması nedeni ile denetimsiz transferler ve rant kollama sisteminin sonucu, cezalandırıldığını fark eden mükelleflerin, giderek artan ölçülerde vergi vermekten kaçınmasının yoğunlaşması ve gönülsüz katılımcılığın artması, önlenemez bir hal almıştır. Devlet bütçesinin kamu hizmeti yerine, bölüşüm bütçesi haline gelmesi, buna bağlı olarak yolsuzluk ve suiistimallerin yaygınlaşması, harcamaların kamu yararı doğurmayan tamamıyla nepotizm güdüsü ile oluşan transferlere dönüşmesi vb. nedenler gelir bütçesi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Bu psikolojik etkiler mükelleflerin vergiden kaçınma sonucunu yaratmaktadır.¹⁹³ Sonuç açıktır: vergi kaybı.

¹⁹³ ÖZBİLEN, "Türkiye'de İktisadi Krizin..." s.6.

Başlangıçta bireyler borçlanmanın gelecekte vergiler yolu ile getireceği yükü dikkate almamakta ve borçlanma yolu ile yapılan harcamaların maliyetsiz olduğunu düşünmektedirler. Bireylerin bu tutumu, ülkenin üretim, tüketim, yatırım... gibi tüm temel ekonomik kararlarını alan hükümetlerin genellikle daha fazla harcama davranışı içinde olmalarına neden olmaktadır. Bu durumda da borçlanma imkanının, kötüye kullanılması gündeme gelmektedir. Eğer ülkenin harcamaları borçlanma geliri yerine vergi gelirleri ile karşılanacak olursa, bireyler daha tepkili olacaktır. Hükümetler yapacakları harcamalarda, bireye hesap verme zorunluluğunda olacaklarından daha dikkatli davranacaklardır.

SONUÇ

Klasik görüş borçlanmayı olağanüstü bir gelir kaynağı olarak görürken, devletin asıl kaynağının ise vergi ve vergi benzeri gelirler olduğunu ifade etmektedir. Keynesyen görüşte ise borçlanma konusuna daha esnek bakılarak, devletin gerektiğinde borçlanmaya başvurabileceği ifade edilmektedir. Keynesyen görüşün bu yaklaşımı ise borçlanmanın normal bir kamu geliri olarak kabul edilmesini sağlamıştır.

Günümüz modern devletlerinde kamu borçlanması hızla artmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre borçlanma nedenleri farklılaşmakla birlikte temelde kamu borçlanmaları artan bütçe açıklarına paralel olarak gelişmiştir. Artık günümüz politikacılarının finansman sorununu kolay bir yol olarak borçlanmayla çözmesi nedeniyle ekonomilerde kamu borçlanmasının boyutları ve ortaya çıkardığı ekonomik sorunlar ekonomistler için üzerinde durulacak önemli bir konu haline gelmiştir.

Borçlanma konusu Türkiye için de çeşitli dönemlerde karşı karşıya kalınan önemli bir kamu maliyesi problemidir. Ülkemizde 1958 ve 1980'li yıllardan sonra, özellikle son on yılda tekrar kamu mali disiplininde ortaya çıkan bozulmayla kamu açıklarının genişlemesi ve bu nedenle borç stokundaki hızlı büyüme Türkiye'nin en önemli sorunu olarak karşımıza gelmektedir. Bunun sonucunda borçlanma dinamiği bozulmuş, özellikle 1990'ların ortalarından itibaren başlayan borçlanma sorunu ile bugün gelinen nokta da borç dinamiğinin sürdürülebilirliği tartışmalı hale gelmiştir.

Kamu açıklarının yapısı incelendiğinde, finansman açıklarının önemli bir bölümünü konsolide bütçe açıklarının oluşturduğu görülmektedir. Bu açıkların oluşmasında kamu harcamalarındaki artışın etkin bir rolü olmasıyla birlikte, başta vergi gelirleri olmak üzere konsolide bütçe gelir kaynaklarının arttırılamaması da önemli bir yer tutmaktadır. Diğer taraftan ülkemizdeki politikacıların siyasi sebeplerle borçlanma ile hizmet sunmayı tercih etmeleri, açık-borç-faiz üçgeni içerisinde açıkları daha da büyütüştür. Bugün ülkemiz yüksek miktarlardaki borç stoku ve bunun ortaya çıkarmış olduğu ekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Bu çalışmamızda Türkiye'de kamu borçlanmalarının ekonomimiz üzerinde ortaya çıkardığı sorunlar ve bu sorunların da diğer bir kamu finansman aracı olan vergiler üzerinde nasıl bir etki oluşturduğu analiz edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmalarımız sonucunda ülkemiz kamu borçlanması yüksek enflasyona, rant ekonomisinin oluşmasına, özel kesimin piyasalardan dışlanmasına, kayıt dışı ekonominin artmasına, zaman zaman ülkeden sermaye kaçışlarına etkide bulunduğu görülmüştür.

Kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışlarla özellikle 1990'lı yılların başından itibaren kamu kesimi, özel kesimin fon kullanıcıları ile yoğun bir rekabete girmiş ve özel kesimin piyasalardan dışlanmasına neden olmuştur. Bu da özel kesim yatırımlarını geriletirken, giderek ülke tasarruflarının daha büyük miktarlarını elinde toplayan devlet bunları verimli yatırımlara dönüştürememiştir. Böylece ülkede yatırımların yıllar itibariyle giderek azaldığı görülmüştür.

Ülkemizde kamu borçlanması yarattığı bir diğer sorun rant ekonomisinin oluşmasıdır. Özellikle 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisi, rant ekonomisi olarak anılır hale gelmiştir. Devlet yüksek miktarlardaki borçlanma ihtiyacını karşılamak için, kamu kağıtlarına piyasa ortalamalarının oldukça üzerinde bir faiz oranı, vergi istisnası, vade gibi konularda çeşitli kolaylıklar sağlayarak kamu kesimine fon aktarımını teşvik etmiştir. Böylece ülkede bankalar ve büyük şirketler asli fonksiyonlarını bırakarak devlete fon sağlama işlevi görmüştür.

Bu durum ülkemizde vergi gelirlerimizi iki şekilde etkilemiştir. İlk olarak, sermaye yatırımlarının doğrudan yatırımlar yerine, faiz yatırımlarına yöneltilmesiyle üretimde azalışlar olmuştur. Üretimin azalması ise, karları azalttığından vergi gelirlerinde azalma meydana gelmiştir. Türkiye'de 500 büyük şirketin kar yapısı incelendiğinde bu durum açıkça ortaya çıkmıştır. Şirketlerin 1990 sonrasında, faaliyet karlarının yerini finansman karları almıştır. İkinci olarak, bankalar giderek fonlarının daha büyük kısmını devlete aktarmış, bunun sonucunda özel sektöre verilecek ticari kredilerde azalma meydana gelmiş ve özel kesimin yüksek faiz oranlarında kredi alıp üretim yapmasının yolu kapatılmıştır. Bu da beraberinde vergi gelirlerini azaltan bir etki yaratmıştır.

Ayrıca kamu borçlanması nedeniyle ülkede rant kesiminin doğması ve bu kesimin vergi dışı tutulması gelir ve vergi yükü dağılımını rantiyeler lehine bozmuştur. Bu durumda vergi veren diğer kesimler üzerinde vergi vermeme eğilimini güçlendirmiş, kayıt dışına çıkışların artmasına neden olmuştur. Kayıt dışı ekonominin artması ise vergi gelirlerini azaltmış, bu azalışı telafi edebilmek için ülkemizde vergi yükleri artırılmıştır.

Vergi yüklerindeki bu artış vergi vermeme eğilimini daha da güçlendirerek, ülkemizde neredeyse kayıt dışı ekonomiyi kayıtlı ekonomi ile eşit hale getirmiştir.

Türkiye’de açık-borçlanma-açık kısır döngüsü içerisinde yüksek enflasyon ortamı oluşmuştur. Bu ortam da yine kayıt dışı ekonomiyi artırmıştır. Yatırımcılar sermayelerini enflasyondan koruyabilmek için vergi kaçırma yollarına başvurmuştur. Bu da yine ülkede vergi gelirlerimizi azaltan bir neden olmuştur. Aynı zamanda enflasyon nedeniyle senyoraaj gelirlerinin, vergi gelirlerinin tahsilatında yaşanan gecikme, vergi gelirlerinin enflasyon nedeniyle artıyormuş izlenimini yok etmiştir. Yani vergi gelirlerimiz reel olarak gerilemiştir.

Kamu borçlanmasının vergi gelirleri üzerindeki etkisi bununla sınırlı kalmamaktadır. Devletin borçlanması sonucu zaten bozuk olan gelir ve vergi yükü dağılımı daha da bozulmuş, vergi yükleri sürekli belli bir kesimin üzerinde kalmıştır. Kamu borçlanmasının yarattığı bu etkiyle birlikte vergi sistemimizdeki aksaklıklar ülkede vergi gelirlerimizi sürekli azaltmıştır. Bu azalışlar da yeni vergi yükleriyle giderilmeye çalışılmış ve sonuç olarak ülkemizde vergi yükü çok ağırlaşmıştır. Bu durum ise ülkemizde sermaye kaçışları konusunu gündeme getirmiştir. Küreselleşmeyle birlikte dünyada serbest dolaşımdaki sermayeden ülkemize yeterli miktarda pay alamadığımız gibi, ülkemizden zaman zaman da sermaye kaçışları söz konusu olmuştur. Sermaye kaçışlarının da doğrudan olmasa da dolaylı olarak yine vergi gelirlerimizi azaltması söz konusu olmuştur. Çünkü yatırımın yapılamadığı bir ülkede kar dolayısıyla da yeterli bir vergi geliri olmaz. Bu bakımdan yatırımların can damarı olan sermaye kaçıışı vergiler üzerinde olumsuz etki yaratmıştır.

Görüldüğü gibi Türkiye’de kamu borçlanmasının ekonomimizde yarattığı sorunlar doğrudan veya dolaylı olarak vergi gelirlerimizi üzerinde olumsuz etkiler bırakmıştır. Borçlanmanın bu olumsuz etkileri sadece vergi gelirlerimizi azaltmakla kalmamış, vergi yapımızda da değişikliğe neden olmuştur. Çünkü kamu borçlanmasının yarattığı etkilerle yeterli miktarda vergi toplanamamıştır. Özellikle özel kesimin piyasalardan dışlanması, rant ekonomisinin oluşması, kayıt dışılığın artması gibi nedenlerle gelir ve kurumlar vergisinde azalışlar olmuştur. Bu azalışların telafisi için, ülkemizde dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru bir geçiş olmuştur.

Nitekim çalışmamız boyunca, 1980'den günümüze kadar olan vergi gelirlerimize ait verileri incelediğimizde vergi gelirlerimizin GSMH içindeki payının ve toplam vergi gelirlerinin toplam harcamaları karşılama oranının giderek düştüğü görülmüştür. Yine incelediğimiz veriler ışığında vergi adaletini bozan dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının % 70 civarına çıktığı görülmüştür. Toplam vergi gelirlerimiz içinde giderek daha az paya sahip olan gelir vergilerimizde ise vergiden kaçınma nedeniyle stopajların payı % 90'lara çıkmıştır. Ayrıca vergi tabanımız daralmıştır.

Türkiye'de kamu borçlanmasının dikkat çeken bir başka boyutu da politik yozlaşmalara ve savurganlık ekonomisine neden olduğudur. Ülkemiz kaynak darboğazıyla bir kısır döngü içindedir. Fakat bu kısır döngüyü kırarak sağlam finansman kaynakları yaratılmadığı gibi, bulunan kaynaklar da bu yolda hovardaca harcanmıştır. Nitekim dünyanın en saygın danışmanlık kuruluşu (Price Waterhouse Coopers) tarafından geliştirilen endekse göre Türkiye, yolsuzluklar ve yolsuzlukların ülke ekonomisinde yarattığı tahribat bakımından 35 ülke içinde 4'ncü sırada yer almıştır. Diğer taraftan siyasi yapımızın yozlaşması ile denetimsiz transferler ve rant kollama faaliyetleri de devlet bütçesinin kamu hizmeti yerine bölüşüm bütçesi haline gelmesine neden olmuştur.

Ülkemizde bütün bu gelişmeler ise mükellefler üzerinde psikolojik olarak olumsuz etkiler yaratmış ve vergiden kaçınma şeklinde kendini göstermiştir. Dolayısıyla burada da borçlanma imkanının kötüye kullanılmasıyla ortaya çıkan sorunların vergi gelirlerimizi etkilediği görülmüştür.

Türkiye'nin yıllardan beri süren en temel sorunu, kamu açıklarının vergilerle finanse edilememesi nedeniyle borçlanmaya başvurulması ve borçlanmanın da ülkeyi açık-borçlanma kısır döngüsüne sokmuş olmasıdır. Bundan kurtulmanın yolu kamu finansmanının ağırlıklı olarak vergiler olmak üzere diğer kamu gelirleri ile karşılanmasıdır. Dolayısıyla, Türkiye için öncelikle atılması gereken adım, ülkenin borçlanma ihtiyacının azaltılmasıdır. Aksi takdirde faiz oranlarının düşmesi, özel kesimin yatırım yapması için finansman ihtiyacının karşılayabilmesi ve yeni yatırımların yapılması mümkün olamayacaktır. Reel ekonomideki daralma engellenemeyince vergi gelirlerinin de yeterince artması mümkün olmayacaktır. Yine borçlanmanın yarattığı olumsuz etkilerle biçimlenen ekonomik ortam devam ettikçe vergiden kaçınmalar, kayıt dışılık,

yolsuzluk gibi olaylar devam edecektir. Kamu borçlanması azaltılmasıyla bu sorunlar yavaş yavaş ortadan kaldırılabilir.

Borçlanmanın azaltılması ile ilgili olarak:

- Ülkemizde borçlanma yapısına bakıldığında daha çok iç borçlanmalar ağırlık kazanmaktadır. Bu nedenle iç borçlanmadan daha ucuz ve daha az olumsuz etkileri olan uzun vadeli dış kaynak girişleri sağlanmaya çalışılmalıdır.
- Vergi salma-borçlanma tercihi ülkemizde ekonomik kriterlere göre değil, politik kararlara göre yapılmaktadır. Artık siyasi iktidarların bu tercihi yaparken ülkenin iktisadi durumu göz önüne alınarak yapmaları sağlanmalıdır.
- Borçlanma şekillerinin ve borç kaynaklarının kullanılmasının hesap verilebilir hale getirilmesi için Hazine Borç Yönetimi'nin, bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi sağlanarak yolsuzluklar, savurganlıklar önlenmelidir.
- İç borçlanmada bankalar ve kamu kurumları için uygun şartlarda gönüllü konsolidasyonun yapılması tartışılmalıdır.

Bunlar ülkemizin borçlanma ihtiyacını azaltıcı genel önerilerdir. Borçlanma ihtiyacının azaltılmasının yanı sıra, kamu finansmanının borçlanma gelirleri dışında diğer kamu gelirleriyle yapılması için gelirleri artırıcı düzenlemelerin yapılmasına da gereksinim vardır. Özellikle de bunların içinde devletin en önemli mali aracı olması gereken vergi gelirlerinin artırılması gerekmektedir.

Vergi gelirlerinin artırılması ile ilgili olarak:

- Öncelikle vergi sistemimizin borçlanmanın olumsuz etkileri dışında, kendi bünyesinde var olan tüm eksikliklerin, aksaklıkların giderilmesi gerekmektedir.
- Ülkemizde vergilere daha çok kamu giderlerini karşılama boyutuyla bakılmaktadır. Bunun için bu durum incelenmeli ve ekonomi politikası aracı olma fonksiyonu da gözardı edilmemelidir.
- Vergi kaçırma ve kaçınma olayları tüm dünyada istisna arz eden bir durum iken, ülkemizde bu durum yaygınlaşarak kural haline dönüşmüştür. Bu kaçakların

önlenmesi içinde gereken tüm tedbirlerin alınması gerekmektedir. Özellikle vergi oranlarının yeniden gözden geçirilerek düşürülmesi ve vergi tabanının genişletilmesi gerekmektedir.

- Ülkemizde GSMH'nın önemli bir oranına yükselen faiz kazançlarının, da mutlaka vergilendirilmesi sağlanarak ülkede vergi yükünün adil dağılımı sağlanmalıdır.
- Bir diğer tedbir olarak da enflasyon muhasebesine geçilmelidir.

Kısaca bu çalışmada kamu borçlanmalarının mali etkilerinin ülkelerin vergi sistemlerini nasıl etkileyebileceği Türkiye örneği ile araştırılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonucunda, Türkiye'de kamu borçlarının ülke ekonomisinde yarattığı olumsuz etkilerinin vergi yapısında ve gelirlerinde negatif yönlü bir değişime neden olduğu ve bu durumdan çıkmak için kamu kesimi borçlanma gereğini azaltıcı vergi gelirlerini arttırıcı tedbirlerin alınması gerektiği açıkça görülmüştür.

KAYNAKÇA

- AÇBA, Sait, **Devlet Borçlanması**, Adım Yayınevi, Ankara, 1991.
- AKDOĞAN, A., **Kamu Maliyesi**, G.Ü.İ.B. Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985.
- ALKİN, Erdoğan, "Ne Kadar İç Borç " **Milliyet** (22 Mart 1988).
- AKTÜRK, İsmail, "İktisadi Kalkınma Aracı Olarak Vergileme ve Borçlanmada Tercih Sorunu", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S:4, İzmir, 1989.
- ALTUĞ, F., **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999.
- ALTUĞ, Figen, "Konsolide Bütçe Açıkları", **X.Türkiye Maliye Sempozyumu**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1996.
- ALTUĞ, Osman, **Kayıt Dışı Ekonomi**, İstanbul: Cem Ofset Matbaacılık, 1984.
- APAY, Kazım, **Türkiye'de Ücretler ve Ücretler Üzerinde Etki Eden Mali Yükler, 1980-1990**, (Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul, 1992.
- ARESTIS, P., "The Crowding Out of Private Expenditure by Fiscal Actions: An Empirical Investigation", **Public Finance**, 34.
- ARSAN, Ü., **Türkiye'de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları**, Atatürk Üniv. SBF Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961.
- BAĞCI, Hamdi, "Devlet Borçları Borç mu?", **Sermaye Piyasası Kurulu Meslek Personeli Derneği Bülteni**, Kasım-Aralık 2002, Sayı: 4,; http://www.spk_mpd.org/hbagci4.pdf, (26.03.2004).
- BAĞCI, Hamdi, **Kamu Borçları Yönetimi Ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını Yayın No: 135, Ankara, 2001.
- BALASSA, B., "Public Finance and Economic Development", **Paper Presented at the 44th Congress**, İstanbul: 1988.
- BLOW, J. and ROGOFF, K., "Cleaning up Third World Debt Without Getting Taken to the Cleaners", **Journal of Economic Perspective**, Winter, 1990.
- BUCHANAN, J., **Public Policy Of Public Dept**, Homewood, (Illinois) 1958.

BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.

CANSEN, Ege, "Ahlaki Tehlike", **Hürriyet**, (23.01.2002).

ÇAĞLAYAN, Zafer, **ASO Meclis Toplantısı**, 28 Ağustos 2002, www.aso.org.tr, (20.04.2004).

ÇELİK, Hüseyin, "Türkiye'de Yatırım Yapana...",
<http://www.huseyincelik.net/koseyazilari/turkiyede%20yatirim.doc>, (20.04.2004).

DERDİYOK, Türkmen, "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini", **Türkiye İktisat Dergisi**, Mayıs, 1993.

"Devlet Borçlanması Nedir?", www.google.com.tr (20.04.2004).

Dönemeç, "Türkiye Savurganlıktan Kurtulamıyor",
<http://www.donemec.com/anasayfa/haberoku.asp?haberid=2>, (25.09.2003).

DURA, Cihan, "Kayıt Dışı Ekonomi Kavramı, Sebep ve Etkileri, Ölçülmesi, Mücadele Yolları ve Türk Ekonomisinde Yeri", **Maliye Dergisi**, Sayı: 125, Ocak-Nisan, 1997.

EJDER, Haydar Lütfi, "Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi", <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/4311.pdf>, (25.03.2004).

EKER, Aytaç, MERİÇ, Metin, **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, İzmir: Anadolu Matbaası, 2000.

Ekonomik Rapor, Bilanço, TÜRMOB Aylık Yayın Organı, Sayı: 63, Ocak 2002.

Ekonomik Rapor, Bilanço, TÜRMOB Aylık Yayın Organı, Sayı: 83, Eylül 2003.

EMİL, Ferhat, YILMAZ, H.Hakan, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi, Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", **Türkiye'de Kamu Borçlanması**, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı, 12-16 Mayıs 2003, Cem Ofset Matbaacılık, İstanbul.

ERDEM, M., **Devlet Borçları**, Bursa: Ekin Kitabevi, 1996.

ERDEM, Metin, **Devlet Borçları**, Ekin Kitabevi, Bursa, 1996.

EROL, A., **Türkiye’de Devlet Borçları**, Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 1992/324, 1992, Ankara

ES, Muharrem, BİLEN, Mahmut, "Gelir Dağılımı Sorunu ve Çözümünde Yeni Arayışlar", **Yönetim ve Siyasette Etik Sempozyumu**, 1998, Adapazarı.

EVGİN, Tülay, **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, Ankara: Hazine Müsteşarlığı Matbaası, Haziran, 2000.

FONTENAY ve Diğerleri, "The Role of Foreign Currency Dept in Public Dept. Management", **IMF Working Paper**, 90/115 Washington: International Monetary Found, 1995.

FRIEDMAN, M., "Comments on the Critics", **Journal of Political Economy**, 80, (1972).

GÜÇLÜ, Sami, BİLEN, Mahmut, "1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 6, Eylül-Ekim 1995.

GÜVEN, Semih, "Sermaye Hareketlerinin Nedenleri, Etkileri ve Türkiye Örneği", www.hazder.org.tr/makaleler/sermaye_hareketleri.pdf, (26.03.2004).

HANSEN, A.A., **Fiscal Policy and Business Cycles**, Newyork, 1941.

HDTM, **1980’den 1990’a Türkiye Ekonomisi Politikaları ve Uygulama Semineri**, Ankara: 1991.

<http://idari.cu.edu.tr/dergi/jale.pdf>

İNCE, M., **Devlet Borçlanması**, Yenilenmiş ve Genişletilmiş Beşinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 1996.

İNCE, M., **Devlet Borçları Ve Türkiye**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.

İYİDİKER, Hikmet, ÖZUĞURLU, Yasemin, "Türkiye’de Kamu İç Borçlanması Reel Kesim Üzerindeki Etkileri", <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6.2.doc>

- KARAKAŞ, Eser, "AB Üyesi Ülkelerde Kamu Finansman Açıkları", **X.Türkiye Maliye Sempozyumu**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 1996.
- KESBİÇ, Yenal, BAKIMLI, Esat, "Hazine Borçlanmalarının Özel Kesime Aktarılabilecek Fonlar Üzerindeki Etkisi", www.google.com.tr, (18.1.2004).
- KILDIŞ, Yusuf, "Kayıt Dışı Ekonominin Ulusal-Uluslararası Boyut ve Çözüm Önerileri", <http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/dergi05/kildis.htm> (20.04.2004).
- KIZILOT, Şükrü, "Net Aktif Vergisi Gündemde mi?", [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29.03.2001\(3\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/29.03.2001(3).htm), (20.04.2004).
- KOBEN, Emine, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi Sorunu ve Önlenmesinde Vergi Denetiminin Rolü", <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/koben/koben2.html>, 23.3.2004.
- KUMBARACIBAŞI, Onur, **Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Düşüncenin Evrimi**, Ankara İ.T.İ.A. Yayınları No:102, 1976.
- MERİÇ, Metin, "Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi", www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/program.html-31k, (26.03.2004).
- Merkez Bankası, **2003 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ankara, 2003.
- MORGAN, Stanley, **Working Paper Series**, 2001, Dean Witter, "Crisis and Debt Dynamics" 3 May 2001.
- OYAN, Oğuz, **Dışa Açılma ve Mali Politikalar, Türkiye: 1980-1989**, V Yayınları, Ankara, 1989.
- ÖZBİLEN, Şevki, "Türkiye'de İktisadi Krizin Temel Nedenleri ve Bir Mali Sistem Reform Önerisi II", <http://www.econturk.org/turkiyeekonomisi/malikriz.pdf> (20.04.2004).
- ÖZBİLEN, Şevki, **Türkiye'de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri**, Atilla Yayıncılık, Ankara, 1998.

- ÖZGEN, Ferhat Başkan, "Türkiye'de İç Borç Sorunu ve İç Borçlanma Sınırlandırılması", <http://www.econturk.org/icborc.pdf>, 24.03.2004.
- ÖZSOYLU, A.Fazıl, "Kim Kazanıyor Kim Kaybediyor?", **Ekonomik Forum**, TOBB 2, 1994.
- PIRİMOĞLU, Abdulkaki, **Türkiye'nin Dış Borçları İle İlgili Bir Tahvil Denemesi**, Atatürk Üniversitesi Yayınları No: 600, Erzurum, 1982.
- SAKAL, Mustafa, "Türkiye'de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi", **D.E.Ü. İİBF Dergisi**, Cilt 17, S:1, Yıl: 2002.
- SAKAL, Mustafa, **Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Birinci Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2003.
- SARILI, Mustafa Ali, "Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları, Nedenleri, Etkileri ve Alınması Gereken Tedbirler", **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 41, 2002.
- SAYILGAN, Şevket, "Kalkınmada Maliye Politikalarının Önemi ve Türkiye'nin Durumu", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, 1.
- SCHENK, Robert, "Crowding Out", <http://ingrimayne.saintjoe.edu/econ/fiscaldead/deadfour.htm>, (21.10.2003).
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://ekutup.dpt.gov.tr/vergi/oik608.pdf>, (06.05.2004).
- SÖNMEZ, Mustafa, "Türkiye İçin İstihdam ve Bilişim Öncelikli Bir Alternatif Önerisi", http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar_BSB/sonmez_Mart2004.doc, (20.04.2004).
- SÖNMEZ, S., "Dış Borçlanma Azgelişmiş Ülkelerin Yazısı mı?", **Bilim ve Sanat Dergisi**, S:23, 1982.
- SÖYLER, İ., "Türkiye'nin Dış Borçlarının Ekonomik Açından Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, S:137, Mayıs-Ağustos, 2001.

- ŞAHİN, Mehmet, "Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma",
http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7_2.doc,
 (26.02.2004).
- ŞANLI, Nail, **Ekonomik Rapor, Bilanço**, TÜRMOB Aylık Yayın Organı, Sayı: 83,
 Eylül 2003.
- ŞEKER, Sakıp, "Kayıt Dışı Ekonominin Kapsamı, Nedenleri ve Etkileri", **Yaklaşım**,
 Y.3, S.25, Ocak 1995.
- TCMB Yıllık Raporları**, Ankara, 2003.
- Türk Harb-İş Sendikası, **Türkiye'de Ücretler Üzerindeki Vergi Yükü**, Ankara, 1994.
- TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999.
- ULUATAM, Özhan, "Enflasyon ve Vergileme", **VI. Maliye Sempozyumu**,
 H.Ü.İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Ankara.
- ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
 No:413, Ankara, 1978.
- ULUSOY, Ahmet, **Devlet Borçlanması**, Derya Kitabevi, Trabzon, 2001.
- ULUTUN, Burhan, **Kamu Kredisi Ders Notları**, İrfan Yayınevi, İstanbul, 1997.
- URAS, Güngör, "Sistemi Sorgulamak Zorundayız", **Milliyet**, 30 Temmuz 2001,
<http://www.milliyet.com.tr/2001/07/30/yazar/uras.html>
- VURAL, Oktay, "Kriz Giden Yolun Arayapı Taşları ve Siyaset", **Türkiye ve Siyaset**
Dergisi, Mart-Nisan 2001.
- World Bank, **World Development Report**, 1985.
- YALINPALA, Jale, "Senyoraj, Enflasyon Vergisi ve İç Borçlanma İlişkisi",
<http://idari.cu.edu.tr/dergi/jale.pdf> (20.04.2004).
- YAŞA, M., **Devlet Borçları**, İstanbul: Sermet Matbaası, 1965.
- YAY, Gülsün Gürkan, YAY, Turan, "Keynesyen Monetarist Tartışmasında Maliye
 Politikasının Rolü: Crowding-Out Etkisi", **Katılım Dergisi**, İstanbul: Yıldız
 Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1991.

YILDIRIM, Refia, "Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikalarının Optimum Vergi Kuramına Göre Değerlendirilmesi", **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, 2002.