

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İKTİSAT BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE FON SİSTEMİ VE EKONOMİK ETKİLERİ
(1980-2008)**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Ata TOSUN**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Filiz ELMAS**

Ankara-2010

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İKTİSAT BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE FON SİSTEMİ VE EKONOMİK ETKİLERİ
(1980-2008)**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Ata TOSUN**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Filiz ELMAS**

Ankara-2010

ONAY

Ata TOSUN tarafından hazırlanan “Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri (1980-2008)” başlıklı bu çalışma, 07.06.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Uluslararası İktisat Bilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. A.Hakan ÇERMİKLİ (Başkan)

Doç. Dr. Filiz ELMAS (Danışman)

Yrd. Doç. Dr. Murat ATAN

ÖNSÖZ

Tez çalışmasında, 1980’li yıllardan sonra kamu kesimi içindeki nispi önemleri gittikçe artan ve hızla yayılan kamu fonlarının seyrinin ekonomik açıdan incelenmesi ve halen uygulanmakta olan fonların kuruluş amaçları ve kullanım alanlarının gösterilmesi amaçlanmaktadır.

1990’lı yılların ortalarına kadar büyüklükleri bakımından adeta ikinci bir bütçe haline gelen fonların tasfiye sürecinden sonra, yürürlükte olan özellikle bütçe dışı fonlardan yapılan harcamalar farklı amaçlara hizmet etmiştir. Çalışmada fon sisteminin 1980–2008 arası dönemdeki değişimi ve fon sistemi hakkında bir değerlendirme yapılarak öneriler üretilmektedir. Tez çalışmasında, Devlet Planlama Teşkilatının Kamu Kesimi Genel Dengesinde fonlarla ilgili verileri kullanılmıştır. Genel Denge dışındaki fonlarla ilgili olarak da bu konuda yapılan sınırlı sayıdaki çalışmadan yararlanılmıştır.

Tez çalışmasında nezaretinde çalıştığım Doç. Dr. Filiz ELMAS, kişisel arşivlerinden çalışmama kaynak sağlayan Prof. Dr. Oğuz OYAN ve Ali Rıza AYDIN’a yardımlarından dolayı teşekkür ederim. Yine çalışmamda rakamsal verilere ulaşmamda kolaylık sağlayan DPT, Hazine Müsteşarlığı, T.C. Maliye Bakanlığı ve T.C. Merkez Bankası’nın bürokrat ve çalışanlarına teşekkürlerimi bir borç bilirim. Tez çalışması sırasında büyük sabır ve özveri gösteren aileme de ayrıca teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	iv
TABLolar	v
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: FON TANIMI VE KAPSAMI	5
1.1. FON KAVRAMI	5
1.2. FONLARIN KAPSAMI	7
1.2.1. Fonların Genel Özellikleri.....	9
1.2.2. Fon Sisteminin Görünür ve Gerçek Nedenleri.....	11
1.3. FONLARIN GELİR VE HARCAMALARI VE BÜTÇE İLE İLİŞKİLERİ	14
1.4. FONLARIN SINIFLANDIRILMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	19
1.4.1. Yatırım Amaçlı Fonlar	24
1.4.2. Fon Benzeri Uygulamalar	26
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE VE DİĞER ÜLKELERDE FON UYGULAMALARI.....	29
2.1. FONLARIN KAMU KESİMİ İÇİNDEKİ YERİ.....	29
2.2. FONLARIN KONSOLİDE BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNE GÖRE ÖNEMİ.....	33
2.2.1. Fonların Mali Yüklere Katkısı.....	36
2.2.2. Fon Yükünün Gelişimi	39
2.3. FONLARIN KAMU KESİMİ GENEL DENGESİNE DÂHİL EDİLME SÜRECİ.....	41
2.4. TÜRKİYE’DE FON UYGULAMALARININ GELİŞİMİ.....	43
2.4.1. 1980 Öncesi Dönem	43
2.4.2. 1980- 1983 Dönemi	44
2.4.3. 1983- 1993 Dönemi	45
2.4.4. 1993- 2000 Dönemi.....	48
2.4.5. 2000- 2008 Dönemi.....	51
2.5. AVRUPA BİRLİĞİ VE DÜNYA’DA FON UYGULAMALARI.....	53

2.5.1. Fransa.....	53
2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri.....	54
2.5.3. Japonya.....	55
2.5.4. Çek Cumhuriyeti.....	55
2.5.5. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinde Fonlar.....	56
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE FONLARIN DENETİMİ VE EKONOMİK ETKİLERİ.....	58
3.1. FONLARIN YASAL DAYANAKLARI, YÖNETİM VE DENETİMİ.....	58
3.1.1. Denetim Sürecinin Yıpranması	61
3.2. FONLARIN TASFİYESİ.....	63
3.3. FONLARIN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE EKONOMİK ETKİLERİ.....	65
3.3.1. Fonların Ekonomik Etkileri	65
3.3.2. Bütçe Dışı Fonların Ekonomik Ve Mali Yönleri	80
SONUÇ	85
KAYNAKÇA	92
TÜRKÇE ÖZET.....	95
İNGİLİZCE ÖZET	97

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HDTM	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKGD	: Kamu Kesimi Genel Dengesi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
YDK	: Yüksek Denetleme Kurulu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu
YTL	: Yeni Türk Lirası

TABLOLAR

Tablo 1: Fonların Hasıla ve Bütçe İçindeki Payı.....	31
Tablo 2: Fon Gelirlerinin Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı.....	35
Tablo 3: Yıllar İtibariyle Genel Bütçeye Fonlardan yapılan Kesintiler.....	37
Tablo 4: Kamu Kesimi Toplam Gelirlerinin Dağılımı (1981-1990).....	38
Tablo 5: Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH'ya Oranları (1987-1992).....	69
Tablo 6: Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH'ya Oranları (1993-1998).....	69
Tablo 7: Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH'ya Oranları (1999-2003).....	70
Tablo 8: Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH'ya Oranları (2004-2008).....	70
Tablo 9: Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları (1987-1992).....	71
Tablo 10: Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları (1993-1998).....	71
Tablo 11: Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları (1999-2003).....	72
Tablo 12: Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları (2004-2008).....	73
Tablo 13: Savunma Sanayini Destekleme Fonu'nun Kaynak ve Harcamaları (2002-2005).....	83
Tablo 14: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Kaynak ve Harcamaları (2002-2005).....	83
Tablo 15: Özelleştirme Fonu'nun Kaynak ve Harcamaları (2002-2005).....	84

GİRİŞ

Türkiye’de uygulanan fonlar tarihsel süreçte ekonomide önemli boyutlara ulaşarak, harcamaların hızlı ve denetimsiz bir biçimde yapılması için siyasi iradenin isteği doğrultusunda kullanılmıştır. Tez kapsamında, Türkiye’de özellikle 1980’den sonra kamu kesimi içindeki önemleri gittikçe artan ve 1990’lı yılların ortalarına kadar adeta Genel Bütçenin yanında ikinci bir bütçe büyüklüğü ve işlevi kazanan kamu fonlarının mali ve ekonomik etkileri incelenecektir. Bu kapsamda, fonların denetim dışı olmaları ve kaynaklarının kolayca kullanılabilmesi ile kuruluş amaçları ve bu amaçların dışına çıkma süreçleri irdelenmektedir.

Fon gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranının % 50’lere kadar ulaştığı dönemlerde fonların ekonomi içerisindeki önemi ve kamu maliyesi disiplini ne kadar sarstığı bilinmektedir. 1990’lı yılların ortalarında bütçe içine alınarak tasfiye edilmeye başlanan fon uygulamaları, günümüzde halen yürürlükte olan biri bütçe içi ve beşi bütçe dışı olmak üzere toplam altı adet fonla 1980’li yıllardaki gücünü kaybetmiş olsa da, kamu kaynaklarını serbestçe kullanmaya devam etmektedir.

Genel mevzuatın formalitelerinden ve zaman alıcı uygulamalarından kurtulmak amacı ile pek çok kamu hizmetinin fonlar aracılığı ile yerine getirilmesinin ekonomi üzerinde olumsuzlukları mevcuttur. Kamusal harcamalar yapılırken bütçe ve genel mevzuat formalitelerinden ve zaman alıcı uygulamalardan kurtularak hızlı hareket edebilmek ve yeni kaynak yaratmak gibi gerekçelerle yaygınlaştırılan fon uygulamalarının, zamanla yürütmeyi yasama organının karşısında güçlendirme amacına hizmet ettiği söylenebilir. Fonlar yeni kaynak yaratmanın aksine, mevcut kamu kaynaklarını kullanmış, geleneksel kamu gelirleri sistemiyle ulaşılması mümkün olan dolaylı vergiler gibi kaynakları kendilerine çekmiş ve bütçe açıklarının gerçek boyutlarını gizlemiştir.

Fonların adeta ikinci bir bütçe olarak ortaya çıkması her şeyden önce, kamu harcamalarında yasama organının denetiminden uzaklaşılması gibi hukuk devleti ilkesiyle çelişen bir durumu ortaya çıkarmıştır. Fonların devletin

mali yapısını düzenleyen kanunlara tabi olmamaları ise topladıkları kaynaklar ve yaptıkları harcamaların izlenememesine ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açmıştır.

1980’li yıllardan sonra hemen hemen her konuda bir fon kurularak karmaşık hale gelen sistem, 1990’lı yılların ortalarında disipline edilmeye başlanmıştır. Ayrıca 2000 ve 2001 yılında bazı fonların sadece adlarını değiştirmek, bazılarını da bütçe içine almak suretiyle büyük ölçüde tasfiye sürecine girildiği görülmektedir. Söz konusu gelişmelere rağmen, fonların kullanım şekilleri ve kullanım yerlerinin siyasi amaçlara müsait olmaları halen devam eden bir süreçtir. Bu bağlamda da hükümetlerin seçim dönemlerinde popülist yaklaşımlarla fonları kullandığı bilinmektedir. Farklı amaçlarla kullanılan fonlar arasında kamuoyunda ‘Fak-Fuk-Fon’ olarak bilinen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu yer almaktadır.

Bu bağlamda tezin ilk bölümünde, fon tanım ve kapsamı üzerinde durulacak ve fonların hızla yaygınlaşmasının altında yatan gerçek nedenler açıklanacaktır. Fonların gelir ve harcamalarına değinilen bölümde bütçe ile ilişkileri gösterilecek ve fon uygulamalarına sıkça başvurulmasının nedenleri belirlenecektir. Birinci bölümde ayrıca, fon kavramının netleşmesi açısından bütçeyle bağlantılarına, amaçlarına ve diğer ölçütlere (kuruluş dönemleri, yasal dayanakları, bağlı oldukları kurumlar, kaynakları ve gelirlerinin niteliği, fon hesaplarının tutulduğu bankalar ve fonlar arası kaynak aktarmaları ve denetimlerinin özellikleri) göre ayırım ve değerlendirme yapılacaktır.

İkinci bölümde Türkiye ekonomisi içindeki fonların bütçeye, Gayri Safi Milli Hâsıla’ya (GSMH) ve Gayri Safi Yurtiçi Hâsılaya (GSYİH) göre büyüklükleri incelenerek dönemler itibarıyla ulaştıkları boyutlar karşılaştırılacaktır. Fonlarla ilgili olarak ortak bir veri tabanına ulaşmanın zorluğu dikkate alınarak çalışmada Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatınca (DPT) Kamu Kesimi Genel Dengesi (KKGD) içerisindeki fonlarla ilgili veriler esas kabul edilmiştir. Her ne kadar Genel Denge içerisinde yer alan fon sayısı dönemler içerisinde değişse de, fonların ekonomi içerisindeki görece önemini göstermesi açısından bu rakamlar önemlidir. Kamusal bir gelir olan fonların mali yüklerle olan etkisini irdeledikten sonra Türkiye’de fon

uygulamalarının seyri 1980–2008 dönemi için beş alt döneme ayrılarak incelenmektedir. 1980 öncesi dönemde, fon sayısının ve büyüklüklerinin az olmasından dolayı inceleme konusu olan 1980–2008 döneminde fonların sayılarını ve ekonomideki görece önemlerini göstermesi açısından ayrı bir alt dönem olarak incelenmiştir. 1980–1983 dönemi ise, fon sayısındaki artışın sonraki yıllara göre az olması ve kuruluş amaçları açısından diğer dönemlerden farklı olması nedeniyle ayrı bir alt dönem olarak incelenmiştir. Fon sayısındaki artışın ve ekonomi içerisindeki büyüklüğünün fazla olduğu 1984–1993 yılları arasında fonların kurulmasında politik amaçların öne çıktığı da gözlenmiş ve bu dönem tez çalışmasında ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Müşterek Fon Hesabı uygulamasıyla fonların bütçe içine alınarak disipline edilmeye başlandığı 1993 yılından sonraki dönem ise 2000 yılı ile sınırlandırılmıştır. Zira 2000 ve 2001 yıllarında fonların tasfiye süreci başlamıştır. Kuruluş mevzuatlarına paralel olarak bütçe içi ve bütçe dışı olmak üzere toplam 69 adet fon tasfiye edilmiştir. Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu hariç tüm bütçe içi fonlar kaldırılmıştır. Bu bağlamda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayini Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere beş bütçe dışı fon haricindeki bütçe dışı fonlar da tasfiye edilerek önemli bir aşama kaydedilmiştir. Fonlarla ilgili yapılan tasfiyeler bazı fonların sadece adını değiştirmek, fonların gelirlerini bütçe içinde göstererek giderleri için bağlı olduğu bakanlığa ya da idareye ödenek aktarmak şeklinde de olsa olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Avrupa Birliği ve diğer ülkelerdeki fon uygulamaları ile ülkemizdeki uygulamaların karşılaştırılması da bu bölümde yapılacaktır.

Türkiye’de fonların denetimi ve ekonomik etkileri başlıklı üçüncü bölümde ise fonların sadece bütçe veya hesapları üzerindeki denetimin yetersizliği nedeniyle fon işlem ve hesaplarının ne yönde yürütüldüğünün anlaşılmaması ve bu nedenle de tamamen kapatılmasının gerekleri üzerinde durulacaktır. Bölüm kapsamında fonların ekonomik etkileri ile ilgili olarak, fon kaynak ve harcamalarının GSYİH’ya oranları ve fon yatırımlarının toplam

kamu yatırımları içerisindeki payları dikkate alınarak inceleme yapılacaktır. Yürütülen tasfiye süreci hakkında bilgiler verildikten sonra halen uygulamadaki fonların kamu kesimi içerisindeki büyüklükleri incelenecektir.

Yapılan değerlendirmelerden sonra, fon sisteminin içerisinde barındırdıkları olumsuzluklara değinilerek tasfiye sürecine ve yürürlükteki fonların işlevlerinin ne yönde olması gerektiğine dair çözüm önerileri üretilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

FON TANIMI VE KAPSAMI

Türkiye’de 1980 yılından sonra devlet idaresinde gerek sayıları ve gerekse kullanılan kaynakları itibariyle büyük miktarlara ulaşan fon uygulamaları, 2000’li yılların ortalarından sonra özellikle de seçim dönemlerinde yapılan sosyal yardımların kaynağı olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Tanıtma Fonu gibi isimlerle ülke gündeminde olmuştur. Bu bağlamda Türkiye ekonomisinde önemli bir yer tutan fonların öncelikle tanım ve kapsamı üzerinde durulacaktır.

1.1. FON KAVRAMI

Dilimize son yıllarda girmiş bir kelime olan fon kavramı konusunda gerek mevzuat, gerekse uygulamacılar arasında bir tanım birliği yoktur. Kavram birliğinin sağlanamamasının nedenlerinden ilki Türkiye’de kamu ekonomisi bürokrasisinin 1980’lerde hızla büyüyen fon mevzuatına hazırlıksız yakalanmasıdır. İkinci neden 1980’li yılların siyasal yönetimlerinin belirgin tanımlara yatkın olmayan idare anlayışıdır. Üçüncü neden ise, tüm fonları kapsayan bir koordinasyon biriminin 1980’li yıllarda oluşturulamamasıdır (Aydın ve Oyan, 1991b:112).

Çok çeşitli ve farklı anlamları olan fon terimini dar anlamda kullanırken kastedilen kamu özel fonları veya kamu özel hesaplarıdır. Fonlar, buradaki anlamıyla kısaca, belirli özel amaçların yerine getirilebilmesi için kamunun oluşturduğu özel hesaplardır.

Fonların kuruluş nedenleri belli başlı hizmetlerde ani ve hızlı karar vermek ve uygulamak, gerekli kaynağı hazır bulundurmak, belirli yatırımların kısa sürede yapılmasını veya uzun vadeli yatırım hizmetlerinin devamlılığını sağlamaktır. Yıllık bütçeler ve ödeneklerin oldukça sınırlı işlemlerinin, ağır formalitelerle sosyal ve ekonomik ihtiyaçları karşılamakta yetersiz olması fon ihtiyacını doğurmuştur (Erginay, 1994: 190).

Fransızca kökenli bir kelime olan fon, başlangıçta özellikle Batı

Avrupa'da bir tarımsal işletme veya üzerinde inşaat yapılan araziden meydana gelen taşınmaz mal anlamında kullanılmıştır. Ticaret ve sanayinin gelişmesi ile birlikte fon, tüccar ve sanayiciye ait olan ve onun işini yürütmesi için gerekli olan haklar ve menkul mallar anlamına gelmiştir. Günümüzde ise, bir girişimi finanse etmek ya da sigortalamak için ayrılan kaynaklara da fon denmektedir.

Fon kelimesi işletmecilikte ve kamu maliyesinde oldukça geniş bir kapsamda kullanılmaktadır. Bu anlamda söz konusu kavram devletin çeşitli düzeylerde ve değişik özelliklerdeki kurum, kuruluş ve müesseselerinin belirli amaçlarla kullanımları için ayrılan ve yönetimleri, gelirleri ve giderleri özel hükümlere bağlanmış olan kamu özel hesapları ile bunları idare eden kuruluşları ifade etmektedir.

Ticari ve iktisadi bir terim olarak fon ise, bir teşebbüsü yürütebilmek için gerekli olan finansman araçlarının tümünü kapsar. Dolayısıyla bu anlamı ile fon, herhangi bir işletmenin kendi mevcutları ve öz kaynakları dâhil olmak üzere teşebbüsün faaliyetlerini yürütebilmesi için müracaat edilebilecek sermaye, tahvil, alacak senetleri, alacak şeklindeki finansman kaynakları, her çeşit kalkınma ve banka kredileri ve itibar senetleri şeklindeki kıymet ve kaynakları ifade eder. Bu tanımlara bakılarak iktisadi bir terim olarak kullanılan fonun, finansmanın en genel aracını ifade ettiği söylenebilir.

Mali bir terim olarak fon ise devletin temel mali kanunları ve bütçe kanununun ana hükümleri dışında özel kanunlarına göre yürütülecek bazı kamu görevleri ile ilgili siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hizmet ve yatırımları gerçekleştirmek amacıyla bütçe veya bütçe dışı olanaklarla sağlanan kaynakların bir hesapta toplanılarak kullanılmasıdır (Tural, 1988: 66–68).

Maliye ve ekonomi alanlarında fonlar çeşitli hukuk belgelerinde bazen oluşturulan sistem, bazen de fona aktarılmak üzere yapılan kesintiler ya da ayrılan paylar (İthalattan alınan Toplu Konut Fonu gibi) anlamında kullanılmaktadır.

Bu kavramlara ek olarak fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın

amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için, belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe ile ilişkili veya tamamıyla bütçe dışı kamusal nitelikli bir hesap olarak da tanımlanabilir (Aydın ve Oyan, 1987b:3).

Yukarıda da açıklandığı gibi mevzuat, kuruluş ve işleyiş şekilleri, alanları ve amaçları ile hukuksal, ekonomik ve mali yapıları birbirlerinden epeyce farklı olabilen fonların, benzer ve ortak temelleri baz alınarak genel bir tanım yapılabilir. Ancak fonların çeşitli ortak özelliklerinin dökümü, ekonomik ve mali politikalarla genel olarak bağlantıları, belirli kıstaslara göre sınıflandırılmaları, fonlara başvurulma nedenleri incelendiğinde fon tanımı daha da netleşmektedir (Aydın ve Oyan, 1987a:5).

1.2. FONLARIN KAPSAMI

Özel ve kamusal yatırımların finansmanında kamu fonlarının etkisini görebilmek için çok çeşitli ve karmaşık süreçlerin işletilmesi gerekir. Bunların başında ekonomik amaçlı transfer harcamaları, olağan sübvansiyon sınırlarını çok aşan tercihli krediler sistemi ve kamu fonlarının özel yatırımlarının finansmanına doğrudan katılımı gibi biçimler sıralanabilir (Oyan,1989: 37).

Devlet hizmetlerinden bir kısmının, genel bütçenin dışında uygulanan fonlar eliyle yürütülmesi, hem ülkemizde hem de diğer ülkelerde söz konusu olmaktadır. Bu durumda, fon uygulamalarının tercih edilmesinin nedenleri;

- Yapılacak belli bir iş veya hizmete, elde edilen kaynağın özel olarak tahsis edilebilmesi,
- Alınan kararların süratle uygulanmasının sağlanması,
- Bankalardaki özel hesaplarda bulunan paraların kendi kurallarına göre kullanabilmesi,
- Birkaç yılı kapsayacak şekilde hizmet planlaması yapılabilmesi, şeklinde ifade edilebilir.

Türkiye’de 1980 yılından sonra bazı fonların işlevlerinin hızlandırılması fon uygulamalarına dikkat çekmiştir (BÜMKO, 1993:V). Ülkemizde 1980 öncesinde sadece 33 adet fon mevcut iken, bu sayı 1990'da 104'e çıkmıştır.

1980–1983 döneminde 24, 1984–1987 döneminde 36 ve 1988–1990 döneminde 11 adet olmak üzere toplam 71 adet yeni fon uygulamaya konulmuştur. Fon uygulamaları 1980'li yıllarda amacını aşmış ve kapsamı gittikçe genişlemiştir. Böylece ekonomiye gelirleri belirli harcamalara tahsis etme ve bu yoldan bütçe usulleri ve denetimi dışında harcama düzeni yerleştirilmiştir. Artan sayıları ve kendilerine ayrılan kaynakları ile fonlar genel bütçe yanında ikinci ve hatta üçüncü bütçe görünümü kazanmıştır (Şahin, 1995:413).

Bu bölümde bazı hukuk belgelerinde fon tanımından bahsedildiği için, Anayasa Mahkemesi'nin fon tanımına da bakmak faydalı olur. Tanıma göre fon, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış ve gerektiğinde kullanılmak üzere belirli bir hesapta tutulan para olarak açıklanmaktadır. Daha teknik bir ifadeyle fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yerine getirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlardan sağlanan para veya kıymetlerdir. Türk mali sisteminde bütçe içinde veya bütçe dışında oluşturulmalarına göre iki çeşit fondan söz edilebilir. Bunlar, bütçeden bir ödenek ayrılarak bu ödeneği bütçe ödenek kalemleri arasında dağıtma yetkisinin Maliye Bakanlığı veya Bakanlar Kurulu'na bırakıldığı bütçe içinde oluşturulan fonlar ve fonun tahsis edildiği kuruluşa bütçe disiplini ve kuralları dışında harcama yapma yetkisi verilerek bütçe dışında oluşturulan fonlardır. Anayasa Mahkemesi'nin tanımladığı fonlar ikinci gruba dâhildir (Çağan, 1987:6–7). Bir başka deyişle, bütçe dışı fon, Türkiye'de çoğunluğu vergi gelirleri olmak üzere bir kısım devlet gelirlerinin, belli devlet hizmetlerine bütçe dışında tahsisi olarak ifade edilebilir (Erken, 1993: 37).

Yukarıda ayrıntılı olarak ele alınan fonların tanım ve kapsamı dışında, isimleri fon olmasa da işleyiş ve etkileri bakımından fonlara benzer sonuçlar doğuran uygulamalar, 'fon benzeri uygulamalar' başlıklı bölümde incelenecektir.

1.2.1. Fonların Genel Özellikleri

Fonların genel özellikleri şöyle sıralanabilir:

i) Fonların bir yasal dayanağı bulunmalıdır. Fonlar kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyle ya da yönetmelik ve Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulur. Fonu kuran yasal düzenlemenin niteliği, fonun yürürlükten kaldırılması için gerekli olan süreci de belirler.

ii) Fonlar belirli ya da birbirine yakın amaçlar için tahsis edilmelidir. Fonlar, mevzuatlarında belirtilen amaçların yerine getirilmesi için kullanılır. Esasen sistemin temelinde, belirli gelirlerin belirli harcamalara tahsis edilmesi ilkesi yatmaktadır. Amaçların ne olduğu mevzuatta açıkça gösterilmelidir.

iii) Fonlar belirli bir kaynağa sahip olmalı ve yıllık olmamalıdır. Fonun kaynakları bir defalık aktarmalardan ve mevzuatlarında belirtilen diğer gelir kalemlerinden oluşur. Fonların kaynakları, amaçları kapsamında gerçekleştirilen işlemler ve faaliyetler sırasında alınan paylardan oluşur. Amaç itibarıyla daha kapsamlı olan fonlar ise finansman ihtiyaçlarını, bütçeye konulacak ödeneklerden, bütçe gelirlerinden ya da diğer fonlardan yapılacak aktarmalardan ve çeşitli vergi, resim ve harçlardan alacakları paylardan karşılar (ithalattan alınan Toplu Konut Fonu ve Akaryakıt Tüketim Vergisinden alınan pay gibi).

Fonların ortak özelliklerinden biri de yıllık olmamalarıdır. Ancak niteliği gereği bütçe yılı içinde tamamlanamayan ve yerine getirilmesi uzun bir süreç gerektiren bazı hizmetlerin de fonlarla karşılandığı görülmektedir. Fonlar, yürütme organının birkaç yılı kapsayacak şekilde hizmet planlaması yapmasına imkân sağlar.

iv) Fonların kullanımında özel kolaylıklar olmalıdır. Kamu harcamaları, bir ülkede yaşayan insanların çeşitli yollarla kamu kesimine aktardıkları kaynaklarla yerine getirilir. Çoğu fon, Sayıştay Kanunu, Devlet İhale Kanunu (yürürlükteki adıyla Kamu İhale Kanunu), Muhasebe-i Umumiye Kanunu gibi devletin mali yapısını düzenleyen kanunların hükümlerine tabi değildir. Her ne kadar, mevzuatlarında bu amaçla bazı kurum ve ilkeler belirtilmişse de, fon harcamalarının sağlıklı ve düzenli bir denetime bağlı oldukları söylenemez. Kullanımlarında özel kolaylıkların sağlanması, fonların en

belirleyici ve çekici özelliğidir.

Bütçe dışında oluşturulan fonlar geleneksel bütçe ilkelerinin hemen hepsine ters düşmektedir. Fonlar, geleneksel bütçe ilkeleri ile uyummadığı gibi program bütçe düşüncesine de aykırıdır. Çünkü program bütçe çerçevesinde harcamalar, kamu harcamalarının işlevsel gruplandırmasının dışında kalmaktadır (Çağan, 1987: 12).

Özellikle 1980'li yıllardan 1990'lı yılların ortalarına kadar genel bütçe dışında ikinci bir bütçe olma durumuna gelen ve bütçenin kural ve ilkelerinden kaçışın bir yolu olarak kullanılmaya başlayan fonların genel özelliklerini yukarıda saydıktan sonra, fonların bütçeyle farklarını da birkaç başlık altında toplamak gerekir. Buna göre;

i) Mevzuat yönünden farkları; bütçe ödenekleri, bütçe kanunu ve bu kanunun atıfta bulunduğu kanunların hükümlerine tabi iken, fon harcamaları, fon kanununun hükümlerine ve bu kanunlara dayanılarak çıkartılmış yönetmeliklere tabidir.

ii) Bütçe yılı yönünden farkları; bütçenin gelirleri, ödenekleri ve bu ödeneklere bağlı hizmetleri yıllıktır. Bütçe yılı sonunda harcanmayan ödenekler iptal edilir. Fon gelirleri ve bu gelirlere bağlı hizmetler ile harcamalar devamlıdır. Harcanmayan fon gelirleri ertesi yıla devredilerek aynı hizmetler için harcanmaya devam edilir.

iii) Gelir yönünden farkları; bütçede toplanan bütün gelirler bütçede yapılacak harcamalara karşılık gösterilir. Bütçe gelir ve giderleri 'umumi muvazene' denilen bir denge içerisinde tutulur ve bütçe açıkları hazinenin imkânları ile giderilir. Fonlarda ise durum farklıdır, büyük çoğunluğu bütçeden de kaynak almakla beraber her birinin kendisine özgü geliri vardır. Fon bütçelerindeki açıkların kapatılması için ise çoğunlukla hazineye ve dolayısıyla da devlet bütçesine başvurulur.

iv) Harcama yönünden farkları; bütçeden bir harcamanın yapılması çok çeşitli aşamalardan geçtiği için zaman alır. Bütçeden bir harcamanın yapılabilmesi için önce bu hizmetin bütçe yılı içinde uygulanacak bölümün hükümet programında yer alması gerekir. Daha sonra hizmete ilişkin ödenekler bütçe kanununa konulur. Kanunlaşan bütçe ödeneklerinden

yapılacak harcamalar Bütçe Kanunu hükümlerine ve atıfta bulunduğu, Devlet Memurları Kanunu, Devlet İhale Kanunu (yürürlükteki adıyla Kamu İhale Kanunu), Taşıt Kanunu ve diğer mali kanunların hükümleri ile Başbakanlıkça çıkartılan talimatlar ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan bütçe uygulama yönergeleri hükümlerine tabidir. Ayrıca, bir bütçe harcamasının yapılabilmesi için, o harcamaya ilişkin hizmetin taahhüt, tahakkuk, ödeme emrine bağlama ve ödeme safhalarından geçmesi gerekir.

Fon harcamaları ise kendi kuruluş kanununda gösterilmiştir ve harcama usul ve şartları çoğunlukla yönetmeliklerle belirlenir. Fon harcamalarında hizmet ve harcamalar devamlıdır ve harcamaların hemen hemen tamamı mali kanunların hükümlerine tabi değildir. Harcama sürecinde bütün işlemler ita amirinin ve fon saymanının yetki ve sorumluluğu altında olur. Fon harcamalarının ödeme işlemi bankalarda bulunan fon hesabından yapıldığı için bu işlemlerde nakit sıkışıklığı gibi bir sorunla da karşılaşmaz (Tural, 1988: 70–71).

1.2.2.Fon Sisteminin Görünür ve Gerçek Nedenleri

Değişik ülke uygulamalarında, bütçe içi faaliyetlerin artış derecesinin, bütçe dışı faaliyetleri azaltmadığı hatta bütçe içi büyüme sonuçlarının bütçe dışı faaliyetlerdeki değişimi yavaşlattığı da söylenebilir (Marlow ve Joulfain, 1991: 309–310). Devletin pek çok kaynaktan finanse edilmesinin (yasal vergiler, enflasyon kaynaklı vergiler, hibeler, borçlanma ve bütçe dışı gelirler) yanında birçok ülkede devlet faaliyetleri ölçülmekten kaçınılmıştır (Marlow ve Joulfain, 1989:113).

Fonların yaygınlaşmasına ve 1980'li yıllarda adeta bir 'fon ekonomisine dönüştürülmesine yol açan nedenlerin görünürdeki gerekçeleri üç başlık altında toplanabilir (Aydın ve Oyan, 1991b:127–134).

i) Bütçe Kurallarının Dar Sınırlarını Aşma Gerekçeleri: Siyasal yönetimler, bütçe ilkelerinin dengeli bir maliye disiplini oluşturma yönündeki kısıtlamalarını engel olarak görmüşlerdir. Bütçe ilkelerinin sınırlamaları dışına çıkılması ise hızlı karar alma ve uygulamanın bazı durumlarda kaçınılmaz oluşuna, kimi hizmetlerin bütçenin yıllık olma sınırıyla bağdaşmazlığına ve

belirli gelirlerin belirli amaçlara tahsisinin üstünlüklerine dayandırılmaktadır. Olağanüstü durumlarda hızlı karar verme ve uygulama zorunluluğundan dolayı fonlara başvurulmasına en iyi örnek ise Afetler Fonu'dur. Ancak burada önemli olan fon hesaplarının büyüklüğü, bütçeyi tali hale getirmeleridir (Aydın, 1995e:6). Bütçe ilkelerini eksen alan gerekçenin gözden kaçırdığı nokta, ilkelerin katı bir biçimde uygulanmadığı, çoğunun içeriğinin zaman içinde isteğe göre değiştirildiğidir. Bu nedenle fonların bütçenin katı ilkelerini aşmak gibi bir gerekçe ile kurulması haklı temellere dayanmamaktadır (Aydın ve Oyan, 1987a:19).

ii) Bütçe Dışına Çıkarma Araçlarının Yetersiz Olması: Birçok ülkede bütçe gelirlerinin âdem-i tahsisi ve bütçe giderlerinin özelliği (ödenekler halinde tahsisi) ilkelerinin önemli ölçülerde esnetildiği bilinmektedir. Bütçe birliği veya devlet bütçesinin tekliği ilkesinin her zaman istisnaları bulunmakta ve bu nedenle de süreç içinde aşındırılmaktadır. Bu konuda en çok bilinen örnekler, üniter bir devlette yerel yönetimlerin özel bütçelere, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) ise özerk bütçelere sahip olmalarıdır. Benzer biçimde katma bütçeli idareler, döner sermayeler, tüzel kişiliğe sahip kurumlar ve sosyal güvenlik kurumları fonları da örnek gösterilebilir.

Fonların, genel bütçe dışına çıkarma araçlarının esnek bir yönetim yapısına izin vermediği için kuruldukları da öne sürülmektedir. Konsolide bütçe içinde yer alan ve kendi gelirleri olan katma bütçelerin, özel gelirlerine sahip çıkarak, maliye disiplininin uzaklaşmadıkları ve parlamento denetiminden kaçmadıkları da düşünülürse, genel bütçeye yük olmaktan kurtulmaları halinde, döner sermayelerin ve fonların kurulma gerekçelerinin çoğu da ortadan kalkmış olur. Türkiye'de döner sermayelerin yeterince esnek olmaması ve fon modelinin bu nedenle ortaya çıktığı ileri sürülse de temel mali yasalar disiplinine tabi olan döner sermayeler ülkenin ekonomik yapısına daha uygundur.

iii) Yeni Kaynakların Harekete Geçirilmesi Gerekçesi; 1980'li yıllardaki fon uygulamalarında görüldüğü gibi, ülkedeki bütçe kaynaklarının dışına çıkmak, kaynak yetersizliğini farklı gelirlerle besleyerek bazı kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi amacını taşımaktadır. Fon kaynaklarının

yaklaşık üçte ikisi (Toplu Konut Fonu'nda %90) vergisel niteliktedir. Bununla birlikte fon kaynakları arasında faiz (faktör) gelirleri önem taşımaktadır ve bu ödemeler banka mevduatlarından, kamu borçlanma senetlerine yapılan plasmanlardan ya da açılan kredilerden sağlanmaktadır.

Fonlar, yeni kaynak yaratmanın aksine, bir yandan mevcut kamu kaynaklarına el atmış, diğer yandan da geleneksel kamu gelirleri sistemiyle ulaşılması mümkün olan dolaylı vergiler gibi kaynakları kendilerine çekmiştir. Bu bağlamda kaynağını bütçeden alan Vergi İdaresini Geliştirme Fonu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden hemen sonra adındaki küçük değişiklikle kurulan Gelir İdaresini Geliştirme Fonu genel bütçe gelirlerinden kesinti yapılarak kurulan fonlar arasında sayılabilir (Aydın, 1989a:38–39).

1980'li yıllarda hızla büyüyen fonların, kamu maliyesi içinde ayrı bir alt mali sistem oluşturacak yaygınlıkta gelişmesinin nedeni, yürütmeyi yasama organının hak ve yetkileri aleyhine güçlendirme eğilimidir (Aydın ve Oyan, 1987a:20). Fon sisteminin oluşturulmasının mali ve ekonomik nedenlerin yanında politik unsurlar da vardır. Politik yapı, yönetim yapısı ve mali yapının 1980'lerde değişim sürecine sokulmasında fonlar asli görev yüklenmişlerdir.

Genel başlıklar altında fon sisteminin arkasındaki gerçek nedenler önem sırasına göre şöyle sıralanabilir:

i) 1984 sonrasında bütçe ilkelerini ve güçler ayırımını bir engel olarak gören, yürütmeyi olağanüstü güçlerle donatan ve parlamentodan giderek bağımsızlaştıran bir kişisel yönetim anlayışının egemen olması.

ii) Demokratik karar alma mekanizmalarından ve denetimden kaçışın yerleşmesi ve kamu yönetiminde merkezileşme eğilimi.

Fon sistemine başvurmanın diğer nedenleri ise, sermaye çevrelerinden siyasal yönetime gelebilecek tepkilerin bastırılması, istikrar programlarının anti-sosyal özünün dengelenmesi, bütçe açıklarının gerçek boyutlarının gösterilmek istenmemesi, KİT'lerin işlevsizleştirilmesi olarak belirtilebilir. Fonların gümrük vergilerini ikamesiyle dış ticaret rejimi üzerinde tasarrufta bulunma olanağının elde edilmesi, dış ticarete serbestleşme görüntüsü sağlanırken koruma oranlarının hızlı düşüşünün yaratabileceği tahribatın ithalatta fon uygulamasıyla hafifletilmesi de fon sistemine

başvurulmasının nedenleri arasında sıralanabilir (Aydın ve Oyan, 1991b:134).

Yukarıda sayılan unsurlardan başka, bu bağlamda 1980'li yıllarda siyasi iktidarların kaynak tahsislerini değiştirmeyi denedikleri de görülmektedir. Böylece yatırım profili önemli ölçüde değişmiş ve Türkiye'de yatırımlar 1980'li yıllarda artık imalat sanayi yerine, daha fazla hizmetler sektörüne kaymıştır. Dönemde politika olarak gelişmiş ekonomilerle bütünleşme hedefi seçildiğinden, sanayi ürünlerini dışarıdan ithal ederek kamu kaynakları hizmetler sektörüne yönlendirilmiştir. Başta hizmetler sektörü, haberleşme, ulaştırma ve turizm sektörüne büyük çaplı fon kaynakları aktarılmıştır. Ayrıca, vergi gelirindeki ve tasarruf oranlarındaki gerilemeyi gidermek için gizli ve dolaylı vergi olarak fon yükü arttırılmıştır (Oyan, 1988: 21–24).

1.3. FONLARIN GELİR VE HARCAMALARI VE BÜTÇE İLE İLİŞKİLERİ

Fonlara kaynak olan gelirlerin hukuki dayanakları konusunda yasal metinlerde açık bir hüküm yoktur. Uygulamada, fonun kuruluşuna esas olan mevzuat aynı zamanda o fonun gelir kaynaklarının da hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Fon gelirlerinin klasik kamu gelirlerinden temelde bir farkı yoktur.

Fon gelirlerini vergi ve benzeri yükümlülükler, faktör gelirleri ve isteğe bağlı borçlanma oluşturmaktadır. Faaliyetleri belli bir hizmetle sınırlı fonların gelirleri ise genelde fona konu olan işlemler üzerinden alınan pay, ücret ya da kesintilerdir. Bazı fonların gelirleri yürürlükteki vergi, resim gibi kamu gelirlerinden ihdas edilmiştir. Bazen de talebi kontrol altına alınmak istenen ürünlere (tekel gibi) konulan ek vergiler fonlara kaynak oluşturmaktadır. Mevcut vergi gelirlerinin bir bölümünün ya da bunlar üzerinden ayrıca hesap edilen payların da fon gelirleri arasında önemli yer tuttuğu görülmektedir. Bütçeden ya da diğer fonlardan aktarma yapılması ile sağlanan kaynaklar da fon gelirleri içindedir.

Fon gelirlerini 5 ana bölümde incelemek mümkündür;

i) Transfer Gelirleri; bütçeden alınan paylar, vergi gelirlerinden alınan

paylar ve diğer aktarmalardan oluşur. Kuruluş bütçelerinde fonlara verilmek üzere ayrılan paylar bazı fonların gelirlerinin tamamına yakın bölümünü oluşturur (Narinoğlu, 1995: 30–45).

Vergi gelirlerinden alınan paylar, vasıtalı ve vasıtasız vergiler olmak üzere ikiye ayrılır. Vasıtalı vergilerden alınan paylar, dış ticaret işlemleri üzerinden alınan vergi/vergi benzeri paylar, tekel ürünlerinin satışı, imali ve ithali işlemleri üzerinden hesaplanan paylar ve yurtdışına çıkışlarda kişi başına alınan ücretlerden oluşur. Vasıtasız vergilerden alınan paylar ise, genel bütçe vergi gelirleri, Akaryakıt Tüketim Vergisi, Gelir ve Kurumlar Vergisi ile 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu esas alınarak hesaplanan gelir ve paylardan oluşmaktadır. Kimi fonlar gelirlerinin tamamını vergi paylarından elde ederler (Belediyeler Fonu, Destekleme ve Fiyat istikrar Fonu, Gelir idaresini Geliştirme Fonu, İl Özel İdareleri Fonu, Mahalli İdareler Fonu, Türk Sporunu Teşvik Fonu). Vergi gelirleri arasında Akaryakıt Tüketim Vergisinden ve ithalat sırasında uygulanan Toplu Konut Fonu'ndan alınan paylar en önemli yeri tutmaktadır. Diğer transfer gelirleri ise, Başbakanlık onayı ve çeşitli mevzuatlar gereği fonların kendi aralarında yaptıkları aktarmalardan ve hazine yardımlarından oluşur.

ii) Borçlanma Yoluyla Sağlanan Kaynaklar; fonların borçlanma yoluyla kaynak sağlaması, iç borçlanma, dış borçlanma ve değerli kâğıt ihracı şeklinde olmaktadır. Borçlanma yoluyla kaynak sağlama yoluna en sık başvuran fon ise Kamu Ortaklığı Fonu olmuştur.

iii) Faktör Gelirleri; faktör gelirleri, işletme gelirlerinden, fon varlıklarından elde edilen gelirlerden ve işletme hakkının devredilmesine karşılık alınan pay/ücretlerden oluşur. İşletme gelirleri, aidat, pay, prim ya da ücret adı altında elde edilen gelirler ile iştirak gelirlerini kapsar. Bunlar genellikle harç, katılım payı, iştirak payı ve kesinti olarak adlandırılırlar. Çeşitli bankacılık işlemleri üzerinden sağlanan gelirler de bu grupta yer alır. Fon varlıklarından elde edilen gelirler ise, fon varlıklarının nemalandırılmasından ve kiralanmasından oluşur. Genel olarak faiz oranları üzerinde seyreden enflasyon nedeniyle, bu kaynaktan sağlanan geliri gerçek bir artış olarak görmek yanıltıcı olabilir. Ayrıca, mevzuatları gereği fonların bir bölümü bu tür

faaliyetlerini ancak kamu bankaları ya da hazine ile gerçekleştirmek zorunda olduklarından elde ettikleri faiz, kamu içi gelir transferi olmaktan ileri gitmez. Yine de, o an için kullanılmayan fon bakiyelerinin bir yatırım aracı ile değerlendirilmesinde fayda vardır. İşletme hakkı devri ile sağlanan gelirler ise, çeşitli doğal kaynakların ve tesislerin kullanım hakları karşılığı olarak alınan bedeller ile izin, muvafakat, intifa ve irtifak hakkı gelirlerinden oluşur.

iv) Kredi Geri Dönüşleri; fonların, faaliyetleri çerçevesinde kişi ve kurumlara verdikleri kredilerin anapara ve faiz geri dönüşlerinden oluşur. Fonlardan verilen krediler konut, sanayi, yatırım, teşvik, tarım ve dış ticaret alanlarında yoğunlaşmaktadır.

v) Diğer Gelirler; diğer gelirler satış hâsılatından, özelleştirme gelirlerinden, alkollü içki ve tütün mamullerinin kullanımından, müşterek bahis gelirlerinden alınan paylardan ve ceza, faiz farkı, tazminat, kamulaştırma bedeli, bedelli askerlik, irat, ihale gelirleri, döner sermaye geliri, yardım, bağışlar ile fonların diğer gruplara sokulamayan gelirlerinden oluşur. Bunlar içinde Kamu Ortaklığı Fonu'nun Gelir Ortaklığı Senedi ile hisse senedi satışından ve özelleştirmeden elde ettiği gelir ile Toplu Konut Fonu'nun hazine garantili tahvil ve konut satışından elde ettiği gelir önemli yer tutmaktadır.

Bütçe dışına çıkarmanın tercihli mali aracı olan fonlar, bütçe açıklarının büyüme eğilimi karşısında 1988 yılından sonra ters yönde bir değişime zorlanmış ve fon gelirlerinin bütçe kanunlarıyla belirlenen yüzdeleri kadar bir bölümü bütçelere aktarılmıştır. Dış finans kurumlarının Türkiye'yi izleme güçlüklerinden kaynaklanan tepkileri, üst düzey bürokrasinin yeni kaynak arayışları ve fonların etkinliğinin bittiğinin anlaşılması, fonlardan bütçeye kaynak aktarmanın başlıca sebepleri olarak görünmektedir. Kaldı ki bu dönem yapılan aktarmalar bütçe açısından amacına ulaşmadığı gibi, fon sisteminin açıklarını daha da büyütmüş ve yeni çözümsüzlükleri beraberinde getirmiştir (Aydın, 1995a:6).

1980'li yıllardan 1990'lı yıllara devreden bütçelerin özelliği, kamu maliyesinin gerçek boyutunu göstermemesi, esnek ve keyfi müdahale araçları karşısında tali olmaya itilmesi, açıklarının neredeyse kronikleşmesi,

denetlenememesi, gelirin yeniden dağılımında olumlu etkilerin körelmesi olarak belirtilebilir. Bu olumsuzluklarda fonların etkisi de olmuştur (Aydın, 1996b:5).

Fon harcamalarına topluca bakılacak olursa; Türkiye'de 1990'lı yıllarda yürürlükte bulunan fonlar incelendiğinde, bunların sosyal yardımdan eğitime, mali istikrarın sağlanmasından çevreyle ilgili sorunların çözümüne dek çeşitli amaçlara sahip oldukları görülecektir. Kısaca hemen her alanda kurulmuş bir fona rastlamak mümkündür. Bu çerçevede fon harcamaları da gelirlerle orantılı olarak yıldan yıla artmıştır. Özellikle 1983 yılından sonra uygulamaya konulan dışa açılma politikasının fonların işlevini ve harcamalarını arttırdığı görülebilir (Narinoğlu, 1995: 30–45).

Fonlar harcamalarını kendi mevzuatlarında öngörülen ilkeler çerçevesinde yaparlar. 1995 mali yılı Bütçe Kanununun 33.maddesinde belirtildiği gibi, fonlar, bütçelerinde öngörülen harcamalarını kendi usul ve mevzuatları çerçevesinde gerçekleştirirler. Bununla birlikte, ödeneklerin kullanılması ile fon gelirlerinin tahsilinde, fonların özellikleri de dikkate alınarak yeni esas ve usuller tespit etmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanı yetkilidir.

Türkiye'de fon harcamalarında genellikle fayda prensibinin geçerli olmadığı görülmektedir. Fon gelirlerinin sağlandığı kesim ile fonun hizmet verdiği kişiler arasındaki yarar ilişkisi olarak tanımlanabilecek fayda prensibi, ancak birkaç fon için geçerli olmuştur (Çimento Fonu, Madencilik Fonu, Sigorta Murakabe Kurulu Fonu, Petrol Arama ve Petrolle ilgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu gibi). Fayda prensibinin olmadığı fonlara en tipik örnek ise Geliştirme ve Destekleme Fonu'dur. Başlangıçta tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi ve desteklenmesi amacıyla kurulan fon, adeta küçük bir hazine niteliği kazanmış ve dış ticaretin desteklenmesi, altyapı, turizm, dış yardım, KİT açıklarının finansmanı, eğitim, sosyal güvenlik kuruluşlarının desteklenmesi gibi hemen her çeşit hükümet işlevi için kullanılmıştır. Bu fon, kaynak gereksinimini de diğer fonlardan yapılan aktarmalardan sağlamıştır (Erken, 1993: 37–56).

İnceleme konusu edilen 1980–2008 döneminde, Hazine ve Dış Ticaret

Müsteşarlığı ya da yeni yapılanmasıyla Hazine Müsteşarlığı yayınlarında fonların harcamaları ile ilgili veriler incelendiğinde cari harcamalar, yatırım harcamaları, transfer harcamaları, borç ödemeleri ve kredilerin başlıca fon harcamaları olduğu görülmektedir. Yayınların incelenmesinden de, cari harcamaların fon harcamaları içinde önemli bir yere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bunun içinde personel harcamaları, özellikle tüzel kişilik sahibi kurumlar tarafından yönetilen fonlar için önemli yer tutmaktadır.

1990'lı yılların ortalarına kadar yatırım harcamaları içinde özellikle Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu ve Belediyeler Fonu dikkat çekmiştir. Bu harcamalar genellikle altyapı ve konut alanlarında yoğunlaşmıştır. Aynı dönemde transfer harcamaları, sosyal yardım ve teşvik amaçlı fonlarda yoğunlaşmaktadır. Geliştirme ve Destekleme Fonu, Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu transfer harcamalarında önemli fonlar olmuştur (Narinoğlu, 1995: 30–45).

Borç geri ödemeleri kredi kullanan fonlar için söz konusudur. Kamu Ortaklığı Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Dış Krediler Kur Farkı Fonu için bu harcama oldukça önemli bir yere sahiptir (Narinoğlu, 1995: 30–45).

Fonlardan verilen krediler konut, sanayi, yatırım teşvik, tarım ve dış ticaret alanlarında yoğunlaşmıştır. Bu alanda Toplu Konut Fonu, Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu ile Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanat Siteleri İnşaat ve İşletme Kredisi Fonları da dikkat çekicidir (Narinoğlu, 1995: 30–45).

1988 yılına kadar fonların bütçe ile ilişkileri, genel veya katma bütçeli kuruluş bütçelerine konulan ödeneklerden yıl içerisinde fonlara gelir sağlanması ve fonlardan yapılan harcamalar için de bütçeye gelir-gider yazılması biçimindeydi. 1988 yılından itibaren bütçe kanunlarına konulan hükümlerle fonların gelirlerinin kesinti ve beyan yoluyla tahsil edilerek belirli oranlarda bütçeye aktarılması uygulamasına gidilmiştir.

1992 yılında, fon sistemindeki sorunların çözümüne yardımcı olmak amacıyla “Müşterek Fon Hesabı” kurulmuştur. Fonların tasfiyelerine ve

yeniden yapılandırılmalarına kadar her türlü gelirlerinin yatırıldığı bir hesap olarak kurulan bu uygulama ile hesaba yatırılan paraların Maliye Bakanlığı ve Hazinesinin uygun görüşü olmadan bağımsız olarak harcamasının önleneyeceği de düşünülmüş, ancak kendisinden beklenen faydayı sağlayamamıştır (Aydın, 1995b:2). Müşterek Fon Hesabının beklenen sonucu vermemesi, 1993 yılı bütçesinde fonların bütçeleştirilmesine ilişkin düzenlemelere neden olmuş ve 1994 ve 1995 yılı bütçelerinde de bu durum devam etmiştir. Ancak uygulama ekonomi üzerinde bir iyileşme veya şeffaflaşma getirmek yerine sadece bütçeyi dejenere etmiştir (Aydın, 1995c:2).

Fonların ödenek ve gelirleri ile ilgili olarak, 5 Ağustos 1996 tarih ve 22718 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa ek 8.madde ilave edilmiştir. Maddede, hangi fonların bütçe kapsamına alınacağı, bütçe kanunlarında belli edileceği ve bu fonların hizmetlerini bütçenin (A) cetveline konulan ödeneklerle yerine getireceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede, gelirlerinin genel bütçe geliri olarak (B) cetveline gelir kaydedilip bunlardan kredi anapara geri dönüşleri, kredi faizleri, borçlanma ve satış hâsılatı ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları payların bütçenin (B) işaretili cetveline gelir kaydedilmeden doğrudan müşterek fon hesabından ilgili fonun gider hesabına aktarılacağı belirtilmektedir.

Aynı maddede, kapsam dışı fonların gelirleri ve harcamalarının bütçe ile ilişkilendirilmeyeceği, ancak bunların Müşterek Fon Hesabında toplanan gelirlerden Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın birlikte teklifi üzerine Başbakanın onayı ile belirlenecek oran ve miktarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedileceği belirtilmiştir. Yine, tüm fonların hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan esas ve usullere göre yürütecekleri ve fon gelirlerine ilişkin süreçlerin Maliye Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı'nca müştereken tespit edileceği de hükme bağlanmıştır (T.C.Resmi Gazete,05.08.1996:2).

1.4. FONLARIN SINIFLANDIRILMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Fonların sınıflandırılması ana başlıklar itibariyle aşağıdaki şekilde

yapılabilir;

A) Bütçeyle Bağlantıları Bakımından Fonlar

1. Bütçe İçi Fonlar; bütçeden ödenek ayrılması yöntemiyle tamamen bütçe kaynaklarından beslenen, ancak toplu olarak ayrılan bu ödeneğin çeşitli harcama kalemlerine dağıtımında yetkinin yürütmeye bırakıldığı fonlardır. Çeşitli Bakanlıklardan ve Başbakanlıktan ödenek alan örtülü ödenek dışında bütün bütçe içi fonlar Maliye Bakanlığı bütçesinden ödenek alırlar. Bütçe içi fonların harcamalarının temel mali mevzuat kapsamı içinde tutulmuş olmaları ve Sayıştay denetimine tabi olmaları ortak özellikleridir.

Bütçe içi fonların bütçe ilkeleriyle tamamen uyumlu olduğu söylenemez. Bu fonlar bütçe ilkelerinin bütçe içinden aşılmasında kullanılan tipik araçlar olmuştur. Bunun doğal sonucu da bütçe açıklarını parlamentodan gizlemenin yolu olarak kullanılmasıdır. 1970'li yıllarda yoğun olarak başvuru olan sistem yerini 1980'li yıllarda bütçe dışı fonlara bırakmıştır (Aydın ve Oyan, 1987a: 7–8).

2. Bütçe Dışı Fonlar; Türkiye'de çoğunluğu vergi gelirleri olmak üzere bazı devlet gelirlerinin, geniş veya dar olarak ifade edilen belli devlet hizmetlerine bütçe dışında tahsisini ifade etmektedir.

Bu çerçevede, bir kısım devlet gelirlerinin belli amaçlar için ayrılması ile yaratılmış bazı fonlar 'hesap' veya 'özel hesap' (örneğin, Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı) olarak tanımlanmış ve fon sistemi dışına alınmıştır. Diğer taraftan bazı vergiler (Akaryakıt Tüketim Vergisi, Eğitim, Sağlık ve Spor Vergisi–3418 gibi) belli giderler için tahsis edilmelerine karşın fon sistemi dışında tutulmuştur. Oysa bu tür tahsis uygulamaları, bütçe dışı fonların temel özelliklerinin tamamına sahiptir (Erken, 1993: 37). Bu uygulamaları bir anlamda 'gizli fon' olarak adlandırmak yanlış olmaz.

B) Amaçlarına Göre Fonlar; bu anlamda fonları 10 grupta toplamak mümkündür (BÜMKO, 1993:XI-XII).

1. Konut ve İskân Amaçlı Fonlar; bölgelerin özelliklerine uygun ve ucuz konutlar üretmek, bireylerin iskân şartlarını iyileştirmek ve doğal afetlerde konutları zarar görenleri desteklemek amacıyla kurulmuş olan fonlardır. Bunlar;

- Toplu Konut Fonu
- Afetler Fonu
- Deprem Fonu
- Gecekondlu Fonu
- Yeni Yerleşmeler Kredi Fonu
- Devlet Lojmanları Yapım Fonu
- 2981 Sayılı İmar Affı Kanunu Gereği Kurulan Fon
- Özel İskân Fonu
- Geri Kalmış Yörelere Halk Konutu Fonu

2. Kültür ve Turizm Amaçlı Fonlar; kültür, sanat ve turizm faaliyetlerinin desteklenmesi ile Türkiye'nin yurtdışında tanıtımının sağlanması amacıyla kurulmuş olan fonlardır. Bunlar;

- Tanıtma Fonu
- Milli Parklar Fonu
- Sinema ve Müzik Sanatını Destekleme Fonu
- Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu
- Turizmi Geliştirme Fonu

3. Mali ve Ekonomik Amaçlı Fonlar; mali piyasalardaki istikrarsızlıkları dengelemek, önemli altyapı yatırımlarını finanse etmek, ihracatı geliştirmek gibi iddialı konular için kurulmuş fonlardır. Fon sistemi içinde parasal büyüklük açısından ağırlığı bu fonlar oluşturmaktadır. Bunlar;

- Kamu Ortaklığı Fonu
- Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu
- Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu
- Dış Krediler Kur Farkı Fonu
- Yatırım Malları İmalatı Teşvik Fonu
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
- Sermaye Piyasası Kurulu Fonu
- Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu
- Menkul Kıymetler Tanzim Fonu

- Tasarrufları Koruma Fonu
- Banker Tasfiyeleri ile İlgili Giderlerin Karşılanması Fonu
- İhracatı Geliştirme Fonu
- Gemi İnşa, Gemi Satın Alma ve Tersane Kurma ve Geliştirme Fonu
- Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu
- Çimento Fonu
- Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu
- Selektif Kredi Fonu

4. Mahalli İdarelere Yönelik Fonlar; yerel yönetimlere bütçe olanakları dışında kaynak sağlayan fonlardır. Bunlar;

- Belediyeler Fonu
- İl Özel İdareleri Fonu
- Mahalli İdareler Fonu
- Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu

5. Sağlık ve Sosyal Yardım Amaçlı Fonlar; yardıma muhtaç kişilerin desteklenmesi ile sağlık, çevre ve spor konularında faaliyet gösteren fonlardır ve harcamalarının ağırlığını karşılıksız transferlerden karşılarlar. Bunlar;

- Sağlık Hizmetlerini Destekleme ve Geliştirme Fonu
- Çevre Kirliliğini Önleme Fonu
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
- Camilerini Yaptıracak Köylere Yardım Fonu
- Vakıflar Özel Fonu
- Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu
- Türk Sporunu Teşvik Fonu
- Yurt Dışında Hizmet Veren Kuruluşlar ile Mali Sıkıntıya Düşen İşçileri Destekleme Fonu
- Özel Çevre Koruma Fonu

6. Eğitim Amaçlı Fonlar; bilimsel araştırmalara, eğitim faaliyetlerine ve kişilerin bir meslek sahibi olmalarına yardım etmeye yönelik fonlardır. Bunlar;

- Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma

Fonu

- Kooperatifleri Tanıtma ve Eğitim Fonu
- Çiftçi ve Kooperatifçilik Tanıtma, Eğitim ve Ödüllendirme Fonu
- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu
- Köylerde El Sanatlarının Geliştirilmesi Fonu
- Üniversite Araştırma Fonları

7. Sigorta Amaçlı Fonlar; bu amaçlı fonlardan yapılan harcamalar, toplam fon harcamaları içerisinde önemsiz bir yere sahiptir. Bunlar;

- Karayolları Trafik Garanti Fonu
- Sigorta Murakabe Kurulu Fonu

8. Tarımsal Amaçlı Fonlar; tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin geliştirilip desteklenmesi ve üreticilerin sektördeki dalgalanmalardan korunması amacıyla kurulmuş olan fonlardır. Bunlar;

- Tarımsal Kooperatiflerin Yatırım Faaliyetlerine Yapılacak Devlet Yardımı Fonu
- Tütün Fonu
- Orman Köylülerini Kalkındırma Fonu
- Tabi Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yardım Fonu
- Tarım Reformu Fonu
- Ağaçlandırma Fonu
- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
- Tarım Ürünlerinin İhracatının Geliştirilmesi ve Tarımsal Yapının Bu Amaçlı Düzenlemesi Fonu
- Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrar Fonu

9. Sanayi Amaçlı Fonlar; sanayi yatırımlarının finansmanına katkıda bulunmak, sanayi işletmelerinin değişen ekonomik koşullara uyumunu kolaylaştırmak, gerekli altyapı olanaklarının yapımı ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla kurulan fonlardır. Bunlar;

- Sanayi Kredisi Fonu
- Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanat Siteleri İnşaatı ve İşletme Kredisi Fonu

- Küçük Sanat Siteleri Tesis ve İşletme Kredisi Fonu
- Küçük Sanat Kooperatiflerini Geliştirme Fonu
- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Fonu
- Halk Girişimlerini Destekleme Fonu
- Ölçüler ve Ayar Hizmetleri Fonu
- Savunma Sanayi Destekleme Fonu

10. Diğer Amaçlı Fonlar; diğer gruplara alınmayan ya da çok çeşitli amaçlara sahip olan fonlardır. Bunlar;

- Sivil Savunma Fonu
- Gelir İdaresini Geliştirme Fonu
- Katma Değer Vergisi Fonu
- Geliştirme ve Destekleme Fonu
- İşçi Ücretlerinden Ceza Olarak Kesilen Paralar Fonu
- Madencilik Fonu
- Federasyonlar Fonu
- Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu
- Elektrik Enerjisi Fonu
- Ödeme Kaydedici Cihaz Özel Hesabı

C) Diğer Ölçütler Açısından Fonlar; fonları bütçeyle bağlantıları ve amaçları bakımından sınıflandırmanın yanında kuruluş dönemleri bakımından, yasal dayanakları bakımından, bağlı olduğu kurum bakımından, kaynakları ve gelirlerinin niteliği bakımından, fon denetiminin özelliği bakımından da sınıflandırmak mümkündür. Bu konulara ilerideki bölümlerde değinileceği için bu bölümde ayrıca açıklama gereği duyulmamıştır. Yatırım amaçlı fonlar ise, aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1.4.1.Yatırım Amaçlı Fonlar

Fon sisteminin süreci incelendiğinde, bunlardan bir kısmının yatırımların finansmanında, bir kısmının ise doğrudan yatırım harcamalarında kullanıldığı görülür. Makro ekonomik açıdan, yarattıkları yeni iş alanları ve ikincil sektörleri olumlu etkileyen yapıları ile dikkat çeken yatırım amaçlı

fonların en önemlileri Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu, Belediyeler Fonu ve Afetler Fonu olmuştur.

Bu fonlar öncelikle, uzun süreli ve güçlü finansman kaynakları gerektiren altyapı ve konut yapımına kaynak aktarmakta ve böylece Gayri Safi Milli Hâsılaya (GSMH) önemli katkılarda bulunmaktadır. Ancak gerekli kaynağı önemli ölçüde borçlanma ya da vergi gelirlerine ortak olma yoluyla karşılamış olmaları dikkat çekicidir.

Kamu Ortaklığı Fonu'nun, gelir ortaklığı senedi ile hisse senedi satışından ve işletme hakları ile altyapı tesislerinin işletilmesinden sağlanan gelirleri istihdamı artırıcı her çeşit yatırımlarda ve bunların işletme finansmanında kullanılmıştır.

Toplu Konut Fonu, ferdi ve toplu konut kredisi, konut kredisi faiz sübvansiyonu, toplu konut alanlarına arsa temini, araştırma, turizm altyapıları, sosyal tesisler ve konut sektörünü teşvik için yatırım ve işletme kredisi ile iş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatkârlara ait işyerleri ve küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi ve afet hizmetlerinin karşılanmasında kullanılmıştır.

Belediyeler Fonu, İller Bankası yıllık yatırım programında bulunan belediyelerin imar planı, içme suyu, kanalizasyon, harita ile çeşitli yapı ve tesisleri yatırımlarında kullanılmıştır.

Afetler Fonu, doğal yıkımlar nedeniyle yeniden inşası ya da onarılması gereken yapıların ve bunlara ait yol, su, elektrik, kanalizasyon tesisleri ile ilgili harcamalarda kullanılmıştır.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1994 yılı KİT Genel Raporunda, Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonunun, kalkınma planı ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak yönlendirilmesi ve teşvik edilmesini sağlamak üzere, 1988 yılında T.C. Merkez Bankası nezdinde oluşturulmuş bir fon olduğu belirtilmektedir. 1994 yılında fonun teşvik primlerinden 289, fon kaynaklı kredilerinden 364, enerji indiriminden 307, kadın girişimciliği ödemelerinden 26, dericilik kredilerinden 37, yarım kalmış yatırımlar ve diğer teşviklerinden de 1.655 firmanın yararlandırıldığına vurgu yapılmıştır.

Aynı raporda, fon tarafından finansal destek sağlanan kültür ve sanat eserlerine ilişkin proje adedinin 63 olduğu, yatırımlara ilişkin teşvik belgesi sayısının 1994 yılında önemli ölçüde azalma gösterdiği tespitinde de bulunulmuştur. Bunun en önemli nedeni, ekonomik konjonktürde daralmanın yanında, bu yılın ortalarından sonra fon kaynaklı kredi uygulamasının durdurulmuş olmasıdır (T.C. Başbakanlık Y.D.K. K.İ.T. Genel Raporu, 1994:257).

1.4.2.Fon Benzeri Uygulamalar

1980'li yılların başlarında bütçe gelirlerinin yarısı oranındaki kaynağı bütçe ilkeleri dışında toplayan ve dağıtan fon sistemi, 1986 yılından sonra adına gizli fon denilebilecek uygulamalarla büyümeye devam etmiştir. Bu yıldan itibaren fonlara kamuoyundan ve uluslararası ekonomik çevrelerden gelen tepkiler, siyasal yönetimi fonların dolambaçlı yollarını aramaya yöneltmiş, böylece isimleri fon olmamakla birlikte işleyiş ve etkileri bakımından benzer sonuçlar doğuran bir takım özel hesaplar ortaya çıkmıştır. Kaynağını çoğunlukla maaş ve ücretler üzerinden yapılan kesintiler ile devlet ve işveren katkısından ve bazı vergilerden alan gizli fonların ana amaçları zorunlu tasarruf ya da yardım gibi görünmektedir. Ancak, gerçekte kamu kesimi finansman açıklarını düşük maliyetlerle kapatmak, iç borç yapısını uzun vadeye yaymak, bütçe dışına kaynak çıkarmak ve ücret artışlarını bir ölçüde geri çekmek gibi amaçlar için de kullanılmaktadırlar (Aydın ve Oyan, 1991b:134–138).

Gizli fon uygulamasıyla, kamu ekonomisinin ve kamu maliyesinin gerçek görüntüsü daha iyi gizlenebilmiş, bütçenin kamu geliri toplama ve harcama konusundaki temel mali yasa olma işlevi sarsılmıştır. Bütçe bu uygulamayla fazla büyütülmemiş, buna karşın büyüyen kamu kesimi üzerinde siyasal yönetim fonların sayesinde olağanüstü bir hareket serbestisine sahip olmuştur. Toplanan kaynaklar ise nemalandırma adı altında iç borçlanmada kullanılmış, kamu ve özel sektör menkul kıymetlerine kaynak sağlamıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren hız kazanan zincirleme fon kurma modelinin denetimi de mümkün olmamış, böylece ekonomiyi izlemek için

gerekli veri tabanı iyice yetersizleşmiş ve ekonomik göstergeler gerçeği yansıtmaktan daha da uzaklaşmıştır (Aydın, 1989b:21–23).

1984–1991 yılları arasında yürürlüğe giren gizli fon sayısı 14'tür (Aydın ve Oyan, 1991: 135). Bunlar;

- Akaryakıt Tüketim Vergisinden Belediyelere Ayrılan Paydan Oluşan Fon
- Özel Döviz Hesabı
- Tapu ve Kadastro Fonu
- Konut Edindirme Yardımı Fonu
- Olağanüstü Hal Tazminat Fonu
- Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Fonu
- Gelişmekte Olan Ükelere Yapılacak Teknik Yardım Fonu
- Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu
- Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Fonu
- Ödeme Kaydedici Cihaz Özel Fonu
- Akaryakıt Tüketim Vergisi Hesabı
- Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Fonu
- Ek Tazminat Fonu
- Öğrenci Sosyal Hizmetler Fonu

Tüm fonlar içerisinde sayısal olarak fazla bir öneme sahip olmamakla birlikte, 1984 yılından sonra sayısı giderek artmıştır. Yukarıda sayılan 14 adet fondan 9'u Kanunla, 4'ü Kanun Hükmünde Kararnameyle, 1'i Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulmuştur. Adı geçen fonlardan sadece Güneydoğu Anadolu Projesi Kalkınma Fonu'nun Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi tutulması, diğerlerinin denetlenmemesi yürütmenin eline kaynak aktarma mekanizmasının işletilmesinde önemli olmuştur. Gizli fonların önemli bir özelliği de, bazılarının kaynaklarında devlet payının ağırlıklı olmasıdır. Konut Edindirme Yardımı Fonu, Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Fonu, Ek Tazminat Fonu, Öğrenci Sosyal Hizmetler Fonu, Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma Fonu ve Gelişmekte Olan Ükelere Yapılacak Teknik Yardım Fonu kaynaklarında

devlet payının ağırlıklı olduğu fonlardır. 1990'lı yıllara kadar gizli fonların, istihdam maliyetlerinin yüksek tempoda artış eğilimi içine girmesinde etkin rol oynadıkları gözlenmiştir (Aydın ve Oyan, 1991b: 138).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE VE DİĞER ÜLKELERDE FON UYGULAMALARI

Devletin ihtiyaç duyduğu ekonomik değerler çeşitli kaynaklardan sağlanır. Ancak devletin bütün ihtiyaçlarına yetecek gelirlerin tek kaynak veya tek vergi ile karşılanması mümkün değildir. Ayrıca bireylerin ödeme güçlerinin çeşitli kaynaklara dayanması ve mali yükümlülüklerin de bu kaynaklara göre belirlenmesi nedeniyle kamu gelirlerinin pek çok çeşidi vardır.

Kamu gelirlerinin çeşitleri, aralarındaki temel farklara göre; vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, para cezaları, vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, mali tekel gelirleri, döner sermaye gelirleri, fon payları, kamu borçlanmaları, diğer gelirler (yardım ve bağışlar, kâğıt para basmaktan doğan gelirler, harp tazminatları, ganimetler v.b.) şeklinde sıralanabilir (Erginay, 1994: 18).

2.1. FONLARIN KAMU KESİMİ İÇİNDEKİ YERİ

Ülkemizde kamu kesimi konsolide bütçesi, KİT'ler, mahalli idareler, döner sermaye ve sosyal güvenlik kuruluşları ile fonlardan oluşan beşli bir yapıya sahiptir. Bütçenin gelirleri ile harcamaları arasındaki fark finansman açığını oluşturmakta ve açığın boyutu (GSMH'ya oranı) ile finansman şekli ekonomide makro dengeleri doğrudan etkilemektedir (Evgin, 1993: 37).

2006 yılında konsolide bütçe sisteminden vazgeçilerek merkezi yönetim bütçesi uygulamaya başlandığından, artık kamu kesimi merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, mahalli idareler, fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeler, işsizlik sigortası fonu ve KİT'lerden oluşmaktadır.

Kamu kesimi kapsamından KİT'ler çıkartılarak genel devlet tanımına ulaşılır. Genel devlet gelir ve harcamaları ise genel devlet kapsamındaki birimlerin gelir ve harcamalarını ifade eder. 1980'li yıllardan sonra gelir ve harcamalardaki büyük artış, fonların kamu kesimi içindeki yerinin belirlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Kullanımlarındaki esneklik ve sahip oldukları

kaynaklar fonların kamunun çok çeşitli alanlarına (dış ticaretin desteklenmesi, yatırımların teşvik ve finansmanı, tarımsal destekleme, sosyal yardım) girmelerini sağlamıştır. Başka bir deyişle fonlar, bir yandan kuruluş amaçlarını yerine getirirken bir yandan da makro ekonomik kararların gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için kullanılmıştır.

1990'lı yılların başlarında toplam 104 adet fon bulunmaktadır. Bunlardan büyük çoğunluğu 1980'li yıllarda kurulmuştur. Bu fonlardan 12 tanesi Kamu Kesimi Genel Dengesi (KKGD) içinde yer almaktadır. Söz konusu fonlar 1990 yılında kullandıkları kaynakların büyüklüğüne göre şu şekilde sıralanabilir (Şahin, 1995:414–415);

1. Kamu Ortaklığı Fonu,
2. Toplu Konut Fonu,
3. Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu,
4. Savunma Sanayi Destekleme Fonu,
5. Geliştirme ve Destekleme Fonu,
6. Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu,
7. Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Destekleme Fonu,
8. Akaryakıt Tüketim Vergisi,
9. Bütçe Eğitim-Sağlık Vergisi,
10. Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu,
11. Gelir idaresini Geliştirme Fonu,
12. Petrol Arama Fonu.

KKGD içinde yer alan bu 12 fonda 1993 yılında 84,8 trilyon TL toplanmış ve yine aynı yıl bu fonlardan 104 trilyon TL harcama yapılmıştır (Şahin, 1995:415).

Parasal büyüklüklerin sürekli değişim arz etmesi nedeniyle daha anlamlı bir sonuca ulaşmak amacıyla Tablo 1'de 1984–1993 yılları arasında Türkiye'de fon uygulamasının kamu kesimi içindeki nispi önemi gösterilmiştir.

Tablo 1
Fonların Hâsıla ve Bütçe İçindeki Payı (%)

Yıllar	12 Fonun Konsolide Bütçeye Oranı	12 Fonun GSMH'ye Oranı	Tüm Fonların Konsolide Bütçeye Oranı	Tüm Fonların GSMH'ye Oranı
1984	6,9	1,1	22,1	3,4
1985	13,8	2,3	34,8	5,8
1987	27,0	4,8	41,1	7,3
1989	31,3	5,7	56,6	9,8
1991	34,9	5,6	56,9	11,3
1993	26,2	6,1	-	-

Kaynak: Şahin, 1994: 415.

Tablodan da görüleceği üzere bu yıllarda fonlar aracılığıyla en fazla kaynak kullanılan dönem 1985–1991 dönemi olmuştur. KKGD'si içinde yer alan 12 fonun konsolide bütçeye oranı 1984'te % 6,9 iken bu oran 1985'te % 100 oranında artarak 13,8'e ve 1991 yılında da % 34,9'a yükselmiştir. Yine 12 fonun GSMH'ya oranları da 1985'te 1984 yılına göre % 100 oranında artmış ve bu artış devam ederek 1991 yılında 1984 yılına göre yaklaşık altı katına ulaşmıştır. Bu dönemde KKGD'de yer alan 12 fonun dışında kalan diğer fonlar için de durum pek farklı olmamış ve tüm fonların konsolide bütçeye oranları 1984'te % 22,1 iken 1985'te % 34,8'e, 1991'de ise % 56,9'a yükselmiştir. Tüm fonların GSMH'ya oranları da 1984'te % 3,4 iken 1991'de yaklaşık dört kat artıp % 11,3'e yükselmiştir.

Söz konusu dönemde, fonların harcamaları gelirlerini aştığı için, fonların gelir gider dengesi iç ve dış borçlanma yolu ile karşılanmıştır. 1991'den sonra siyasi iktidarın değişmesi nedeniyle fonlar aracılığı ile kullanılan kaynaklar azalma eğilimine girmiştir. Fonlarda biriken kaynakların bir bölümü genel bütçe açıklarının finansmanında kullanılmaya başlanmıştır. Ancak dönem boyunca fon uygulamaları amacını aşmış ve neredeyse her konuda bir fon ihdas edilerek fon enflasyonu yaratılmıştır. Böylece fon uygulaması herhangi bir gerekçe ile savunulamayacak ve kamu maliyesini zaafa uğratacak boyutlara erişmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yıllık Programlarından, sayıları yıllar itibariyle değişiklik gösteren KKG'd'nde yer alan fonların kaynaklarının, 1999 yılında GSMH'nin %1,8'i, 2000 yılında % 2,7'si, 2001 yılında % 2'si olarak gerçekleştiği gözlemlenmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında fonların tasfiyesinde hızlı bir süreç yaşanmış ve tasfiye sürecine paralel olarak fon kaynaklarının GSMH'ya oranları da düşmüştür. Bu çerçevede, 2002 yılında fon gelirlerinin GSMH'ya oranının % 0,7'ye düştüğü görülmektedir. Bu oranların tahlilinden çıkarılacak sonuç, önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde fon yükünün giderek azalmış olmasıdır. DPT'nin fon gelirlerini 2007 yılından itibaren yeni bir hesaplama yöntemi olarak Gayri Safi Yurtiçi Hâsılaya (GSYİH) oranlamasını yaptığı görülmekte ve buna göre 2009 Yılı Programından, fon gelirlerinin GSYİH'ya oranının 2006 yılında % 1,57 olarak, 2007 yılında ise % 1,12 olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Aynı programdan, 2009 yılına gelindiğinde halen var olan biri bütçe içi ve beşi bütçe dışı olmak üzere toplam altı fondan dördünün KKG'd'nde yer aldığı ve 2008 yılı için fon gelirlerinin GSYİH'ya oranının % 0,56 olarak gerçekleşmesinin tahmin edildiği, 2009 yılı için ise % 0,38 olarak programlandığı anlaşılmaktadır. Rakamlardan da görüldüğü üzere, 2000 ve 2001 yılındaki tasfiye sürecinden sonra fon yükünde önemli bir oranda azalma yaşanmış ve fon ekonomisi uygulamasından vazgeçilmeye başlanmıştır.

Maliye Bakanlığı'nın, 1995 yılı Yıllık Ekonomik Raporunda ise, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payının 1984–1994 yılları arasında düzenli olarak arttığını, 1989 yılında %13,6 olan oranın 1994 yılında %19,3'e yükseldiğini açıklamıştır (T.C.Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor, 1995:85).

Maliye Bakanlığı 2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporundan, 2006 yılından itibaren konsolide bütçe uygulamasından vazgeçildiği ve bunun yerine Merkezi Yönetim Bütçesi uygulamasına geçildiği ve fon gelirlerinin vergi gelirleri içerisinde yer aldığı anlaşılmıştır. Yine son yıllarda, Maliye Bakanlığının fon gelirlerinin GSMH'ya oranı yerine, GSYİH'ya oranlarını veri olarak yayınladığı görülmektedir. Merkezi Yönetim Bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranının 2008 yılında % 22,1

olarak gerçekleştiği ve 2009 yılı için bu oranın % 21,5 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Serilerdeki değişim ve hesaplama yöntemindeki farklılıklara rağmen gelirlerin btye giren miktarlarında görülen artışta değişik olmadığı anlaşılmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Bt Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporu, 2009: 65).

2000 yılında değişik tarihlerde Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararı ve Yönetmeliklerle toplam 24 bt içi ve 3 bt dışı olmak üzere toplam 27 fon kaldırılmış. 2001 yılında ise, 03.03.2001 tarih ve 4629 sayılı Kanunla 21 bt içi ve 4 bt dışı olmak üzere toplam 25 fon yürürlükten kaldırılmış, 03.07.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanunla da 15 bt içi ve 2 bt dışı olmak üzere toplam 17 fon kaldırılmıştır. Bu tasfiye ve yürürlükten kaldırılma sürecinde yukarıda 1990'lı yıllarda KKGD'de yer alan 12 fondan Toplu Konut Fonu, Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu, Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu ve Gelir İdaresini Geliştirme Fonu gibi önemli fonlar da tasfiye edilmiştir.

2.2. FONLARIN KONSOLİDE BT BÜYÜKLÜKLERİNE GÖRE ÖNEMİ

Kamu kesimi içindeki nispi önemi giderek artan fon uygulamalarının 1990'lı yılların başlarında, ekonomideki kaynak ve harcama dengesine olan etkisini incelemek için fonların bt büyüklükleri ile karşılaştırmasının yapılması gerekir. Fonlar ile konsolide bt büyüklüklerinin karşılaştırmalı olarak ele alınması, devlet btsinin kamu maliyesinin merkezinde olmasından kaynaklanmaktadır. Fonların 1980'li yıllardan sonra sayılarının artması nedeniyle, btye fonlar arasında iki yönlü nakit akımları giderek yoğunlaşıp karmaşıklaşmış ve bu durum fon-bt karşılaştırmasını hassas bir konuma sokmuştur.

Fonlar bir taraftan btye adlarına konulan ödeneklerle bt kaynaklarını eritmiş diğer taraftan da bt sistemiyle tahsil edilebilecek kamu gelirlerini azaltmıştır. Çünkü fonlar genellikle bt kaynakları ile beslenmektedir. Fonlarla bt arasındaki çift yönlü akım, konsolide bütçenin gelir ve gider büyüklüklerinin tanımında yeni bir yaklaşımı gerekli kılmıştır. Resmi verilerde esas alınan yöntem, fonlardan btye fiilen yapılan

aktarmaları bütçe gelirleri arasında saymaktadır. Oysa mükerrerliklerin önlenmesi ve konsolide bütçenin mümkün olduğunca fonlar dışındaki büyüklüğüyle daha net görülebilmesi için, fonlardan bütçeye yapılan aktarmaların bütçe gelirlerinden düşülmesi daha uygun olacaktır (Aydın ve Oyan, 1991b:124). 2006 yılından bu yana fon gelirleri vergi gelirleri içerisinde sayılmaya başlanmıştır.

Bilindiği gibi bütçe, yürütmenin icraatının parlamento tarafından denetlenmesi için bir araçtır. Bütçenin tarihsel süreç içinde oluşan bu özelliği, toplumun dolaylı siyasal mekanizmalarla da olsa, kamu gelir ve gider sistemleri üzerinde söz sahibi olması anlamına gelir. Toplum adına yürütmeyi etkili bir biçimde denetleyebilmenin yöntemi, parlamento adına hükümete belirli bütçe kurallarının uygulanmasıdır. Adına bütçe ilkeleri de denilen bu kurallar olmaksızın, parlamentonun yürütmeyi etkin bir biçimde denetlemesi zordur (Orhan, 1994:236).

Yürütme organı yasama organının bütçe sürecine katılımını çeşitli şekillerde sınırlandırabilir. Ancak bu sınırlama ile yetinilmemiş katma bütçeler, döner sermayeler ve kamu özel fonlarıyla bütçe birliğinin dışına taşınmıştır. Türkiye açısından kamu özel fonlarının 1980'li yıllarda bütçeye kıyasla hangi büyüklükleri temsil ettiğinin incelenmesi bu nedenlerle önem taşımaktadır.

KKGD içinde yer alan 12 fon ile 1990'lı yılların başında mevcut 104 fonun, iki farklı konsolide bütçe büyüklüğüne kıyasla ne kadar hızlı bir büyüme içinde olduğu Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2
Fon Gelirlerinin^a Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı (%)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Kamu kesimi genel dengesine giren 12 fon ^b /konsolide bütçe gelirleri(fonlar dâhil) ^c	6,9	13,8	33,6	27,0	31,8	31,3	33,2
2. Kamu kesimi genel dengesine giren 12 fon/konsolide bütçe gelirleri (fonlar hariç) ^d	6,9	13,8	33,6	27,0	34,0	31,3	34,9
3. Tüm fonlar (104fon) ^e /konsolide bütçe gelirleri(fonlar dahil)	22,1	34,8	44,8	41,1	47,1	53,5	56,9
4. Tüm fonlar(104fon)/konsolide bütçe gelirleri (fonlar hariç)	22,1	34,8	44,8	41,1	50,4	56,6	60,0

Kaynak: Aydın ve Oyan, 1991b:125

a: Özelleştirilecek KİT faktör gelirleri hariç

b: Kapsanan fon sayıları, 1984 için 4; 1985 için 7; 1986–1987 için 11; 1988 ve sonrası için 12

c: Fonlardan bütçeye olan aktarmaların dahil olduğu resmi veriler

d: Resmi bütçe verilerinden 1988'den itibaren fonlardan bütçeye yapılan aktarmalardan sonraki veriler

e: 1990 yılı sonu itibariyle 104 fon. Rakamlar yaklaşık bulguları göstermektedir.

KKGD'ne dahil edilen 12 fonun gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı 1990 yılında % 34,9'a çıkmıştır. Tüm fonlara bakıldığında ise 1990 yılı için % 60'lık bir orana ulaştığı görülebilir. Daha da ilginç olan, bütçeden fonlara kaynak aktarılmaya başlandığı 1988 yılından sonra fon ekonomisinin büyüme hızının düşmemesidir.

Tablo 2'de de görüldüğü gibi, fonların 1984 sonrasındaki büyümesi, 1987 yılı dışında kesintisiz olarak sürmüştür. En büyük fonlardan olan Kamu Ortaklığı Fonu'nun 1987 yılı içinde büyük tutarlarda iç ve dış borçlanmalara başvurması ve bunun DPT'nin yeni fon serisindeki anlayışa göre fon kaynakları içinde gösterilmemesi 1987 yılı oranının düşük çıkmasına neden olmuştur (Aydın ve Oyan, 1991b: 124).

2006 yılından sonra konsolide bütçe uygulamadan kaldırılıp yerine Merkezi Yönetim Bütçe Sistemi uygulamaya konulduğu için benzer bir karşılaştırma yapmak artık mümkün değildir. Saydamlığı arttırmayı ve bütçe hazırlama ve uygulama sürecini daha iyi denetlenebilir hale getirmeyi amaçlayan yeni sistemde, daha önceden bütçe dışında yer alan kurum ve kuruluşlar bütçe kapsamına alınmıştır. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan çerçevesinde hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçesi, cari yılın yanı sıra takip eden iki yıla ait bütçe tahminlerini de içermekte olup, üç yıllık bütçeleme uygulamasını gündeme getirmiştir. Bu yeni bütçeleme sistemi, inceleme konusu edilen fonlar açısından da bir değişikliğe sebep olmuş ve mahalli idare ve fonların gelirleri vergi gelirlerine dâhil edilmiştir. Önceden bütçe kapsamında toplanan vergiler mahalli idareler ve fonlara transfer edilerek kalan rakam net vergi olarak ifade edilmekteyken 2006 yılından sonrası için fon gelirlerinin konsolide bütçe gelirleriyle kıyaslanması olanaksız hale gelmiştir.

2.2.1. Fonların Mali Yüklere Katkısı

Fonların mali yüklere katkısını görebilmek için, fonların bütçe içine alınarak kısmi olarak disiplin altında tutma sürecinin başladığı 1993 yılından önceki dönemler için fonlardan genel bütçeye yapılan kesintilere bakmak gerekir. Tablo 3'de 1992 yılı itibarıyla bütçeye yapılan kesintilerin büyüklüğüne göre 19 adet fonun 1988–1992 yılları arasında bütçeye yaptıkları aktarımlar yer almaktadır.

Tablo 3
Yıllar İtibariyle Genel Bütçeye Fonlardan Yapılan Kesintiler (Bin TL)

S.N	Fon Adı	1988	1989	1990	1991	1992
1	Kamu Ortaklığı Fonu	70.388	6.797	27.271	25.384	1.892.719
2	Savunma Sanayi Destekleme Fonu	356.304	310.189	714.014	764.458	2.702.493
3	Toplu Konut Fonu	73.262	306.495	742.409	1.384.274	3.534.462
4	Geliştirme ve Destekleme Fonu	16.895	38.899	20.000	--	113.663
5	Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu	70.792	140.654	171.396	405	2.821.496
6	Belediyeler Fonu	96.087	155.154	287.883	647.609	1.490.596
7	Gelir İdaresini Geliştirme Fonu	37.503	32.436	19.079	8.378	1.050.938
8	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	80.217	44.077	44.268	64.732	719.562
9	Petrol Arama ve Petrolle il.Düz.Fonu	37.529	46.891	2.441	10.951	124.902
10	Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu	14.329	--	20.898	32.506	1.745.976
11	Çimento Fonu	14.310	21.539	34.239	26.187	22.047
12	Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu	8.355	13.304	37.256	49.510	145.418
13	Mahalli İdareler Fonu	21.882	29.515	73.478	201.364	414.026
14	Çıraklık Mesleki Teknik Eğ.Gel.Des. Fonu	12.873	36.716	83.343	200.171	389.728
15	Madencilik Fonu	10.4 79	16.462	18.217	48.517	136.262
16	Yatırımları ve Döviz Kaz.Hiz.Tes.Fonu	--	71.724	133.999	375.747	404.842
17	Sivil Savunma Fonu	10.926	10.793	5.533	4.269	66.088
18	il Özel İdareler Fonu	9.072	13.118	32.696	89.796	170.518
19	Tanıtma Fonu	16.930	18.704	96.669	116.711	61.353
20	Diğer Fonlar	100.908	55.680	105.009	399.061	3.056.890
	TOPLAM	1.100.282	1.426.133	2.670.098	4.450.030	21.063.979

Kaynak: BÜMKO, 1993:201

Tablodan da görüleceği üzere, fonlardan genel bütçeye yapılan kesintiler düzenli olarak artmaktadır. 1988 ve 1989 yıllarındaki istisnalar hariç, Toplu Konut Fonu genel bütçeye en çok kesinti yapılan fondur. 1992 yılında ise diğer yıllara oranla bütçeye yapılan kesintide önemli bir artış olmuştur. Bütçeye yapılan kesintilerin büyüklüğüne göre tabloda incelenen 19 adet fondan bütçeye yapılan toplam kesinti, bir önceki yıla göre 1989–1991 döneminde yaklaşık % 30–70 oranında artmıştır. 1992 yılında toplam kesinti bir önceki yıla göre yaklaşık beş kat artarak, fonlardan bütçeye kaynak yaratmada gelinen boyutun büyüklüğünü net olarak ortaya koymaktadır.

Bu dönemde fonların mali yüklerle katkısını daha ayrıntılı görebilmek için, fonların kamu kesimi toplam gelirleri içindeki oranını incelemek yararlı olacaktır. Kamu kesimi toplam gelirlerinin 1981–1990 yılları arasındaki dağılımı Tablo 4'de gösterilmiştir.

Tablo 4

Kamu Kesimi Toplam Gelirlerinin Dağılımı (1981–1990) (%)

Kamu Kesimi Genel Dengesine Giren Kuruluşlar	1981	1988	1989	1990 ^a
1. Konsolide Bütçe	86,6	55,2	59,5	60,8
2. 12 Fon ^b	--	17,8	17,7	18,6
3. Mahalli idareler	6,8	11,2	9,8	11,6
4. KİT	5,8	14,8	11,6	7,4
TOPLAM ^c	99,2	99,0	98,6	98,4

Kaynak : Aydın ve Oyan, 1991b:126

a: Gerçekleşme tahmini

b: Özelleştirilecek KİT'lerin faktör gelirleri dahil

c: Toplamın 100 olmaması, sosyal güvenlik kuruluşları ve döner sermaye gelirlerinin tabloda olmayışındandır.

Tablo 4'de de görüleceği gibi, kamu kesimi toplam gelirleri ile fonlar birlikte ele alındığında, 1980'li yıllarda kamu maliyesi alt üst olmuş, konsolide bütçe ağırlığını kaybetmiştir. Bu değişiklikte fonlar belirleyici rol oynamaktadır. Tabloda 2.sırada yer alan 12 fon, daha önce de belirtildiği gibi, KKGD'ne dâhil edilen fonlardır. Bütün fonlar dikkate alındığında ise kamu

kesimi toplam gelirleri içinde fonların payı 1990 yılı için % 32,4'e çıkmakta ve bu artış konsolide bütçe gelirlerinin % 50'lere düşmesine neden olmaktadır. Kısaca, 1980 ve özellikle de 1984 sonrasında kamu maliyesi disiplini oldukça büyük bir değişime uğramıştır (Aydın ve Oyan, 1991b:126).

Bu yıllarda toplam vergi yükünün artışındaki asıl etkinin fonlardan geldiği söylenebilir. Süreci hızlandıran bir diğer etken de fon gelirlerinin giderek daha büyük bir kısmının vergisel nitelikli olmaya başlamasıdır. Nitekim fon gelirlerinin 1985–1989 yılları arasında % 55-60'ı vergisel nitelikli iken, bu oran 1990'da % 62,5'e ulaşmıştır (Aydın, Konukman ve Oyan, 1991a: 35). Fonlar 1992 yılında bu dönemdeki en yüksek seviyeye yani %69 oranına ulaşmıştır. 2000 yılında fon gelirlerinin % 27,2'si vergisel nitelikli iken bu oranın sırasıyla 2001 yılında % 69,4, 2002 yılında % 48,6, 2003 yılında % 35,1, 2004 yılında % 36,2 ve 2005 yılında da % 36,4 olduğu görülmüştür. Oranların incelenmesinden, fon gelirlerinin vergisel nitelikli olmasında fonların tasfiye sürecinde milat olarak kabul edilen 2000 yılından sonra da önemli bir değişim olmadığı görülür (DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2006, 2006: 92).

2.2.2. Fon Yükünün Gelişimi

Fonların mali yükünün hesaplanmasında fon gelirlerinin GSMH'ya oranı kullanılır. Türkiye için hesaplanan söz konusu orana bakıldığında, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren fon yükünde hızlı bir artış görülmektedir.

KKGD'ne giren 12 fonun GSMH'ya oranı, fon sayısının da artışına bağlı olarak, 1984'de %1,1 iken, 1986'dan itibaren yılda ortalama % 6'nın üzerindedir. Daha önce de belirtildiği gibi 1990'lı yılların başında toplam 104 adet fon vardır. 104 fonun gelir tahminine göre toplam fon yükü, 1981'de yaklaşık % 1,3 iken, bu oran 1984'de % 3,4 e ulaşmıştır. 1986–1988 dönemi fon yükünün artış içinde olduğu bir dönemdir. Dönemin fon yükü ortalaması olan % 8 oranı bu tarihten sonra sürekli artmıştır. Oran 1988'de % 9, 1989'da % 9, 1990'da % 8, 1991 'de % 10 ve nihayet 1992'de % 11'e ulaşmıştır. Müşterek Fon Hesabı uygulaması ile birlikte fon yükü 1993'de % 9'a ve

1994'de ise % 7'ye kadar inmiştir (Aydın ve Oyan, 1991b:122).

Yukarıda da bahsedildiği üzere DPT'nca KKGD'ne dâhil edilen fonlar için veri olarak 2007 yılına kadar GSMH'ya 2007 yılından itibaren de GSYİH'ya oranları da bu konuda bir gösterge olabilir. Bu çerçevede, 2000 Yılı Programında KKGD'nde yer alan fon kaynaklarının 1999 yılında GSMH'nın % 2,8'i, 2001 yılı programında ise % 1,8 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Yine 2001 Yılı Programında, 2000 yılında fon kaynaklarının GSMH'nın % 2,7 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmiş ve 2002 Yılı Programında oran gerçekleşmiştir. 2001 yılı gerçekleşme tahmini, GSMH'nın % 1,8'i olarak yapılmış ancak 2003 Yılı Programında oranın % 2 olarak gerçekleştiği gözlemlenmiştir. 2000 ve 2001 yıllarındaki fonların tasfiyesinde yaşanan hızlı sürece paralel olarak KKGD'ne dâhil edilen fon sayısındaki azalma, doğal olarak fon kaynaklarının GSMH'ya oranlarını da düşürmüştür. Her ne kadar gerçekleşme tahminleri ile gerçekleştirmeler arasında küçük sapmalar olsa da, 2000 ve 2001 yılındaki hızlı tasfiye sürecinden sonra, 2000 yılında fon gelirlerinin GSMH'ya oranı % 2,7 iken, 2001 yılında % 2'ye düşmüştür. 2004 Yılı Programının incelenmesinden de, fonların tasfiyesinden sonra 2002 yılında fon gelirlerinin GSMH'ya oranının % 0,7'ye düştüğü görülmektedir. Kısaca, 2000 yılından önceki dönemlere göre fon yükü azalmıştır. 2009 yılına gelindiğinde, DPT'nin fon gelirlerinde yeni bir seriye göre GSYİH'ya oranlama yaptığı görülmekte ve buna göre 2009 Yılı Programından, fon gelirlerinin GSYİH'ya oranının 2006 yılında % 1,57, 2007 yılında ise % 1,12 olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Aynı programdan 2008 yılı için söz konusu oranın % 0,56 olarak gerçekleşmesinin tahmin edildiği, 2009 yılı için ise % 0,38 olarak programlandığı görülmektedir.

1980'li yılların ortasından sonra toplam vergi yükünde bir artış olduğu ve bu artışın en önemli sebebinin fonlar olduğu söylenebilir. Bu yıllarda fon gelirlerinin büyük bir kısmı vergisel niteliklidir. Çünkü 1984'den itibaren fonlar, toplam vergi yükü içinde gösterilmeye başlanmıştır. 1988–1994 yılları arasında toplam vergi yükü incelendiğinde, fonların toplam vergi içindeki payı artmaktadır. Fonların vergi nitelikli gelirlerinin, toplam vergi gelirlerine oranı 1988'de % 0,9 iken bu oran giderek artmış ve 1994'de % 1,32'ye ulaşmıştır.

1990'lı yıllardaki artışın nedenleri arasında fonların vergi kaynaklı gelirlerindeki çeşitlenme ve Körfez Krizi nedeniyle yükselen petrol fiyatlarının artması sayılabilir ve bu gelişim fonların en önemli gelir kalemleri arasında olan Akaryakıt Tüketim Vergisi hâsılatının artırmaya neden olmuştur (Narinoğlu, 1995: 72). Günümüze gelindiğinde ise, toplam vergi yükü hesaplanırken fonların vergi nitelikli gelirleri dâhil edilmediğinden, bu konuda geçmiş dönemlerle bir karşılaştırma yapmak olanaksızdır.

Fon yükündeki artış, konsolide bütçe vergi yükünün 1986–1990 dönemindeki durumuna göre daha iyidir. Bu dönemde konsolide bütçe vergi yükünün yıllık ortalaması % 15'i kadardır. İncelenen dönemin başında yani 1980–1983 arasında, vergi yükünün % 17–18 dolaylarında olduğu ve fon yükünün ihmal edilebilir bir seviyede bulunduğu dikkate alındığında, 80'li yılların ikinci yarısındaki zıt yönlü gelişmelerin vergi yükü ile fon yükü arasında tam anlamıyla bir yer değiştirme sürecinin yaşanmasını sağlamıştır. Ayrıca bu dönemde merkezi vergi sistemindeki yenilenmesi de söz konusu değildir. Fon yükündeki artış, istihdam vergisi niteliğindeki bazı gizli fonların dışında, fiyatlar aracılığıyla sisteme yansıtılmıştır (Aydın ve Oyan, 1991b: 122).

2.3. FONLARIN KAMU KESİMİ GENEL DENGESİNE DÂHİL EDİLME SÜRECİ

Topladıkları kaynakların olağanüstü boyutlara ulaşması fonların KKGD içinde gösterilmesini gündeme getirmiştir. İlk defa Toplu Konut Fonu ile Kamu Ortaklığı Fonu'nun sadece yatırım harcamaları 1986 yılı KKGD tablosunda gösterilmiştir. Sonraki dönemlerde yani 1984 yılından sonra ise az sayıda fon kapsama alınmıştır. DPT kapsanan fon sayısını artırırken, fon gelir ve giderleri açısından farklı sınıflandırılma yöntemleri de geliştirmiştir. Ancak, DPT az sayıda büyük fonu kapsamakla yetinmiş ve 1988 sonrasında ise kapsam genişlemesi olmamıştır (Saygılı,2002: 52).

DPT 1984'te 4 fonla, 1985'te 7 fonla, 1986 ve 1987'de 11 fonla ilgili çalışma yapmıştır. 1988'de adına resmen fon denmese de, Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Fonu da kapsama alınmıştır. Benzer biçimde 1988'den

itibaren Kamu Ortaklığı İdaresi yönetimine bırakılan KİT ve İştirakleri de tedricen fon dengesi içinde incelenmeye başlanmıştır. Ancak bu kapsam değişikliği, fonlarla ilgili net sonuçların görülmesine engel olmak gibi ciddi bir olumsuzluğu da beraberinde getirmiştir. DPT programlarının kapsanan fonlar ile özelleştirilecek KİT verilerini ayrı ayrı göstermemesi de olumsuzluğu etkileyen diğer bir unsurdur (Aydın ve Oyan, 1991b:118).

1980'li yılların ortasından sonra, merkezi bütçeden yerel yönetimlere kaynak aktaran üç fona da 'Mahalli İdareler' dengesi içinde yer verildiğinden kapsanan fon sayısı bu yıllarda fiili olarak 15'e çıkmıştır. DPT, önemli fonları kapsama aldığı için KKG'de tüm fonların yaklaşık % 75'inin temsil edildiği söylenebilir. 2009 yılına gelindiğinde, KKG'de bütçe içi Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ile bütçe dışı Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme fonu olmak üzere toplam dört adet fon vardır.

1980'li yıllarda, belirli sayıda fonu vergi yükleri hesabında inceleyen Maliye Bakanlığı da, vergi yüklerinde hesaba kattığı fon sayısını DPT'na benzer şekilde arttırmıştır. Ancak, Maliye Bakanlığı farklı olarak, Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Fonu yerine Çıraklık, Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu'nu 12.fon olarak saymaktadır. Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Fonu'nun kesintiler toplamını (nemalar hariç) 'toplam vergi yükü' kavramı içinde yer alan parafiskal gelirler kapsamında gösterilmeye başlanmış olması da diğer bir değişikliktir. Maliye Bakanlığı'nın, yerel yönetim gelirleri içinde yer alan üç fonu da dikkate alınırsa, toplam vergi yükü hesabında 16 fon yer almaktadır. Görüldüğü üzere, fonlarla ilgili tanım birliğine varılamamış ve sayıları az da olsa fonları kapsayan kısmi serilerin dahi türdeş olması sağlanamamıştır. Bu yetersizlik ve karışıklık, 1980'li yılların ikinci yarısından sonra çok büyük boyutlara ulaşan gizli fonların kurulması ve bunların kamu ekonomisi tablolarında kapsama alınmamasıyla daha da büyümüştür (Aydın ve Oyan, 1991b:117–120).

KKG'de gösterilen fonların gelir ve harcamalarının toplam fon gelir ve harcamalarına oranı incelendiğinde, fon sisteminin ağırlıklı bir

bölümünü oluşturdıkları görülecektir. Fonların kamu maliyesi içindeki yerini etraflıca inceledikten ve yaratılan kaynakların bütçeye, dolayısıyla ekonomiye nasıl katıldığını gösterdikten sonra, fon uygulamalarının dönemsel olarak ayrıntılı bir şekilde incelenmesi yerinde olacaktır.

2.4. TÜRKİYE'DE FON UYGULAMALARININ GELİŞİMİ

GSMH ve Konsolide Bütçe içindeki payı giderek artan Türkiye'deki fonların önemli bir bölümü 1980'li yıllarda oluşmasına rağmen tarihi oldukça eskidir. Bu anlamda ilk fon 14.06.1934 tarih ve 2510 sayılı Kanunla kurulan Özel İskân Fonu'dur.

2.4.1.1980 Öncesi Dönem

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında mali sorunlar kadar askeri sorunlar da vardı. Gerek I.Dünya Savaşının Osmanlı Devletine getirdiği yükler ve gerekse yeni kurulan Cumhuriyet Türkiye'sinin ihtiyacı olan büyük harcamalar son derece zor koşullar içerisinde yeni kaynak bulunmasını ve kaynakların en iyi şekilde değerlendirilmesini gerekli kılmıştır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı'dan oldukça büyük bir borç yükü devralmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında sermaye birikimi sağlanamamış, sanayileşmeye gidilememiştir. Bu nedenle devlet bütçesi uygulamalarına istisnalar getirilmiş ve bunlardan biri de fon uygulamaları olarak ortaya çıkmıştır.

İlk bütçe dışı fon uygulaması, 1936 yılında 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'nun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan İstikrar Fonu'dur (Tural, 1988: 72–76). İstikrar Fonu'nu doğal afetlere uğrayanlarla asker ailelerine yardım amacıyla kurulan fonlar ve toprak reformu amacıyla kurulan fon izlemiştir. Türkiye'de 1960'lı yıllardan sonra fonların sayısı artmıştır.

1960'lı yıllarda kurulan fonlar, gelişen ülke ekonomisinin yanı sıra, kamu hizmetlerini, mali kanunları ve devlet muhasebe sistemini güç durumda bırakmaya başlamışlardır. Bu yıllarda yükseliş eğiliminde olan enflasyon da mali kanunlarda yer alan üst limitlerin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Söz konusu gelişmeler nedeniyle 1960'lı yıllarda kurulan belli başlı 7 adet

fonun amacı, yeni kaynak yaratma çabasının yanı sıra bürokratik işlemlerden kaçınma, hızlı karar verme ve harcama yapma ihtiyaçlarındandır. Bunun en güzel örneği Afetler Fonu'dur. Çünkü 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunun olağanüstü haller için getirdiği harcama kolaylıkları afetler için yetersiz olmuş ve bu sebeple yeni bir fon kurulma ihtiyacı doğmuştur. Yine, 1970'li yıllarda kurulan fonlarda görülen en önemli özelliklerden biri de, temel mali kanunların dışına çıkma çabalarıdır.

1970'li yıllarda fon uygulamaları suiistimal edilmeye başlamıştır. Öyle ki, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yeni fon kurulmasını engellemek yerine, her ihtiyacı fonlar aracılığı ile çözme çabasına girmiştir. Bunların en belirgin örneklerini fon uygulamaları ile ilgisi olmamasına rağmen, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan Yatırımları Hızlandırma Fonu, Yüksek Öğretimde Kapasite Artırma Fonu ve Kamulaştırma Fonu gibi ödeneklerde görülmektedir (Tural, 1988: 75–76).

1980 öncesi dönemde toplam 24 adet fon vardır. Bu fonların gerek kapsam ve gerekse de topladıkları kaynaklar açısından mali sistem içerisinde fazla ağırlıkları olmadığı görülmektedir. Bu dönemde kurulmuş olup da 1990'lı yılların ortalarına kadar halen yürürlükte bulunan fonların gelirlerinin toplam fon gelirleri içindeki payı 1994 yılında % 4'dür. Bunlar arasında en önemlileri Gelir İdaresini Geliştirme Fonu, Afetler Fonu ve Çimento Fonu'dur. Esasen bu 24 fon aracılığıyla sağlanan gelirin büyük bölümü söz konusu üç fon tarafından elde edilmiştir (Aydın ve Oyan, 1991b: 114–116).

2.4.2. 1980–1983 Dönemi

Fonların gelişiminde 24 Ocak İstikrar Programı'nın etkilerini görebilmek ve fonların amaçlarındaki ve sayılarındaki genişlemenin 1983'ten sonra hızlanması nedeniyle inceleme iki alt döneme ayrılmıştır.

1980–1983 yılları arasında kurulan fonlar ve kuruluş tarihleri fon kurma geleneğindeki gelişmeyi göstermek açısından sıralanacak olunursa;

Camilerini Yaptıracak Köylere Yardım Fonu (1980), Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrar Fonu (1980), Belediyeler Fonu (1981), İl Özel İdareler Fonu (1981), Mahalli İdareler Fonu (1981), Sermaye Piyasası Kurulu Fonu (1981),

Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu (1981), Üniversite Araştırma Fonları (1981), Küçük Sanat Kooperatiflerini Geliştirme Fonu (1982), Küçük Sanat Siteleri Tesis ve İşletme Kredisi Fonu (1982), Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanat Siteleri İnşaat ve İşletme Kredisi Fonu (1982), Sanayi Kredisi Fonu (1982), Halk Girişimlerini Destekleme Fonu (1982), Turizmi Geliştirme Fonu (1982), Banker Tasfiyeleri ile İlgili Giderlerin Karşılınması Fonu (1982), Menkul Kıymetler Tanzim Fonu (1982), Tasarrufları Koruma Fonu (1983), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (1983), Dış Krediler Kur Farkı Fonu (1983), Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının Onarımına Katkı Fonu (1983), Çevre Kirliliğini Önleme Fonu (1983), Milli Parklar Fonu (1983), Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonu (1983), Karayolları Trafik Garanti Fonu (1983), Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu (1983), Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu (1983) ve Devlet Lojmanları Yapım Fonu (1983) olarak belirtilebilir. Bu dönemde kurulan ve yukarıda isimleri verilen fonların belirleyici özelliği, genellikle dar kapsamlı olmalarıdır. Büyüklüklerine göre en önemli olanları ise, Belediyeler Fonu, İl Özel İdareleri Fonu, Mahalli İdareler Fonu ve Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonudur.

1984 sonrası dönemde, aşağıda da belirtileceği üzere politik ve ekonomik amaçlarla fon oluşturulmaya başlanmıştır. Bu yılların politikalarıyla, fon kaynaklarının tahsis modeli birbirleriyle örtüşmektedir. Fonların yöneldikleri amaçlarla istikrar ve uyum programlarının temel yönelişleri çakışmıştır. Oluşturulan fonların 5'i ihracatı teşvik yönünde çalışan fonlardır. Aynı dönemde 5 fon mali piyasaların, özellikle de sermaye piyasasının düzenlenmesini ilgilendirmektedir. 4 fon küçük sanayinin geliştirilmesini, 3 fon ise YÖK ve üniversiteleri ilgilendirmektedir (Aydın ve Oyan, 1991b:116).

2.4.3. 1983–1993 Dönemi

Yukarıda da bahsedildiği üzere 1983'ten sonra fonların sayısı hızla artmış ve amaçları oldukça genişlemiştir. Dönemi 1993 ile sınırlamaktaki amaç ise, 1993 yılında fonların bir kısmının bütçe içine alınarak sistemin disipline edilmesidir.

1984 sonrasında çok geniş bir yelpazeye yayılan fonlar, kamu ekonomisinin ve istikrar programlarının tüm alanları ile ilgilenmeye başlamıştır. Fon sisteminin oluşturulmasındaki amaçlar şöyle sıralandırılabilir (Aydın ve Oyan, 1991b:116) :

1-Kaynak ve gelir dağılımının dışa açık yeni bir yapılanma doğrultusunda şekillendirilmesi.

2-Kaynak tahsisi mekanizmasında yürütmenin aşırı yetkilerle donatılması.

3-Mali istikrarın desteklenmesi, sermaye piyasasının oluşturulması.

4-Özelleştirmenin mali araçlarının ve yönetiminin oluşturulması ve geliştirilmesi.

5-Uluslararası finans kuruluşlarının destekleri doğrultusunda küçük sanayinin gerileme sürecinin yavaşlatılması.

6-İstikrar programının gelir dağılımını bozucu etkilerinin giderilmesi.

Fon sistemi 1984 sonrası Türkiye'sinde kamu maliyesinin kurumları içinde ayrı bir kategori olarak yer almaya başlamıştır. Bunun resmi olarak tescili ise, önemli sayılan fonların 1984 yılından itibaren KKGD tablolarına alınmaya başlanmasıdır. Ancak yıllar itibariyle sayıları arttırılan 'genel denge içi' fon kapsamı 1988'den itibaren dondurulmuş ve bu durum, 'kapsanan fonların' tüm fon değeri içindeki payını hızla erozyona uğratmıştır. Bu durumun, kamu ekonomisinin saydamlığının dışına çıkmak olduğu söylenebilir (Orhan, 1994:250).

1985 sonrasındaki bütçelerin kamu ekonomisini temsil etme niteliklerini azalmıştır. Çünkü fonlarla büyük kaynaklar bütçe dışına çıkarılmış ve kamu gelirlerine fonlar aracılığı ile el konulmuştur (Oyan, 1989: 263). Ayrıca fon tanımına girmeden sadece fon sisteminin alt kategorisini oluşturan 'gizli fon' uygulamalarının artması da bu dönemin ayırt edici özelliğidir. Söz konusu dönemdeki nitelik değişimi ise, devlet tüzel kişiliği dışında bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan fon idarelerinin hızla çoğalmasındır. Bu dönemde sistem genelde kamu maliyesi disiplini sarsması özelde de her bir fonun kendi sorunları nedeniyle devredilmiştir (Aydın,1996a:2).

Fon sistemi yalnızca farklı kamu tüzel kişilikleri olarak değil de, özel

mevzuatları, özel harcama usulleri geleneksel denetim süreçlerinin ve başlıca mali yasaların dışına çıkmalarıyla da bu yıllarda ayrı bir fon mali hukukunun oluşmasına neden olmuştur. Ekonomik ve mali hukuk sisteminin giderek merkezileştirilmesi eğilimi fon sistemini de bu yönde değiştirmiştir. Bu konuda önemli bir gösterge, doğrudan doğruya Başbakanlığın ve ona bağlı kurumların yönetimindeki fonların temsil ettiği değerın toplam fon kaynaklarının yüzde 90'ını aşan bir seviyeye ulaşmış olmasıdır. Fonların özellikle fon adını taşımayan bölümlerinin, istihdam maliyetini tırmandırıcı etkileri 1987 yılı sonrasında önemli olmuş ve dış ticaret ilişkilerine müdahale ve iç pazarın korunması açısından da politika araçları olarak kullanılmıştır. İthalattaki fon kesintileri bu anlamda temel bir işlev yüklenmiştir (Orhan, 1994:250–255).

Fon uygulaması, bütçe birliği prensibinden uzaklaştığı, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açtığı, kamu hizmetleriyle finanse edilen mal ve hizmetler konusunda hizmet önceliğini kaldırdığı ve TBMM denetimi dışında tutulduğu gerekçeleriyle ciddi eleştirilere tabi tutulmuştur. Eleştiriler doğrultusunda, öncelikle Meclis denetimine alınmaları amacıyla 3346 sayılı 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun' çıkarılmıştır. Ancak, kanunun fon denetimine ilişkin hükmü Anayasa Mahkemesince 1988 yılında iptal edilince fonlar yeniden Meclis denetimi dışında tutulmuştur. 1988 yılından itibaren bütçe kanunlarına konulan hükümlerle fon gelirleri belli oranlarda kesintilerle bütçeye aktarılmıştır.

1980 sonrası fonlar, bütçe büyüklüklerine ve GSMH'ya oranları göz önüne alındığında, yalnızca bütçe dengelerini ve kamu maliyesini değil, tüm ekonomiyi yakından ilgilendiren ve etkileyen boyutlara ulaşmıştır. Mali ve ekonomik politika araçları olarak kamu müdahalesini artıran fonlar, karmaşık yönetim ve hukuki yapıları, kişisel ve keyfi harcamaları, haklarında merkezi bilgi toplanmasındaki yetersizlikler nedeniyle ekonominin plansız gidişini pekiştirip, enflasyonist etki yaratmıştır. 1980 öncesi fonlar mali hukuk ilkeleri ve kamu maliyesi disiplininin uzaklaşmamıştır. Ayrıca fon mevzuatında yapılan değişiklikler bu alanı daha da genişletmiş, örneğin 1988 yılında her

1,5 günde bir, fon mevzuatında değişiklik ve eklemeler yapıldığı görülmüştür. (Aydın ve Oyan, 1989b: 19–20).

Fon ekonomisinin 1980'li yıllarda hızla arttırılmasından umulan yararların başında, dışa yönelmenin hem mali teşviklerle hem de caydırmalarla daha fazla desteklenmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesine ve KİT'lerin özelleştirilmesine fonların aracı olmaları sayılabilir. Küçük sermayenin gerileme sürecinin yavaşlatılması, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının arttırılması, toplanmayan kamu kaynaklarının harekete geçirilmesi ve iç borçlanma kaynaklarının zorlanması da fonlardan beklenen yararlar arasındadır (Aydın ve Oyan, 1987b:6). Bu yararları rağmen fonlar, 1980'den sonra artan merkezileşmeyi daha da güçlendirmiştir. Devlet bütçesinin yanında adeta bir hükümet bütçesi olarak ortaya çıkan fonlar, yukarıda da anlatıldığı üzere dönemin sonuna doğru çeşitli yönlerden büyük kitleler ve dış finans kuruluşları tarafından eleştirilmiş ve kısmi bir düzeltme için 1993 yılında 63 fon bütçe içine alınmıştır.

2.4.4. 1993–2000 Dönemi

1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile 'Müşterek Fon Hesabı' uygulaması başlatılmıştır. Buna göre, kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş fonların her türlü gelirleri ve giderleri toplu gelir ve ödenek yöntemi ile bütçede gösterilmiştir. Fonların gelirleri T.C. Merkez Bankası nezdinde Hazine Müsteşarlığı adına açılan müşterek fon hesabında toplanmaktadır. Müşterek fon hesabına yatırılan fon gelirlerinden, mevzuatta öngörülen fonlar arası pay ve kesintiler T.C. Merkez Bankası tarafından yapılmaktadır. Bütçe kapsamı dışında kalan fonların T.C. Merkez Bankası nezdindeki hesapta toplanan gelirlerinin ne kadarının bütçeye gelir kaydedileceğine ve buna ilişkin usul ve esaslar tespit etmeye ilgili Bakanların teklifi üzerine Başbakan yetkili bulunmaktadır. Söz konusu fonların kaynakları bütçeye gelir yazılacak kısmı hesaplanıp kalanı Merkez Bankasınca ilgili fon hesabına geçirilmektedir.

Bazı fonların bütçe içine alınması ile fon yönetimlerinin etkinlikleri, kendilerine yeterli ödenek ayrılmaması nedeniyle azalmış ve fonların

yatırımlarında ve yapılması öngörülen harcamalarında kesintilere sebep olmuştur. Böylece fonlarla ilgili olarak, ek kaynak ihtiyaçları da ortaya çıkmıştır.

Başbakanlık YDK'nun 1994 yılı KİT Genel Raporu'nda, kurulca denetlenen fonların sektör esasına göre yapılan 1994 mali yılı uygulamasına ilişkin toplu incelemesinde, söz konusu fonların cari dönemde toplanan kaynaklarında 1993 yılına göre % 62, buna karşın fon harcamalarında ise % 110 oranında bir artış olduğu saptanmıştır. Buna göre, fonların 1993 yılında % 65 olarak gerçekleşen gelirlerin harcamaları karşılama oranı, 1994 yılında % 50'ye inmiştir. Fonlar, kendi kaynaklarından finanse edilen projeler sebebiyle sürekli bütçe açığı vermektedirler. 1994 yılında fonların konsolide bütçe açığı artmış ve bütçe açığı geçen yıla oranla % 201 oranına ulaşmıştır. Bir başka ifadeyle, kamu kesimi finansman açıklarına fon açıkları da eklenmiştir (T.C.Başbakanlık Y.D.K., K.İ.T.Genel Raporu, 1994:244-245).

1993 yılındaki bütçeleştirme işlemi fon sisteminin yanlışlarının devam etmesini engelleyememiştir. Bütçe Kanunu'nun 31.maddesinde, fonların 'tasfiyeleri ve yeniden yapılandırılmalarına ilişkin çalışmalar sonuçlandırılıncaya kadar' müşterek fon hesabı açılacağı belirtilmiş ancak, söz konusu çalışma yapılmamış, 1993 yılı Bütçe Kanunu tasarısında müşterek fon hesabı aynı şekilde devam ettirilerek 63 adet fonun bütçeye ödenek ve gelir kaydına ilişkin uygulama getirilmiştir (Aydın, 1993a:5). Bu çerçevede, ilk defa 1989 yılında GSMH'nin % 0,4'ü oranında açık veren fon sisteminin borçlanma gereği, 1992 yılında % 1,3'e yükselmiştir. 1993 ve 1994 yıllarında fon sistemi borçlanma gereğinin 0,4 puan düşerek GSMH'nin % 0,9'u oranına gerilemesinde bütçe kapsamına alma uygulamasının etkisi olduğu söylenebilir. Sürekli bütçe kapsamına alma ve bütçe kapsamından çıkarma uygulamaları ile karşılaşan fon sisteminde, 1993 yılında bütçe kapsamında 63 adet fon varken, 1994 yılında 59, 1995 yılında 58, 1996 yılında ise yeniden 63'e yükselmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise bu sayı 61 olmuştur (Saygılı, 2002: 37).

Dünya Bankası'nın baskısıyla bütçe içine alınan fonlar, banka tarafından 1994 yılında yayınlanan 'Türkiye'de Kamu Harcamaları ve

Personel Yönetiminin Teknik ve Kurumsal Çatısının Modernize Edilmesi' başlıklı raporunda, merkezi hükümet bütçesinin kamu kurumlarının bütün harcamalarını içermesi gerektiği söylenmiştir. Ayrıca çok sayıdaki bütçe dışı fonun döner sermayelerin ve katma bütçelerin bu ilkeyi ihlal ettiği vurgulanan raporda, çok az sayıdaki stratejik bütçe dışı fon hariç bütün bütçe dışı fonların kaldırılması hedefi üzerinde Türkiye'de tam bir teknik uzlaşma olduğu ileri sürülmektedir. Dünya Bankası'na göre, bazı fonların bütçe içine alınması fon harcamalarını bir ölçüde sınırlamış, fakat ayrılan gelirler ve tahsis edilen harcamalar arasındaki bağlantıyı pratikte koparmamıştır (Aydın, 1995ç:2).

1992–1995 döneminde ortaya çıkan durum, kamu maliyesini tahrip eden fon uygulamalarının üstüne bütçe farkının açılmasıdır. Ancak bu arada, bir yandan fon gelirlerinin bir bölümü bütçeye gelir kaydedilirken diğer yandan da bazı fonlara (Destekleme ve Fiyat istikrar Fonu, Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, Geliştirme ve Destekleme Fonu gibi) oldukça önemli işlevler yüklenmiş ve fonlar arası aktarma yöntemi kullanılmıştır. Bazı fonlar ise faaliyet alanlarındaki öneme rağmen ya ödeneksiz kalmış ya da hiç ödenek alamamıştır ama fonların tasfiyesine hiç yanaşılmamıştır. 1995 yılı Geçiş Programı'nda yer alan, 'Fon sistemine ek yükümlülük getirilmemesi ve mevcut bazı yükümlülüklerin kaldırılması' hedefine uyulmamıştır. Kuşkusuz seçim ekonomisi bu hedefin önündeki en büyük engeldir. Bu yıllarda yeni hükümetlerde de fon sistemi devamlılığını korumuştur. (Aydın, 1996a:2).

Bütçe kapsamında yer alan fonlara ait gelirlerin bütçeye gelir kaydedilmesi, harcamaların bütçeden ayrılan ödenekler ile fonların kendi usulleri çerçevesindeki borçlanmalarla karşılanması ve bütçe dışı fon gelirlerinden bütçeye kesinti yapılması uygulamasına 1995 yılında da devam edilmiştir.

Fonlar arası aktarmalarda meydana gelen aksamaların ortaya çıktığı 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra, bazı fonlara borcu olan kuruluş ve fonların listesi açıklanmıştır. Bu bağlamda, 1986'da kurulan ve kamuoyunda Fak-Fuk-Fon olarak da bilinen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Toplu Konut Fonu büyüklükleri ele alınabilir (Güçer, 1997:6).

Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu'na rafinerilerden yapılan % 15'lik kesintinin kaldırılması dönemin koalisyon hükümetini görüş ayrılığına düşürmüş ve konu Yüksek Planlama Kurulu'nun gündemine taşınarak çözüme kavuşturulmuştur (Yılmaz, 1996:6).

17 Ağustos 1999'da ülke ekonomisini etkileyen Marmara Depremi ile 1972 yılında kurulan Deprem Fonu gündeme gelmiştir. 1991'e kadar aktif olarak işleyen ve daha sonra kadük kalan fona, her yıl Maliye Bakanlığı'nca dönemin para birimiyle bir milyon lira gibi sembolik bir ödenek konulmuştur. Yine, başta deprem olmak üzere doğal afetlerde devreye sokulmak üzere kurulan Afet Fonu'nun kaynaklarının da Deprem Fonu'ndan pek farklı olmadığı görülmüştür. Böylece bütçe içine alınmış olan bu fonun da bütçeden yapılan ödeneklerle desteklendiği ve fonun kaynaklarının da giderek artan iç borç faiz yükünü karşılamak üzere kullanıldığı açığa çıkmıştır (Gürek, 1999:7).

63 adet fonun 1993 yılında bütçe kapsamına alınarak gelirlerinin bütçe geliri sayılması ve kapsam dışında bırakılan fonlardan da çeşitli oranlarda bütçeye kesinti yapılması sonucunda, fonlardan bütçeye 1993 yılında dönemin para birimiyle 64 trilyon TL, 1994 yılında 100 trilyon TL ve 2000 yılında ise 2.206 trilyon TL gelir kaydedilmiştir. Fonlara harcamalarını karşılamaları için bütçeden ödenek ayrılmış ve 1993 yılında fonlara kullandırılan ödenek miktarı 16 trilyon TL, 1994 yılında 49 trilyon TL ve 2000 yılına gelindiğinde ise, 1.390 trilyon TL ödenek tahsis edilmesine rağmen yılsonu gerçekleşmesi 1.995 trilyon TL olmuştur (Saygılı, 2002: 96–98).

2.4.5. 2000–2008 Dönemi

Her ne kadar 2000 yılı fon uygulamaları için bir dönüm noktası olsa da, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu'na ekli (F) işaretli cetvelde bütçe kapsamına alınan fonların adedinin 113 (53'ü üniversite araştırma fonları) olması fon kargaşasının kısmi olsa da devam ettiğini göstermektedir. 2000 yılında 24 adet bütçe içi fonun (Geliştirme ve Destekleme Fonu ve Kamu Ortaklığı Fonu gibi 2 önemli fon da dâhil) ve 3 adet bütçe dışı fonun tasfiyesi yapılmıştır. 10.03.2000 tarihli Uluslararası Para Fonu'na verilen ek niyet mektubunda da

kamu maliyesi şeffaflığı alanında yapılan bu tasfiyelerle yetinilmeyeceği belirtilmiştir. 03.03.2001 tarih ve mükerrer 24355 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4629 sayılı 'Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun' ile 25 fon daha tasfiye edilmiş, aslında bazı fonların isimlerinin değiştirilmesi yoluyla tasfiye yapılmıştır. Örneğin, Sermaye Piyasası Kanunu'nun 28 ve 29. maddelerinde yer alan 'fon' ibareleri 'özel hesap' olarak değiştirilmiştir. 03.03.2001 tarihli Resmi Gazetede yer alan bu kanunda dikkati çeken bir başka nokta ise, yürürlükten kaldırılan fonların her türlü gelirinin genel bütçe geliri sayılacak olmasıdır.

Türkiye'de Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında yaşanan ekonomik krizlerden sonra Uluslararası Para Fonu ile yapılan görüşmeler sonunda verilen niyet mektuplarında, 2002 yılına kadar fon sisteminin büyük ölçüde tasfiye edileceği taahhüt edilmiştir. 03.07.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4684 sayılı Kanunla 17 adet fon daha tasfiye edilmiştir. Halen yürürlükte olan 1 bütçe içi (Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu) ve 5 bütçe dışı fon (Savunma Sanayini Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu) dışında iki yılda 60 bütçe içi ve 9 bütçe dışı olmak üzere toplam 69 fon tasfiye edilmiştir (T.C.Resmi Gazete, 03.07.2001:4–20).

Fonların tasfiyesinde 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan hızlı süreçten sonra, fon gelirlerinin GSMH ve GSYİH' ya oranları da hızla azalmıştır. DPT Yıllık Programlarına göre fon gelirlerinin GSMH'ya oranları 2000 yılında % 2,7'ye, 2001 yılında % 2'ye ve 2002 yılında % 0,7'ye düşmüştür. DPT son dönemde fon gelirlerinin GSYİH'ya oranlamasını yapmaktadır. Buna göre 2009 Yılı Programı'ndan, fon gelirlerinin GSYİH'ya oranı 2006 yılında % 1,57, 2007 yılında ise % 1,12 olarak gerçekleşmiştir. Aynı programda 2008 yılı için söz konusu oranın % 0,56 olarak gerçekleşmesinin tahmin edildiği, 2009 yılı için ise % 0,38 olarak programlandığı anlaşılmaktadır. Bu rakamlardan da görüldüğü üzere, tasfiye sürecinden sonra fon yükünde önemli oranlarda azalma olmuştur.

Fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içerisindeki oranı 1999

yılında % 9,9 iken tasfiye sürecinin başlamasıyla bu oran 2000 yılında % 8,30'a, 2001 yılında % 3,25'e, 2002 yılından itibaren de % 0'lı rakamlara düşmüştür.

2.5. AVRUPA BİRLİĞİ VE DÜNYA'DA FON UYGULAMALARI

Fonlar sadece Türkiye'ye özgü uygulamalar değildir. Benzer uygulamalara 1970'lerden sonra batı ülkelerinde de rastlanılmaktadır (Aydın, Oyan, 1987a: 20–25). Her ne kadar nitelik ve nicelik bakımından ülkemizdeki fon uygulamaları ile karşılaştırılamayacak boyutta da olsalar bu bölümde bazı ülkelerdeki uygulamalar incelenerek Türkiye'deki fon uygulamaları ile karşılaştırması yapılacaktır.

Ülkemizde kamu fonu uygulaması bütçe içi ve bütçe dışı olarak iki şekilde sürdürülmekte iken, dünyada fonlar genellikle bütçe dışı fonlar (extrabudgetary funds, EBFs), şeklinde işlev görmek ve bütçe büyüklükleri içerisinde yer almayan kamu hizmetlerini kapsayan ve işleyişleri bütçenin olağan aşamalarına uymayan çeşitli hesaplar olarak tanımlanmaktadırlar. Kamu fonları ile ilgili ayrıntılı bilgilere ulaşmak Türkiye'de olduğu gibi diğer ülkelerde de oldukça zordur. Bunun en önemli sebebi, fonların esnek ve kolay kullanılabilir bir harcama aracı olarak görülmesi ve dolayısıyla gelir ve giderlerinin detaya inilmeden, sadece bütçe ile ilişkisi kurularak istatistiklere girmesidir (Saygılı, 2002: 17–18).

2.5.1. Fransa

Birinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında Fransa'da fon uygulamaları dikkat çekmektedir. Bu yıllarda fonlar, Hazine Özel Hesabı adıyla Parla­mentonun ön denetiminin dışında yarı kamusal kuruluşlara kaynak aktaran ya da hazine kaynaklarını kamu yardımı olarak dağıtan hesaplar şeklinde görülmektedir. Hukuki altyapıları olmayan bu fonlar savaşın bitmesi ile birlikte tasfiye edilmişlerdir (Narinoğlu, 1995: 16–17).

Fransa'da 1940 yılından sonra bütçe dışı fon uygulamaları bütçe harcamalarını aşınca 1956 yılında gerçekleştirilen bir reformla fonlar bütçe disiplininin içine alınmıştır. Daha sonra 1963 yılından itibaren hükümet tekrar

bir kısım kamu harcamalarını bütçe dışına çıkarma politikası izlemiş ve yine fonların sayıları ve harcamaları artmıştır (Çağan, 1987:8).

Fransa’da kurulan ve kamu girişimlerini, yatırımları ve modernleşmeyi destekleyen fonların sayısı 1980’lere gelindiğinde 60 adet civarındadır ve daha sonra tasfiye süreci başlamıştır (Aydın, Oyan, 1987a:17–25).

2.5.2. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri’nde fonlar, kamu harcamalarının ve buna bağlı olarak vergi yükünün artmasının bir sonucu olarak yeni gelir kaynağı bulma çabalarından doğmuştur. Ülkede 1895 yılında kurulan ilk fondan sonra federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler tarafından oldukça fazla sayıda fon oluşturulmuştur. 1920’li yıllardaki ekonomik bunalım sırasında federal devlet gelirlerinin önemli ölçüde azalması sonucunda 1929 yılından sonra fonların sayısı hızla artmıştır. 1934 yılında borçlanma sınırına bağlı olmaksızın bütün eyaletlere tahvil ve gelir ortaklığı senedi satma yetkisi verilmesi fonların sayısındaki artışın en önemli nedenidir. Hastane, karayolu ve havaalanı yapımı ile su ve havagazı hizmetleri, sağlık ve yaşlılık sigortası, kredi temini ve yerel yönetimlere kaynak aktarmada kullanılan fonların sayısı yıllar itibariyle artmaya devam etmiştir. 1990’lı yıllarda ağırlıklı olarak savunma ve adalet hizmetlerine yönelik “Federal Fonlar” ile sosyal amaçlı fonlar “Trust fonlar” olarak ikiye ayrılabilir. Fonlar için ciddi bir muhalefet yapılmıştır. Nitekim bazı yazarlar fon harcamalarını “arka kapı harcaması”, fonları da “yeraltı devleti” şeklinde tanımlamışlardır (Narinoğlu, 1995: 17–18).

‘Trust fonlar’da toplanan kaynağın nasıl değerlendirileceği ve bu kaynaklarla ne tür harcamalar yapılacağı konusunda hükümetin karar verme yetkisi bulunmamaktadır. Hesaplarını hazineye sunma yükümlülüğü olmayan bu tür fonlar, hazineye kaynak aktarmaları durumunda piyasa faizi üzerinden borç vermiş sayılmakta ve artık bütçeden kaynak alamamakta ya da sınırlı kaynak alabilmektedir. Ülkemizde bu yönde bir uygulamayla henüz karşılaşılmamıştır (Saygılı, 2002: 17–18).

2.5.3. Japonya

Japonya’da devlet idaresi, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. Bunların gelir ve harcamaları devlet idaresi bünyesinde oluşturulmuş bir genel bütçe içerisinde yer almıştır. Japonya’da ayrıca “Mali Yatırım ve Kredi Programı” adı verilen bütçe dışı bir kurum bulunmaktadır. Bu kurumun gelir ve harcamaları genel bütçe dışında yönetilmekte, kullanım amaçları ve esasları genel bütçeden farklılık arz etmektedir. Trust Fon Bürosu, Yaşam Sigortası Fonu, Sınai Yatırım Özel Hesabı ve Devlet Garantili Tahviller ve Borçlanmalar Hesabı olarak başlıca dört fondan oluşan Mali Yatırım ve Kredi Programı hesabında toplanan paralar konut yapımı, eğitim, haberleşme, tarım, balıkçılık gibi çeşitli amaçlar için kullanılmak üzere diğer bütçe dışı fon hesaplarına aktarılır. Büyük ve tek bir fon kurumu olması nedeniyle ülkemizdeki uygulamalardan ayrılan Japonya’daki bu uygulama bütçe içinde önemli bir yere sahiptir (Aktan, 1993: 33–39).

2.5.4. Çek Cumhuriyeti

Çek Cumhuriyeti’nde, belediyeler ve ayrı bölgeler için hazırlanan yerel bütçeler kamu bütçesi olarak adlandırılmaktadır. 2000’li yıllara gelindiğinde ülkede 5 adet bütçe dışı fon bulunmaktadır. Bunların en önemlileri Tarım Piyasası Düzenleme Fonu ve Çevre Koruma Fonu’dur. Diğerleri de Milli Sağlık Fonu, özelleştirme uygulamaları ile ilgili olan Milli Emlak Fonu ve Çek Toprak Fonu’dur. Ülkede fonlar belirli işlemlerin gerçekleştirilmesi amacı ile kanunla kurulmakta, kuruluş kanununda da fonun amacını gerçekleştirmek için kullanılacak kaynakların tamamı sıralanmaktadır. Ülkemizdeki Özelleştirme Fonu’na benzer yapıda olan Milli Emlak Fonu’nun denetimi parlamento tarafından yapılmaktadır. Yine, sağlık ile ilgili kamu harcamalarının üçte ikisini karşılayan Milli Sağlık Fonu zorunlu bir sağlık sigortası niteliğinde olması ve gelirlerinin tamamını işverenler ve çalışanlardan yapılan kesintilerden karşılaması suretiyle ülkemizdeki fon uygulamalarından farklı özellikler göstermektedir. Zira fonun harcamalarıyla verilen hizmetlerden yararlananların aynı zamanda fonun kaynaklarını temin

edenlerden oluşması ayırt edici bir özelliktir (Saygılı, 2002: 24–25).

Yukarıda verilen örnek ülke uygulamaları dışında diğer birkaç ülkedeki fon uygulamalarına da genel hatlarıyla değinilecek olunursa; Rusya Federasyonu'nda, çalışanların ve işverenlerin kaynak aktardıkları 5 adet sosyal amaçlı fonun yanı sıra araştırma ve geliştirme projelerine destek veren ve çeşitli yatırımların finansmanında kullanılan 50'den fazla endüstriyel amaçlı fon bulunmaktadır. Bu ülkede, daha çok kredi yoluyla desteklemede ve maliyetlerin azaltılmasında kullanılan fonların gelirlerinin, ilgili oldukları ürünlerin satış hâsılatından veya üretim maliyetlerinin belli bir yüzdesinden kaynaklandığı görülmektedir. Yine Rusya'da fonlar sadece kanunla ya da Bakanlar Kurulu Kararıyla kurulabilmesi açısından Türkiye'deki uygulamayla farklılık göstermektedir. Almanya'da fonların sadece öngörülmemiş harcamaları karşılamak amacıyla kullanılması, Çin Halk Cumhuriyeti'nde ise, sayılarının yaklaşık 900 adet olması ülkemizdeki fon uygulamaları ile farklılıkları olarak belirtilebilir (Saygılı, 2002: 22–27).

Yukarıda bazı ülkelerdeki fon uygulamalarının incelenmesinden, Türkiye'deki fon uygulamalarından kuruluş şekilleri, kaynakları, harcamaları, sayıları, kaynaklarının kullanıldığı alanlar ve daha da önemlisi kaynaklarının hangi amaçla hangi kesimlere kullanıldığı açılarından farklılıkların olduğu görülmektedir.

2.5.5. Türkiye- Avrupa Birliği İlişkilerinde Fonlar

Kaynağını dış ticaret işlemleri üzerinde uygulanan vergi ve benzeri uygulamalardan alan fonların bazıları, özellikle de eş etkili vergi nitelikli olanlar Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerimizde sorun olmuştur. Türkiye'de kaynaklarını dış ticaret işlemlerinde uygulanan vergilerden alan kimi fonlar, isimleri Gümrük Vergisi olmasalar da sonuçları bakımından benzer etkiler doğurmuştur. Bunlar arasında özellikle ithalattan alınan Toplu Konut Fonu dikkati çekmektedir.

Uygulama alanları zaman içerisinde genişleyen fonlar AB tarafından sürekli eleştirilmiştir. Yürürlükte oldukları dönemlerde oldukça önemli olan ve Gümrük Vergisine eş etkili vergi tanımına uyan fonlar ise şunlardır;

- Toplu Konut Fonu
- Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu
- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
- Geliştirme ve Destekleme Fonu
- Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu
- Madencilik Fonu
- Savunma Sanayini Destekleme Fonu
- Sinema ve Müzik Sanatını Destekleme Fonu
- Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu
- Serbest Bölgeleri Tesis ve Geliştirme Fonu
- Ödeme Kaydedici Cihaz Özel Fonu
- Bitkisel Yağlar Fiyat İstikrar Fonu
- Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Fonu

AB'ne göre dış ticarete uygulanan fonlar Gümrük Vergilerinden daha etkin kullanılmakta ve bu nedenle de sorun yaratmaktadırlar. AB komisyon raporlarında ilk sırada yer alan görüş, dış ticarete fon uygulamasının kaldırılmasıdır(Aydın, Konukman, Oyan,1991a: 56–59). Günümüze gelindiğinde ise bu anlamdaki fonlardan, Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu ve Savunma Sanayini Destekleme Fonu haricindeki fonlar tasfiye edilerek AB ile olan anlaşmazlıklar bir ölçüde çözülmüştür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE FONLARIN DENETİMİ VE EKONOMİK ETKİLERİ

Kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlar için, KİT'lerin T.B.M.M.'nce denetlenmesine ilişkin 3346 sayılı Kanunun 12. Maddesinde fonların denetim şekilleri gösterilmiştir.

Fonların sadece bütçeleri veya hesapları üzerinde yapılacak bir denetimin yetersizliği, idari ve yargı denetiminin yapılmaması, fon işlem ve hesaplarının ne yönde yürütüldüğünün anlaşılmasına imkân vermemektedir (Erginay,1994:192). Bu bağlamda, fonların tasfiyesine neden gerek duyulduğunun incelenmesi yararlı olacaktır.

3.1. FONLARIN YASAL DAYANAKLARI, YÖNETİM VE DENETİMİ

Fonlarla ilgili temel kuralları içeren genel bir düzenleme bulunmamaktadır. Fonların nasıl kurulacağı, hangi kaynaklardan yararlanacağı, yönetim ve denetimlerinin nasıl olacağı, konularında mevzuat boşluğu vardır. Anayasanın mali ve ekonomik konularını düzenleyen bölümünde fonlardan söz edilmediği gibi, devletin mali yapısını düzenleyen temel kanunlarda da (1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 882 sayılı Sayıştay Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu gibi) doğrudan fonlarla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, adı geçen kanunların bazı maddelerine atıfta bulunarak fonlara kanuni dayanak sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Anayasanın 165. Maddesinde yer alan, “Sermayesinin yarıdan fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının...” şeklindeki ifadenin fonları da kapsadığı görüşü genellikle kabul görmektedir.

Anayasanın 73. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” cümlesindeki “ve benzeri mali yükümlülükler” ifadesinin esas itibariyle bir mali yükümlülük olan fonlara dayanak oluşturduğu düşünülebilir.

Yine Anayasanın 167. Maddesinin ikinci fıkrasındaki “...ithalat, ihracat

ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir” hükmü, dış ticaret işlemleri üzerine konulacak fonlara dayanak olmuştur. Nitekim Anayasa Mahkemesi 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’a dayanılarak oluşturulan Yatırım Malları İmalatı Teşvik Fonu hakkındaki iptal istemini bu maddeye istinaden yerinde bulmamış ve reddetmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 1. Maddesinde “Devletin bütün mallarının idare ve muhasebesi bu kanuna tabidir.”, 2. Maddesinde ise, “Devletin malları devletçe tarh edilen ve toplanan her türlü vergi ve resim ile devlete ait nakit ve hisse senedi ve her türlü taşınır ve taşınmaz eşya, mal ve kıymetlerle bunların gelir ve kirası ile satış tutarlarından oluşur” denilmektedir. Tamamı kamu geliri niteliğinde olan fon gelirlerinin gerek tahsil gerekse harcama usulleri bu temel kanunlar dışında ayrı özel mevzuatlarla düzenlenmektedir(Aydın ve Oyan, 1987a:78).

Sayıştay Kanunu’nun Sayıştay’ın görevlerini düzenleyen 28. Maddesinin “b” bendinde, “(a) bendinde yazılı daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsler” ifadesi yer almaktadır. Buradan, sermayesinin en az yarısı genel ve katma bütçeli idarelere ait olması kaydıyla fon kurulmasının mümkün olacağı yargısı çıkarılabilir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1. Maddesinde de “...özel kanunlarla veya özel kanunların vermiş olduğu yetkiyle kurulmuş olan fonların yukarıda belirtilen işlerinin nasıl yapılacağı Maliye Bakanlığı’nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu’nca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir” hükmü yer almaktadır. Bundan da kanun koyucunun, özel kanunlarla veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak fon oluşturulmasını öngördüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte konuyla ilgili açık ve kesin ifadelerle yer verilmemiş olması, bu düzenlemelere dayanılarak oluşturulan fonların Anayasa’ya ve temel kanunlara aykırı olduğu iddiası zaman zaman gündeme gelmiştir. Fonlarla ilgili kanunlar hakkında 1980 yılından sonra yapılan iptal istemleri Anayasa

Mahkemesi'nce reddedilmiş yani bazı kanunlara dayanılarak fon kurulması Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır (Aydın, 1995d:2).

Fonların dayanakları, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmeliklerdir. Fonların ihale işleri "Fonlar İhale Yönetmeliği" hükümlerine göre yapılır. Denetimleri ise süreç içerisinde çeşitlilik göstermekte ise de, fon denetim usulleri ana başlıklarıyla şöyle belirtilebilir;

- Sayıştay denetimine tabi fonlar
- Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi fonlar
- Bankalar Yeminli Murakıpları denetimine tabi fonlar
- Özel heyet denetimine tabi fonlar
- Başbakanlığın denetimine tabi fonlar
- Maliye Bakanlığı ve HDTM denetimine tabi fonlar
- Fonun bağlı olduğu Bakanlığın denetimine tabi fonlar

Fonların idarenin kendi içinde denetlenmesi, hatta bazen fon yöneticileriyle deneticilerinin aynı olması denetimden beklenen yararı sağlamamaktadır. Parlamenter denetimin en zayıf yanını fonlar oluşturmaktadır. Özellikle harcamadan sonraki denetim fonlar açısından işlememektedir (Çağan, 1987: 20–22).

Fonların yönetimi hususunda uygulamada tek örneklik yoktur. Fonların her birinin bağlı olduğu bir bakanlık/kuruluş vardır. Başka bir deyişle, fonlar genel anlamda devlet tüzel kişiliği tarafından yönetilmektedir.

Fonlar, bünyesinde yer aldıkları kuruluşun en büyük yönetim birimleri veya onun görevlendireceği idareler tarafından yönetilmiş ve fonun büyüklüğüne göre şekillenmiştir. Küçük çaplı fonlar fon şubeleri tarafından idare edildiği halde, büyük fonlar için fon daireleri kurulmuştur (Tural, 1988: 77).

Özellikle 1980'li yıllardan sonra, fonların yönetiminden ve kullandırılmasından sorumlu bazı özel kurumlar oluşturulduğu ve bunların devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişilik kazandığı görülmektedir. Fonların mali yapı ve işlev açısından ulaştıkları nokta böyle bir yapılanmayı da bir zorunluluk olarak beraberinde getirmiştir. Fon yönetiminden ve

kullandırılmasından sorumlu özel kurumlar (İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı v.b.) yönettikleri fonlar sayesinde birçok bakanlıktan daha büyük bir ekonomik güce sahip olmuşlardır. Ancak, kararların oluşmasında çoğu zaman bu kurumların dışında siyasal kişilikler de devreye girmektedir. Toplu Konut Fonu'nun ne şekilde kullanılacağı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın hazırlayacağı öneriler de dikkate alınarak Bakanlar Kurulu'nun tanzim edeceği tüzükle belirlenmiştir. Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan yapılacak kullanımları belirleme yetkisi ise, Bakanlar Kurulu'nun çizdiği çerçevede Yüksek Planlama Kurulu'na verilmekle, bu kurumlar fonların yönetiminde bürokrat ve politikacılar arasındaki görev/yetki paylaşımının en belirgin örneklerini oluşturmuştur (Aydın ve Oyan, 1991b: 90).

Tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar tarafından yönetilenler dışında, bazı fonların kendilerinin doğrudan tüzel kişilik kazandıkları da görülmektedir (Elektrik Enerjisi Fonu, Menkul Kıymetler Tanzim Fonu v.b.). Kimi fonlar ise, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdinde açılmış olan bir hesaptan ibarettir ve kullanımlarını düzenleyen ayrı bir organa da sahip değildir. Bu fonlar banka tarafından temsil ve idare edilir. Örneğin Dış Krediler Kur Farkı Fonu, yatırımcıları ve bankaları kur farkı riskinden korumak ve kredileri kullanıcılar açısından sabit bir maliyet unsuru haline getirmek amacıyla banka nezdinde açılmış bir hesap şeklindedir.

Bunların dışında kalan ve çoğunluğu oluşturan fonlar, ilgili oldukları bakanlığın/kuruluşun mali işlerini yürüten birimler tarafından yönetilir. Kimi zaman da Sanayi ve Ticaret Bakanlığında olduğu gibi, ilgili kuruluş bünyesinde “ fon yönetimi kurulları” oluşturulduğu görülmektedir.

3.1.1. Denetim Sürecinin Yıpranması

Fonlar ile ilgili olarak en çok tartışılan konuların başında fonların denetimi gelmektedir. Değişik amaçları, düzensiz yönetimleri, karışık ve sürekli değişen hukuki yapıları nedeniyle uzun süre haklarında fazla bir bilgiye ulaşılamayan fonlar, bu özellikleri nedeniyle bir anlamda denetimden kaçışın ve geleneksel denetim süreçlerinin yıpranmasının araçları olmuşlardır

(Aydın ve Oyan,1987a:86). Topladıkları kaynakların ve harcamaların izlenememesi, fonların denetimini güçleştiren etkenlerden biridir. Bunun nedeni çoğu fonun merkezi bir yönetiminin olmamasıdır. Bazı fonların birçok il ve ilçede ve değişik bankalar nezdinde hesapları olmuş, bunların tek bir hesapta toplanması ancak 1992 mali yılı Bütçe Kanunu ile uygulanmaya başlanan Müşterek Fon Hesabı ile mümkün kılınmıştır. Fakat asıl sorun, bu konuda bütün fonları kapsayan bir düzenlemenin bulunmamasıdır.

Kamu kaynaklarının kullanımını belli esaslara bağlayan temel kanunların dışında tutulmaları ve bunların yerine geçecek düzenlemelerin oluşturulmaması, fon sisteminin en büyük eksikliklerinden biridir. Bu konudaki eleştirilerin yoğunlaşması üzerine, 1987 yılında çıkarılan 3346 sayılı “ Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların TBMM’nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile fonların bütçelerinin ve bilânçolarının Meclisçe denetlenmesi esası getirilmiştir. Böylece ilk defa 1988 yılında konsolide bütçe ile birlikte fonların bütçelerinin de TBMM’nce denetlenmesi sağlanmıştır. Ancak, kanunun fonların denetimini öngören maddesinin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi ve yerine yeni bir düzenlemenin getirilmemesi sonucunda fonlar yeniden yasama denetiminin dışında kalmıştır (BÜMKO,1993: 3).

Fonlar mevcut yapılarıyla sadece denetimden kaçış yollarını kullanmamış, aynı zamanda kanuni denetim yollarını da oldukça yıpratmıştır. Kamu maliyesi disiplininin ve mali hukuk kurallarından uzaklaşma ve fon kargaşası artarak devam etmiştir. Ayrı ayrı fon hesaplarında toplanan kaynaklar konsolide edilememekte, denetim organlarını ve Parlamentonun karşısına karmaşık ve kalabalık bir fon mevzuat ve hesap topluluğu çıkmaktadır (Aydın ve Oyan,1991b:148).

Uygulamada denetimle ilgili hususların her fonun kendi mevzuatında düzenlendiği görülmektedir. Buna göre, fonların ancak bir kısmının Sayıştay denetimine tabi olduğunu, çoğunluğunun ise, idari organlar ve kanunla oluşturulan komisyon/kurullar tarafından denetlendiği söylenebilir. Sayıştay denetimine bağlı olan fonların fon sistemi içinde görece önemi azdır (Afetler Fonu, Türk Sporunu Teşvik Fonu v.b.). Kamu hizmeti gören ve kamu

kaynaklarıyla finanse edilen tüm kamu kurum ve kuruluşları gibi fonların da etkin denetiminin sağlanması hem ekonomik bir gereklilik, hem de hukuk devleti ilkesinin bir zorunluluğudur. Fon uygulaması kamu kaynaklarının kullanımı anlamına geldiğinden, harcamalar üzerinde etkili bir kamu denetimi sağlanmalıdır.

Fonlar ekonomik, mali, siyasal ve idari tüm yönleriyle üzerinde çalışılmayacak kadar karmaşık bir yapıya sahip ve bilinçli bir tercihle yaratılmışken, değil etkin ve verimli bir ekonomik denetimin yapılması, hukukilik denetiminin bile yapılmasından en azından uzunca bir dönem söz etmek mümkün gözükmemektedir (Aydın ve Oyan, 1991b:142).

3.2. FONLARIN TASFİYESİ

Özellikle 1980'li yıllarda kamu kesimi içinde büyüyen fon uygulamalarının kendine has yapıları ile ekonomideki kaynak ve harcama dengesini bozarak kamu maliyesini disiplinden ve denetimden uzaklaştırdığını söylemek mümkündür. Fonların 1980'li yıllardan sonra sayı ve büyüklük açısından ulaştıkları nokta, devletin bütün gelir ve harcamalarının bütçe çerçevesinde yapılmasını zorlaştırmıştır.

Fonların adeta ikinci bir bütçe olarak ortaya çıkmasının sakıncaları vardır. Her şeyden önce, kamu harcamalarında yasama organının denetiminden uzaklaşması hukuk devleti ilkesiyle çelişmektedir. Fonların devletin mali yapısını düzenleyen kanunlara tabi olmamaları da ayrı bir çelişki konusudur. Topladıkları kaynaklar ve yaptıkları harcamaların izlenememesine ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır.

Fonların disiplin altına alınması 1980'li yılların sonlarına doğru zorunluluk haline gelmiştir. İlk defa 1988 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda konuyla ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede, 1991 yılından sonra yeni bir politika ortaya konmuş ve fonların ıslah ve tasfiye edilmesi çalışmalarına başlanmıştır. 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Müşterek Fon Hesabı oluşturulmuştur. Yine aynı kanunla getirilen önemli bir yenilik de fonların gelir ve harcama gerçekleştirmeleri konusunda aylık sürelerle bilgi vermesi

zorunluluğudur. Müşterek Fon Hesabı uygulaması ile fon hesaplarında o güne kadar süren karmaşa bir ölçüde giderilmiş, fon harcamalarının izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli ortam hazırlanmıştır. 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile fonların bir bölümü bütçe içine alınmıştır. Gizli fonlar dikkate alındığında 1993 yılında bütçe içine alınmayan fon sayısı 43 adettir (Aydın, 1993b:6).

Gelirlerinin tek bir merkezde toplanmaya başlanması, fonların gerçek büyüklüklerinin anlaşılması ve harcamalarının izlenmesini kolaylaştırmıştır. Ayrıca gelirleri bütçeleştirilen fonların ödenek konusunda hazineye bağımlı kılınmaları, fonların kontrol altına alınmalarını sağlamıştır. Ancak fonların maliye disiplini bozmalarının nedeni yalnızca bütçe dışında olmaları değil, idari, mali ve hukuki yapılarıyla keyfi yönetim ve harcamalara açık olmasıdır (Aydın, 1993a:6).

Fonlarla belirli amaçlara ulaşmak için kaynak tahsis edilir. Amaçları ve hangi kaynaklardan yararlanacakları kendi mevzuatlarında açıkça belirtilir. Kurulması ile ulaşılması öngörülen amacın gerçekleşmesi yani işlevinin sona ermesi, fonun yürürlükten kaldırılması için yeterli bir nedendir. Öte yandan, kimi fonlar mevzuatlarında belirtilen gelirlerinin tahsil ve takibini yapamamakta ya da çeşitli düzenlemelerle gelirlerinden yoksun kalmaktadır. Bu durumun süreklilik kazanması sonucunda, hukuken var olan ancak uygulamada işlemeyen fonlar ortaya çıkmıştır. Fon sistemine, bizzat sistemi yaratan siyasal yönetimlerce dahi hâkim olunamamasının yarattığı sorunlar nedeniyle, iktidar partileri tarafından dahi sistemin daraltılmasını gündeme getirmiştir (Aydın ve Oyan,1992:5).

Fonların bütçeyi tali olmaya itip ‘fon ekonomisi’ olacak büyüklüğe ulaşması ve kamu maliyesine vazgeçilmez bir şekilde yerleşmiş olmaları tasfiye kararını da güçleştirmiştir (Aydın,1995ç:2). Fon ekonomisinin tasfiye ve disiplini konusunda 1990’lı yıllarda yıllık planlarda da olsa bahsedilmiş, ancak fon ekonomisinin dizginlenmesi sağlanamamıştır (Aydın,1995e:2).

Bu yıllarda fonların kuruluş, işleyiş ve tasfiyesini içeren kapsamlı kanuni bir düzenlemenin bulunmaması bazı zorluklar yaratmıştır. Ancak, yukarıda madde metni verilen 5 Ağustos 1996 tarih ve 22718 mükerrer sayılı

Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname ile kurulanlar hariç, hizmet alanı kalmayan fonların tasfiye sürecine dair düzenlemelerin yapıldığı Kanun, fonların yürürlükten kaldırılması konusundaki hukuki boşluğu kısmen doldurmuştur.

3.3. FONLARIN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE EKONOMİK ETKİLERİ

Fonlarla ilgili sayısal veriler oldukça yetersizdir ve hiçbir kamu kurumunda tüm fonları kapsayacak bir veri tabanı bulunmamaktadır. Dolayısıyla da tüm fonların aynı standartlar bazında konsolide dengesine ulaşmak mümkün değildir. Ayrıca, çeşitli kurumlardan sağlanmış kısmi veriler de farklı standartlarla düzenlendiği için sorunludur. Fonlar söz konusu olduğunda kamu idareleri, DPT'nin yayımlanan fon serilerine gönderme yapmayı tercih etmektedir. (Aydın, Konukman ve Oyan,1991: 26). Tüm bu zorluklar kapsamında yapılan ekonomik değerlendirme incelenen dönemi kapsayan yayımlanmış resmi verilere dayanmaktadır.

3.3.1. Fonların Ekonomik Etkileri

1980 öncesinde fonlar mevcut olmasına rağmen, bunların kamu maliyesinin ayrı bir alt sistemi haline getirilmesi, 1980'li yıllara özellikle de 1983 sonrasına aittir. 1983 öncesi ile sonrası arasındaki farklılık sadece fonların sayılarının dağılımı bakımından değil, aynı zamanda temsil ettikleri sistemin önceki dönemlerle mukayese edilemeyecek kadar büyük bir ağırlığa sahip olmasındandır. Fonların 1983 sonrasında kamu maliyesi içinde ayrı bir kategori olarak yer almaya başladığının resmi tescili önemli sayılan fonların 1984 yılından itibaren KKGD tablolarına alınmaya başlanmasıdır. Ancak, yıllar itibarıyla sayılarında değişiklikler yapılan ve genel dengeye alınan fonların dondurulma gayreti, kapsanan fonların tüm fonların temsil ettiği değer içindeki payını hızla erozyona uğratmaya başlamış ve bu durum kamu ekonomisinin saydamlığına ve fon sisteminin kendine özgü olağan kapalılığı dışında ek bir olumsuzluk yaratmıştır (Orhan, 1994; 245–250).

Fonların gelirin yeniden dağılımı üzerindeki olumsuz etkileri istihdam

yaratan fonlarla da sınırlı kalmamış, Toplu Konut Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi sosyal amaçlı fonlar dahi, kaynak kullanımlarına değil de gelirlerinin bileşimine bakıldığında, oluşturdukları yükleri eşitsiz dağıtan bir özelliğe sahip olmuştur. Fon kaynaklarının üçte ikilik bir bölümünün vergisel nitelikli olması ve bunun da büyük bir bölümünün tersine artan oranlı etkiler taşıyan dolaylı vergilerden meydana geldiği bunun göstergesidir.

1980'li yılların önemli eğilimlerinden birisi de ekonomik ve mali/hukuki sistemin giderek merkezileştirilmesi ve fon sisteminin de bu amaç doğrultusunda şekillendirilmesidir. Başbakanlığın ve ona bağlı kurumların yönetimindeki fonların temsil ettiği değer, toplam fon kaynakları içinde önemli bir orana sahip olmuştur (Aydın, Konukman ve Oyan,1991: 75).

DPT tarafından hazırlanan ve KKGD'ne giren fon dengesi rakamları yıllarca önemleri ve büyüklükleri göz önünde tutularak tespit edilen sadece 11 adet fon, akaryakıt tüketimi üzerinden alınan vergi, eğitim ve sağlık harcamaları için oluşturulan özel hesabın gelir ve giderlerinden hareketle hesaplanmıştır.

Bu çerçevede sayıları yıllar itibariyle değişmekle birlikte, çoğunlukla Genel Denge'de 'fonlar' başlığı altında yer alan 13 adet fon ve özel hesap aşağıdakiler olmuştur;

- Kamu Ortaklığı Fonu
- Toplu Konut Fonu
- Geliştirme ve Destekleme Fonu
- Savunma Sanayini Destekleme Fonu
- Gelir İdaresini Geliştirme Fonu
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
- Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu
- Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu
- Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu
- Özelleştirme Fonu
- Akaryakıt Tüketim Vergisi

-Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisi

Günümüzde ise, fonların disiplin altına alınma sürecinde önemli bir adım sayılabilecek 2000 ve 2001 yıllarındaki tasfiye işlemlerinden sonra aşağıda da belirtileceği üzere halen KKGD'si içerisinde 4 fon bulunmaktadır. Fon dengesinin oluşturulma süreci, denge içindeki fonların gelir ve giderlerinin türlerine göre ayrıştırılması ve fonlara ait ayrı hesapların hazırlanması ile başlamakta ve münferit fon hesapları, fon dengesi adı altında birleştirilerek, denge içindeki fonların vergi gelirleri, yatırımları, faiz harcamaları gibi toplu rakamlar elde edilmekte ve fon açığı ve fazlası hesaplanmaktadır.

Fon dengesinin rakamsal boyutuna bakıldığında, 1989 yılına kadar fon kaynakları ile harcamaları arasında pozitif bir fark bulunduğu görülmektedir. Ancak, zamanla sistemin yerleşmesi, harcama alanlarının sürekli artış göstermesi, buna karşılık yeni kaynak bulmada karşılaşılan güçlükler nedeniyle, 1989 yılı ve sonrasında denge, sadece programlar yapılırken fazla vermiş, onun dışında gerçekleştirmeler, 2000 yılına kadar hep açık veren bir fon dengesi olmuştur (Saygılı, 2002: 52–53).

DPT'nin verilerine göre, 1988 yılında GSMH'nın % 0,7'si oranında fazla veren Kaynak Ödeme Farkı (fon dengesi borçlanma gereği), izleyen üç yılda % 0,9–5,9 arasında açık vermiştir. Yükselerek artış eğilimi gösteren fon açığının 1992 yılında % 13'9'a çıkması sisteme bir müdahalede bulunulmasını gerekli kılmıştır. Fon sisteminin finansman açığı, büyük ölçüde Kamu Ortaklığı Fonu ve onunla birlikte Savunma Sanayini Destekleme Fonu'nun kaynaklarının harcamalarını karşılamaması sonucunda borçlanma ihtiyaçlarından kaynaklanmıştır (DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 2004: 92).

Büyük alt yapı yatırımlarını finanse etmek amacıyla faaliyet gösteren Kamu Ortaklığı Fonu, Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabından borçlanarak, gelir ortaklığı senedi ihraç ederek ve dış kaynaklı krediler kullanarak kaynak ihtiyacını karşılarken, Savunma Sanayini Destekleme Fonu da, dış kredilere başvurmuştur.

1993 yılıyla birlikte fonlar açık vermeye devam etmiş, ancak yıllar

itibariyle fon açıklarında düşüş yaşanmaya başlanmıştır. 1993 ve 1994 yıllarıyla birlikte yaşanmaya başlanan bu iyileşmede bütçe kapsamına alma uygulaması sonucunda fon harcamalarının kısmen de olsa kontrol edilebilmesinin etkisi olmuştur. Ancak bu kontrol genellikle gelirlerin tespiti suretiyle yapılabildiğinden, fonların kullanım alanlarının ısrarla artırılması, yeterli ödeneğin sağlanmayıp borçlanmalara gidilmesi, fon kaynaklarının kullanıldığı harcama alanlarına hâkim olunamaması sonucunda kalıcı iyileşme sağlanamamış ve 1999 yılında fon dengesi yeniden açık vermeye başlamıştır.

2000 yılında ise, büyük ölçüde özelleştirme gelirlerinin etkisiyle fon dengesi fazla vermiştir. Gelişmelerden de anlaşıldığı üzere, fon sisteminin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için fonların bütçe kapsamına alınarak gelirlerinin bütçeleştirilmesi yeterli olmamıştır. Bunun yanında, borçlanarak kaynak sağlayabilen ve açık veren fonların disiplin altına alınması gerekmektedir. Bu da, fonların gelirlerinin bütçeye alınıp kendilerine ödenek aktarılması uygulamasından ziyade, elde edilen kaynakların türü ve yapılan harcamaların denetimine bağlı olacaktır (Saygılı, 2002: 56–59).

Fonların ekonomiye etkileri konusunda yapılacak bir tespit de; gelirleri bütçeye aktarılan fonların kullanım alanlarını arttırırken yapacakları harcamaları kısımaya yönelik çalışmalar arasındaki çelişkidir. Öyle ki, fon uygulamasının zayıflatılmasının bütçe kapsamında bulunan fonların tasfiye edilmesinin zorunluluk olduğu vurgulanırken, yükümlülüklerini karşılamak için fonlara daha fazla ödenek verilmesi de haklı bir gerekçe olarak savunulabilmektedir. Sürekli olarak eleştirilmesine rağmen fon yatırımlarının toplam kamu yatırımlarının içindeki payı önemsenecek boyuttadır. Bu yatırımlar içinde ulaştırma, enerji, turizm, konut, eğitim ve sağlık gibi konulara yönelik projeler bulunmakta, otoyollar, barajlar, içme suyu tesisleri inşa edilmektedir (Saygılı, 2002: 100).

Halen yürürlükte olan biri bütçe içi ve beşi bütçe dışı olmak üzere toplam altı fondan, bütçe içi Destekleme Fiyat İstikrar Fonu ile bütçe dışı 5 fondan Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme Fonu yani toplam dört fon

KKGD’de yer almaktadır. Bütçe dışı iki fon olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile Başbakanlığa bağlı ve adeta bir kapalı kutu olan Tanıtma Fonu KKG D’ne dâhil edilmemektedir.

Bu bölümde, DPT’nca yayınlanan ve fonlar konusunda en net veri olan Ekonomik ve Sosyal Göstergelerden, KKG D’de fon başlığı altında yer alan ve fonların kaynak ve harcamaları arasındaki farkın yani fonların borçlanma gereğinin seyrini ve fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki payını incelemek yerinde olacaktır. Bu incelemeye de, DPT’nin fonlarla ilgili bu kapsamdaki verileri yayınlamaya başladığı 1987 yılından itibaren başlanacaktır.

Tablo 5, 1987–1992 yılları arasındaki Fon Borçlanma Gereğini ve GSYİH’ya oranlarını göstermektedir.

Tablo 5

Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH’ya Oranları;1987–1992 (Bin TL)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
F.B.G.	-432	-748	894	2.424	5.945	13.876
F.B.G./ GSYİH	-0,43	-0,43	0,29	0,46	0,70	0,94

Kaynak: DPT

Tablo 6, 1993–1998 yılları arasındaki Fon Borçlanma Gereğini ve GSYİH’ya oranlarını göstermektedir.

Tablo 6

Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH’ya Oranları;1993–1998 (Bin TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
F.B.G.	16.984	35.049	49.783	21.291	5.847	26.204
F.B.G./ GSYİH	0,64	0,67	0,48	0,11	0,02	0,04

Kaynak: DPT

Tablo 5 ve Tablo 6’dan da anlaşılacağı gibi özetle; 1987 yılında Fon Borçlanma Gereği -432 Bin TL, 1988 yılında ise, -748 Bin TL fazla vermiştir (Fon Borçlanma Gereği, fonların kaynak ve harcamaları arasındaki farkı

gösterdiği için DPT'ınca eksi(-) ile gösterilen rakamlar fazla anlamında kullanılmaktadır). 1989 yılından itibaren de sırasıyla 894 Bin TL, 2,424 Bin TL, 5,945 Bin TL, 13,876 Bin TL, 16,984 Bin TL, 35,049 Bin TL, 49,783 Bin TL, 21,291 Bin TL, 5,847 Bin TL ve 1998 yılında ise, 26,204 Bin TL açık vermiştir. Bu rakamlardan yola çıkarak hesaplanan Fon Borçlanma Gereğinin GSYİH'ya oranları da benzer bir seyir vardır. 1989 yılından itibaren açık vermeye başlayan Fon Borçlanma Gereği ve buna paralel olarak Fon Borçlanma Gereğinin GSYİH'ya oranı, fonların yıllar itibariyle ekonomi içerisindeki olumsuz seyrini ve GSYİH'ya olumsuz yansımaları göstermektedir. Tablo 7 ve Tablo 8 1999–2008 yılları arasındaki Fon Borçlanma Gereğini ve GSYİH'ya oranlarını göstermektedir.

Tablo 7

Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH'ya Oranları;1999–2003 (Bin TL)

	1999	2000	2001	2002	2003
F.B.G.	526,860	-1.478,956	-822,183	-11,452	-614,883
F.B.G./ GSYİH	0,50	-0,89	-0,34	0,00	-0,14

Kaynak: DPT

Tablo 8

Fonların Borçlanma Gereği ve GSYİH'ya Oranları;2004-2008 (Bin TL)

	2004	2005	2006	2007	2008
F.B.G.	-1.935,394	-3.087,420	-9.201,655	-7.250,758	436,078
F.B.G./ GSYİH	-0,35	-0,48	-1,21	-0,86	0,05

Kaynak: DPT

Tablo 7 ve Tablo 8'den de anlaşılacağı gibi özetle; 1999 yılında fon borçlanma gereği 526,860 Bin TL açık vermiştir. 2000 yılından itibaren fon dengesi yani Fonların Borçlanma Gereği fazla vermeye başlamıştır. Ancak, 2000 yılında meydana gelen yaklaşık 3 kat artışın sebebini sadece KKGD'inde gelirleri fazla olan fonların olmasına değil, 2000 yılında yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirlere de bağlamak mümkündür. Fon

Borçlanma Gereği 2004 yılında -1.935.394 Bin TL, 2005 yılında -3.087,420 Bin YTL, 2006 yılında -9,201,655 Bin YTL, 2007 yılında -7,250,758 Bin YTL ve 2008 yılında ise, 436,078 Bin YTL olarak gerçekleşmiştir. Bu verilerden de anlaşılacağı gibi Fon Borçlanma Gereği 2008 yılına kadar sürekli fazla vermiş ancak, 2008 yılında ise 436,078 Bin TL açıkla sonuçlanmıştır (2008 yılı rakamları geçicidir). Bunu fonların cari giderlerindeki artışa bağlamak mümkündür. Cari giderlerdeki artışta 2009 yılı yerel seçimlerinde özellikle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan yapılan harcamalar önemlidir. Fon Borçlanma Gereğinin GSYİH'ya oranlarının da aynı paralelde seyir izlediği ve bunun da benzer sebeplere dayandığı söylenebilir.

Fon sisteminin ekonomi üzerindeki bir diğer etkisi de toplam kamu yatırımları içerisinde fon yatırımlarının önemidir. Yıllar itibariyle fon yatırımlarının ekonomi içindeki önemi Tablo 9 ve Tablo 10'da incelenmiştir;

Tablo 9

Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları;1987–1992 (Bin TL)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Top. Kamu Yat.	7.719	10.931	16.953	34.263	48.257	74.643
Fon Yatırımları	489	853	2.932	5.111	8.428	14.766
Fon Yat./ Top. Kamu Yat.	6,33	7,80	17,29	14,92	17,46	19,78
Fon Yat./GSYİH	0,49	0,49	0,96	0,97	0,99	1,00

Kaynak: DPT

Tablo 10

Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları;1993–1998 (Bin TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Top.Kamu Yat.	145.538	141.420	298.636	795.969	1.923,737	3.638,333
Fon Yatırımları	27.921	25.866	42.589	107.903	256.681	338.439
FonYat./Top.Ka mu Yat.	19,18	18,29	14,26	13,56	13,34	9,30
Fon Yat./GSYİH	1,05	0,50	0,41	0,54	0,66	0,48

Kaynak: DPT

Tablo 9 ve Tablo 10'dan da anlaşılacağı gibi özetle; 1987 yılında 7,719 Bin TL olan toplam kamu yatırımlarının 489 Bin TL'sinin fonlar vasıtasıyla yapıldığı ve bu miktarın da kamu yatırımlarının 6,33'ü gibi bir oranda olduğu görülmüştür. 1988 yılından itibaren fon yatırımlarının toplam kamu yatırımlarına oranları ise sırasıyla yüzde olarak 7,80, 17,29, 14,92, 17,46, 19,78, 19,18, 18,29, 14,26, 13,56, 13,34 ve 1998 yılında ise 9,30 olarak gerçekleşmiştir. Fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içindeki oranında görülen artışlar fonların bütçe içine alınmaya başlandığı 1993 yılından sonra giderek azalmaya başlamış ve 1998 yılında 9,30 oranına düşmüştür. Fon yatırımlarının GSYİH'ya oranları 1987 ve 1988 yıllarında 0,49 iken 1989 yılından itibaren artarak sırasıyla 0,96, 0,97, 0,99, 1,00, 1,05 olmuştur. 1993 yılındaki bütçe içine alınma sürecinden sonra da oran azalmış ve sırasıyla 0,50, 0,41, 0,54, 0,66 ve 1998 yılında ise 0,48 olarak gerçekleşmiştir. Fonların tasfiyesinde milat olarak kabul edilen 2000 yılından sonra söz konusu oranlar sıfırlı rakamlara düşmüştür.

Tablo 11

Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları; 1999–2003 (Bin TL)

	1999	2000	2001	2002	2003
Toplam Kamu Yatırımları	5,194,072	8,663,481	9,835,396	17,222,388	16,714,180
Fon Yatırımları	518,946	719,452	320,035	3,908	5,683
Fon Yat./ Top. Kamu Yat.	9,99	8,30	3,25	0,02	0,03
Fon Yat./GSYİH	0,50	0,43	0,13	0,00	0,00

Kaynak: DPT

Tablo 12

Fon Yatırımlarının Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Oranları ve GSYİH'ya Oranları; 2004–2008 (Bin TL)

	2004	2005	2006	2007	2008
Toplam Kamu Yatırımları	17.882,509	25.723,801	27.688,686	33.038,206	40.453,861
Fon Yatırımları	10,276	12,000	5,258	0	0
Fon Yat./Top.Kamu Yat.	0,06	0,05	0,02	0,00	0,00
Fon Yat./GSYİH	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: DPT

Tablo 11 ve 12'den de görüldüğü gibi özetle; 1999 ve 2000 yıllarında önceki yıllarda olduğu gibi toplam kamu yatırımlarının yüzde 10'u civarında bir yatırım harcamasının fonlar aracılığı ile yapıldığı anlaşılmaktadır. Yatırımcı fonlar arasında yer alan Kamu Ortaklığı Fonu ile Geliştirme ve Destekleme Fonunun kapatılması, 2001 yılında fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içerisindeki payını yarıdan fazla düşürmüş ve 2001 yılındaki tasfiye sürecinden sonra da fon yatırımları ihmal edilebilir düzeye düşmüştür.

2004–2008 yılları arasındaki toplam kamu yatırımlarının değerlerine de bakılacak olursa, toplam kamu yatırımları 2004 yılında 17.882,509 Bin TL olarak gerçekleşmiş bunun 10,276 Bin TL'si fonlar tarafından karşılanmıştır. 2005 yılında 25.723,801 Bin YTL'lik toplam kamu yatırımının 12,000 Bin YTL'si, 2006 yılında 27.688,686 Bin YTL'lik toplam kamu yatırımının 5,258 Bin YTL'si fonlar tarafından karşılanmıştır. 2007 yılındaki 33.038,206 Bin YTL'lik toplam kamu yatırımı ve 2008 yılındaki 40.453,861 Bin YTL'lik toplam kamu yatırımı arasında fon yatırımlarının miktarı görünmemektedir. Zira fon gelirleri artık bütçe kapsamında ayrı bir gelir kalemi olarak görünmediklerinden fonlar tarafından yapılan yatırımlar da direkt olarak bütçeden çıkmıştır. Tablo 11 ve Tablo 12'den de anlaşılacağı üzere, fon yatırımlarının toplam kamu yatırımlarına oranları ve fon yatırımlarının GSYİH'ya oranları da aynı yönde bir seyir izlemiştir. 2002 yılından itibaren fon yatırımlarının GSYİH'ya oranı (0,00) olarak gerçekleşmiştir. Bunun nedeni ise, gerçekleşen yatırımların GSYİH'ya oranlanamayacak ölçüde

küçük kabul edilmiş olmasıdır.

Fon sisteminin ekonomi içerisindeki büyüklüğünü görmek için Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda fonlara yönelik yapılan değerlendirmelere ve gerçekleştirmelere de bakılabilir. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989) döneminde kamunun, alt yapı yatırımlarında yoğunlaştığı ve yatırımların finansman usullerinde değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Kamu yatırımlarının bütçe türlerine göre dağılımında fonların payı artırılarak, yatırımların finansmanında fonlara ağırlık verilmiştir. Bütçe dışı fonlar aracılığı ile kamu alt yapı projeleri desteklenirken, bunların gelirlerine karşılık çıkartılan mali araçlarla sermaye piyasasına yeni menkul değerler arz edilmiştir. Yine fonlar aracılığıyla bir taraftan dış ticaret politikası yönlendirilmiş, öte yandan buradan temin edilen kaynaklar konut yatırımlarının hızlandırılmasında kullanılmıştır. Ayrıca, bu dönemde savunma sanayini geliştirmek ve modernleştirmek amacıyla ileride fon sistemi içerisinde önemli bir yere sahip olacak Savunma Sanayini Destekleme Fonu ve başka fonlar da kurulmuştur. Fonların öneminin arttığı bu dönemde, bütçe açıklarını kapatmak amacıyla kullanıldıkları da olmuştur.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994) döneminde, gittikçe büyüyen fon sisteminin sakıncaları görülmeye başlanmış ve planda ‘fon sisteminin basitleştirileceği, işlevini yerine getiremeyen fonların tasfiye edileceği ve fon kaynaklarının tahsisinde ekonomik denge ve hedeflerin dikkate alınacağı’ vurgulanmıştır. Özellikle ithalattan alınan damga resmi oranları ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu kesintilerinin düşürüleceğinden ve ithalattan alınan diğer fonların da zaman içinde kaldırılması amaçlandığı için bu durumdan Kalkınma Planında da bahsedilmiştir.

Uygulamaya bakıldığında ise sistemin basitleştirilmek yerine daha da karmaşılaştırıldığı ve fon sayısında bir azalma olmadığı görülmektedir. Plan döneminde, dış ticaret üzerinden alınan fonlar, fon gelirlerinin önemli bir bölümünü oluşturmuştur. 1993 yılından itibaren daha önce damga resmi, ulaştırma ve alt yapı resmi ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu adı altında yapılan kesintiler kaldırılarak Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu kesintilerine ilave edilmiş, bu şekilde kapsamı genişleyen Toplu Konut Fonu

hâsılatından bütçeye %10 aktarma yapılmaya başlanılmıştır. Adı geçen fonun hâsılatından büyük ölçüde Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonuna aktarmalar yapılmış ve bunlar da ihracatın ve tarımsal girdilerin sübvansiyonun da kullanılmıştır. 1994 yılından itibaren de bu fon ağırlıkla dış ticarete yönelik destek sağlamaya başlamıştır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000) döneminde fonlarla ilgili reform çalışmalarına gidileceğine değinilmiş ancak ciddi bir reform yapılamamıştır. Bu dönemde sadece gizli fon niteliğindeki Konut Edindirme Yardımı (KEY) Hesabı ile ilgili kesintilerin durdurulması, fakat geri ödemelerin devam etmesi dikkat çekicidir. Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu kesintileri, kredi faizlerine müdahalenin yanı sıra bütçeye kaynak aktarmada kullanılmıştır. Bu dönemde dikkat çeken bir husus da, akaryakıt üzerinden alınan Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu kesintisinde yapılan düzenlemeler sonucunda oluşan gelir kaybını telafi etmek amacıyla Akaryakıt Tüketim Vergisi oranlarının yeniden belirlenmesidir. Gümrük Vergisi ve fonlardaki düzenlemelerin bir başka sonucu da, ithalatın önemli oranda yükselmesi ve dış ticaret açığının artmasıdır. Bu durum fonların vergisel etkisini de ortaya koymaktadır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) döneminde, fonlarla ilgili diğer planlardan farklı olarak bütçe içi fonların tamamen kaldırılacağı, kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmayan bütçe dışı fonların tasfiye edileceği, fonlara ek mali yükümlülük getirilmeyeceği, yeni fon kurulmayacağı ve faaliyetlerine devam edecek fonların denetiminde etkinlik sağlanacağı hususları hükme bağlanmıştır. Nihayet 2001 yılının sonunda isimleri yukarıda sayılan 5'i bütçe dışı olmak üzere toplam 6 fonun faaliyetine devam etmesi ve diğer fonların kapatılması sağlanmıştır. 2001 yılı programında, fonların tasfiyesinde dönüm noktası olan 2000 yılında KKGD'nde yer alan fonlar için bütçeye konulan ödeneklerinin GSMH'ya oranının 1999 yılındaki % 0,9 seviyesinden 2000 yılında % 0,8'e gerilemesinin sebebi olarak fon sistemindeki küçülme politikası gösterilmiştir. 2001 yılında ise oranın % 0,3'e düşmesi beklenmiş ve gerçekleşme de bu beklenti doğrultusunda oluşmuştur. 2002 yılı programında, fon ödeneklerinin GSMH'ya oranındaki

düşüşün fon sistemindeki küçülmenin doğal sonucu olduğu vurgulanmıştır. Düşüşün özel sebebi olarak da, Kamu Ortaklığı Fonu ile Geliştirme ve Destekleme Fonunun 2000 yılı sonunda kapatılması ve Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun 2001 yılı ödeneğinin cari ölçülerle yarı yarıya daraltılması gösterilmiştir.

IX. Kalkınma Planı (2007–2013) döneminde de, makro ekonomiyi güçlendirici yapısal reformlar arasında kamuda mali saydamlığı bozan fon sisteminde 2000 ve 2001 yıllarında yapılan tasfiye sürecinden bahsedilmiş, ancak başka düzenlemeler yapılacağına değinilmemiştir.

Devlet vergi ve benzeri gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanma, fonlar, para basmaktan doğan gelirler gibi kaynaklardan elde ettiği gelirleri kamu harcamaları yoluyla ekonomiye yeniden kazandırır. Kamu harcamaları içinde önemli bir yere sahip olan yatırım harcamaları ile devlet, ekonominin üretim düzeyi, üretim kapasitesi, istihdam, milli gelir seviyesi ve böylece de toplumsal refah ile ilgili düzenlemelerde bulunur. Kamu harcamaları içerisinde yer alan bir diğer harcama kalemi ise transfer harcamalarıdır. Transfer harcamaları ile devlet, herhangi bir mal veya hizmet satın almadığı için ekonomide bireyler, sosyal tabakalar, sektörler ve bölgeler arasında gelir dağılımı değişir (Türk,2008: 89-90).

Daha çok yardım niteliği taşıyan ve gerekli görülen kişilere bir fon aktarması olarak nitelendirilebilecek transfer harcamaları inceleme konusu edilen fonlar açısından önem arz etmektedir. Zira, halen yürürlükte olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu da yukarıda bahsedilen amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş bir fondur. Bu anlamda, fonun kaynaklarının doğru yerde ve sosyal amaçlar için kullanıldıklarında gelir dağılımı ve toplumsal refah üzerinde düzeltici bir etkisi olduğundan söz edilebilir.

Devlet ekonomik dengenin korunması ve sürdürülmesi bakımından kendiliğinden fonksiyon gören ya da denge unsuru olan mali ve sosyo-ekonomik kurumlara sahiptir. Devletin özel bir müdahalesini gerektirmeden kendiliğinden ekonomik denge sağlayan bu tür uygulamaların başında, artan oranlı vergi tarifeleri, işsizlik sigortası ödemeleri, kurum, birey ve aile

birikimleri ve mali yardımlar gelmektedir. Otomatik dengeleyiciler olarak adlandırılan bu uygulamalar sayesinde, GSMH'da bir düşme olduğunda bireysel gelir ve harcamalardaki düşme, GSMH'da bir yükselme olduğunda da bireysel gelir ve harcamalardaki yükselme hafiflemektedir. Burada inceleme konusu edilen fonlar açısından tarım sektörüne yapılan mali yardımlar incelenecektir, zira ülkemizde halen uygulanan tek bütçe içi fon olan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu incelendiğinde adı geçen fonun ekonomiye etkisi daha net olarak görülecektir (Akdoğan,2002: 464).

Devlet sahip olduğu finansal gücün bir bölümünü, kullanım şekillerini yönlendirmek suretiyle, iktisadi yönden gelişmesini istediği sektörlerle kredi, teminat, ihracat primleri ya da destekleme alımları gibi adlar altında transfer harcaması olarak aktarmaktadır. İktisadi amaçlı transferlere iktisadi sübvansiyonlar da denilmektedir. Bu tür kamu harcamaları, iktisadi ve sosyal politikanın bir aracı olarak kullanılan negatif vergi niteliğindedirler ve ekonomik büyümeyi hedeflemektedirler. Bu hedefler doğrultusunda devlet sübvansiyon ya da teşvik adı altında transfer politikası uygulamaktadır. İktisadi amaçlı transferler genelde tarım sektörüne yönelik olarak sübvansiyon, sanayi ve ticaret sektörüne yönelik olarak da teşvik şeklinde uygulanmaktadır (Taşkesti, 2006: 36, 71-73).

Üreticinin ürününün piyasada yüksek bir değer bulmasına ve fiyat dengesinin sağlanmasına yarayan mali yardımlar, yeterince etkin bir şekilde uygulanmadıklarında gereksiz fon transferi yaparak kamu harcamalarının artmasına da sebep olabilmektedirler. Devlet tarafından yapılan bu tür mali yardımlar enflasyonist kaynaklarla finanse edilir ve özenle uygulanmazlarsa ekonomik yapı üzerinde olumsuz bir etki yaratırlar (Akdoğan, 2002: 471).

Fon sistemi halen toplam altı fonla yürütülmektedir. Bunlar bütçe içi Destekleme Fiyat İstikrar Fonu ve bütçe dışı Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Özelleştirme Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Tanıtma Fonudur. Yürürlükte olan bütçe dışı fonlardan Savunma Sanayi Destekleme Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu “bütçe dışı fonların ekonomik ve mali yönleri” başlıklı bölümde ayrıntılı olarak inceleneceğinden, burada KKG'D' inde

gösterilen diğer fonlara değinilecektir.

1) Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu;

Tarım ürünleri fiyatlarında meydana gelen dalgalanmalardan doğan sorunların çözümlenebilmesi, Devletin fiyat oluşumuna müdahalesini zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede yürütülen destekleme politikalarının amaçları ise, tarım ürünleri fiyatlarında ve üretici gelirlerinde istikrarı sağlamak, pazarlama kolaylıkları sağlamak, verimlilik artışı sağlamak ile iç ve dış piyasa talebinin yapısına uygun bir üretim biçiminin gerçekleşmesini sağlamak olarak sıralanabilir. Türkiye’de tarım ürünleri fiyatlarına yapılan Devlet müdahalesinin finansmanında bütçenin yanı sıra T.C. Merkez Bankası kredilerine de sıklıkla başvurulmuştur (Bulmuş,1978: 186,199).

Türkiye’de tarım ürünleri piyasalarına müdahalede İktisadi Devlet Teşekkülleri, Tekel Genel Müdürlüğü ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin de kullanıldıkları görülmüş, adı geçen kuruluşlara finansmanı büyük ölçüde Merkez Bankası sağlamıştır. Merkez Bankası İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Tekel Genel Müdürlüğüne verdiği kredilerde olduğu gibi ya doğrudan, ya da T.C. Ziraat Bankası aracılığıyla verdiği reeskont kredilerinde olduğu gibi dolaylı bir şekilde müdahalenin finansmanında rol oynamıştır (Bulmuş, 1981:548, 558).

1980 yılında, fiyat istikrarı yönünden desteklemeye tabi tarımsal ürünler ile pamuk ipliği ve un ihracatında, iç ve dış fiyatlardaki gelişmeler dikkate alınarak söz konusu ürünlerin kilosundan veya kıymetinden alınacak paralarla T.C. Merkez Bankası nezdinde Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu kurulmuştur. Fondan yapılan harcamaların önemli bir bölümünü çeşitli kararnamelerle tarımsal amaçlı olarak Tarım Birliklerine verilen krediler oluşturmaktadır. Fonun kaynaklarını ise, ihracat üzerinden çeşitli miktarlarda alınan ihracat primleri, kredi geri dönüşleri ve bütçe içi bir fon olması dolayısıyla bütçeden fona tahsis edilen ödenekler oluşturmaktadır. Amacı dış ticaretin ekonomik şartlara uygun olarak yürütülmesini sağlamak, ihracatın geliştirilmesi ve ihracata dönük yatırımların finansmanında kullanılmak üzere fon yaratmak olan bu fondan, turunçgiller, elma, domates, patates v.b. tarım ürünlerinde ton başına ihracat iadesi uygulaması bulunmaktadır. Ayrıca

fondan, yeni ihracat pazarları yaratmak ve geleneksel pazarlarımızda pazar payımızı arttırmak amacıyla işletmelere destek sağlanmaktadır (Saygılı,2002: 78–81).

2) Özelleştirme Fonu;

1994 yılında, her türlü özelleştirme iş ve işlemlerinden elde edilecek gelirlerin T.C. Ziraat Bankası nezdinde kurulan Özelleştirme Fonu'na aktarılacağına dair 24.11.1994 tarihinde yayımlanan 4046 sayılı Kanun'la kurulan Özelleştirme Fonu, bütçe kapsamı dışında bir fon olduğu için kapsam içi fonlar gibi bütçeden ödenek almamakta ve gelirleri bütçeleşmemektedir. Fon, tanımlanmış giderlerini kendi öz kaynakları ile karşılamaktadır. Fonun kaynakları arasında, özelleştirme uygulamalarından elde edilen satış hâsılatı, iştiraklerinden temettü gelirleri, kredi faizleri, satışlardan doğan alacakların faizleri ve mevduat faizleri yer almaktadır. Fonun harcamaları içerisinde ise, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi için yapılan çalışmalar ile idari, hukuki ve mali düzenlemelerin giderleri, özelleştirme sonrası personel giderleri bulunmaktadır (Saygılı,2002: 87–90).

3)Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu;

Mevcut fonlar içinde değerlendirilmesinin nedeni isminin içinde fon kelimesinin geçmesi olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, tasarrufları sigorta ederek bankacılık sektörüne güven ve istikrar getirmek amacıyla kurulmuş bir fondur. Fonun kuruluş amacında, diğer fonlar gibi kaynak transferi gerçekleştirmek yer almaz. Bankalardan, taşıdıkları risklere göre alınan primlerle kendine kaynak yaratan fon, söz konusu risklerin gerçekleşmesi durumunda, mevduatların mudilere ödenmesi gibi temel sorunlara acil çözümler bulmak amacıyla kurulmuştur. Fonun yukarıda belirtilen acil çözüm bulma amacının bir an önce devreye girebilmesi için fon bütçe dışında tutulmuştur. Bu uygulamanın nedeni olarak, bütçe disiplininin ve temel mali kuralların acil çözümler için hızlı hareket alanı bırakmaması gösterilmektedir (Saygılı, 2002: 151–152).

4)Tanıtma Fonu;

Fonun kuruluş amaçları arasında, ülkeyi yurt içinde ve yurt dışında tanıtmakla yükümlü kuruluşlara kaynak aktarmak, Türk kültür varlığının

yayılmasını sağlamak, devlet arşiv hizmetlerini işlevsel hale getirmek, uluslar arası kamuoyunu ülke menfaatleri istikametinde yönlendirmeye çalışmak sayılabilir. Fonun halen yürürlükte olmasında, ülke menfaatine olan ve bütçeden karşılanamayacak giderlerin hızlı bir şekilde yapılması amacı etkili olmuştur. Fonun Başbakanlığa bağlı adeta kapalı bir kutu olarak faaliyetini sürdürmesine devam edilmesinin bir diğer nedeni de, fon gelirlerinin Başbakanlık Örtülü Ödeneği tertibine konması ve buradan rahatlıkla harcama yapılması işlevinden kaynaklanmaktadır. Örtülü Ödenekten istihbarat, savunma, siyasi ve sosyal hizmetlerle, olağanüstü durumlarda harcamaların rahatlıkla yapıldığı düşünüldüğünde fonun kapatılmama gerekçesi de böylece ortaya çıkmaktadır (Saygılı, 2002:152).

3.3.2. Bütçe Dışı Fonların Ekonomik ve Mali Yönleri

Bütçe dışında oluşturulan fonlar, devletin ekonomiye müdahalede kullandığı etkili bir araç niteliğindedir. Ayrıca, fonlarla bütçe dışında yeni kaynaklar yaratıldığı için kamu kesiminin boyutları büyümekte, fakat konsolide bütçe kaynakları fonlara aktarıldığı ölçüde var olan kaynakların kullanılış biçimi siyasi iradenin isteği doğrultusunda olmaktadır. Bütçe dışı fonların gerek sayı gerek kapsam olarak genişlemesi, 1980 sonrasına egemen olan güçlü yürütme eğiliminin kamu maliyesi alanına bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bütçe dışında oluşturulan fonlar arasında birbirlerinin kaynaklarından yararlanma olanağının sağlanmasıyla devlet hayatında genel ve katma bütçelere paralel öncelikli kamu hizmetleri bütçesi ortaya çıkmıştır. Fonlar, Anayasa kuralları ve Parlamenter demokrasi ilkeleri zorlanarak oluşturulmuş ve ciddi eleştirilere hedef olmuştur. Öte yandan fonların önemli bir yer tuttuğu mali sistemde kamu kesiminin gerçek boyutunu belirlemek zorlaşmaktadır. Ayrıca özel ve kamu harcamaları ilişkisi kurulamamakta ve bütçe açığının gerçek boyutu da bilinmemektedir (Çağan, 1987: 22–23).

Bütçe dışı fonlar, başka bir bakış açısıyla gelirlerinden bütçeye aktarılmak üzere çeşitli oranlarda kesintiler yapılan ve uygulamada bütçe ödeneği tahsis edilmeyen kaynaklar olarak tanımlanabilir. Fonun bütçe içinde

veya bütçe dışında bulunmasının önemi, fon gelirlerinin bahse konu hesapta toplanmasından sonraki süreçte ortaya çıkmaktadır. İlk etapta kapsam dışındaki fonların gelirlerinden, kendi mevzuatında bir engel yoksa diğer fonlara yapılması gereken aktarmalar yapılır, daha sonra kalan gelirleri üzerinden bütçeye bir aktarım gerçekleşir. Kapsam dışındaki fonlardan bütçeye hangi oranlarda kesinti yapılacağı konusunda, daha önceki bölümlerde madde metni verilen 1050 sayılı Kanun'un ek 8. Maddesi ile yapılan düzenlemeyle, bunların Müşterek Fon Hesabında toplanan gelirlerinden belirlenecek oran ve miktarlarda kesinti yapılarak genel bütçeye gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır (Saygılı,2002: 51).

İncelenen dönemin başlarında Türkiye'de hızla gelişen bütçe dışı fon uygulaması çoğunluğu vergi gelirleri olmak üzere bir kısım devlet gelirlerinin, geniş veya dar olarak tanımlanabilen belli devlet hizmetlerine bütçenin genel kuralları dışında tahsisi olarak kullanılmışlardır (Erken, 1993: 37).

Halen yürürlükte olan 5 bütçe dışı fondan önemli ekonomik fonksiyonları ve büyüklüğü olan Savunma Sanayini Destekleme Fonu ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bu çerçevede incelenecek olunursa; 1985 yılında çıkarılan bir kanunla kurulan Savunma Sanayini Destekleme Fonunun gelirleri arasında, her türlü alkollü içki, sigara v.b. tütün mamullerinin ithalinden veya imalatçıları tarafından tesliminden, Bakanlar Kurulu'nca % 10'una kadar alınacak meblağ sayılabilir.

Ekonomik anlamda yeni bir kaynak yaratılmadan var olan kaynaklardan yararlanmak ve vergi matrahında indirim yapılarak vergi gelirlerinde kayba neden olmak bir olumsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Oynatılmasına izin verilen talih oyunlarının işletildiği yerlerden elde edilecek gayri safi hâsılatın azami % 50 oranında alınan ve Bakanlar Kurulu'nca Savunma Sanayini Destekleme Fonu'na dağıtımı yapılan miktarlar fonun diğer gelir kalemidir. Ödenecek meblağ Gelir ve Kurumlar Vergisinin matrahının tespitinde gider olarak dikkate alınmaktadır. Fonun bir diğer mali etkisi, Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellef ve sorumlularınca hesaplanan ve ücret dışındaki gelirler üzerinden alınan, bahse konu vergiler dışında ayrıca ödenen fon payı hâsılatından Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen oranda

ayrılan payın fon gelirleri arasında olmasıdır. Fon Kurumlar Vergisinden, yapılacak bağış ve yardımlar nedeniyle Veraset ve İntikal Vergisinden, yapacakları her türlü muameleler dolayısıyla Damga Vergisinden ve açtıkları krediler dolayısıyla lehte tahakkuk edecek faizlerden dolayı Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinden muaftır (Saygılı, 2002: 69–72).

Bir diğer önemli bütçe dışı fon olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ya da halk arasında kullanılan adıyla 'Fak-Fuk Fon' 1986 yılında, isminden de anlaşılacağı gibi sosyal amaçlı bir fon olarak kurulmuştur. Bütçe kapsamı dışında olmasından dolayı fon kendi kaynaklarını kullanmakta olup bütçeye her sene otomatik bir kaynak aktarımı yapmamaktadır. Fonun gelirleri içerisinde en önemlileri diğer fon gelirlerinden yapılan aktarmalar, yıllık beyanname veren Gelir ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin tahsil olunan gelir ve Kurumlar Vergisi tutarı üzerinden ödeyecekleri ilave miktarlar olarak sayılabilir. Fonun gelirleri ile ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kesimlerin desteklenmesi için her ay tüm il ve ilçelere kaynak aktarılmakta bu kaynaklar ise, başkanlıklarını Vali ve Kaymakamların yaptıkları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından ihtiyaç sahiplerine iletilmektedir. Fonun, diğer fonların gelirlerinden kaynak transferi yapması ve ilave bir vergi geliri alması dolayısıyla toplam vergi yükünü de arttırdığı söylenebilir (Saygılı, 2002: 75–77).

Halen yürürlükte olan ve KKGD'nde yer alan 3 bütçe dışı fonun, fonların tasfiyesinde önemli olan 2000 ve 2001 yıllarından sonraki kaynak ve harcamaları tablo 13,14 ve 15'de incelenmiştir.

Tablo 13

Savunma Sanayini Destekleme Fonu'nun Kaynak ve Harcamaları;
2002–2005 (Bin TL)

Yılı	Kaynaklar	Harcamalar	Kaynak Harcama Farkı
2002	1.727,919	1.266,129	461,790
2003	1.870,117	1.190,337	679,780
2004	2.224,295	1.246,453	977,842
2005	2.173,853	1.089,305	1.084,547

Kaynak: DPT

Tablo 14

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun Kaynak ve
Harcamaları; 2002–2005 (Bin TL)

Yılı	Kaynaklar	Harcamalar	Kaynak Harcama Farkı
2002	663,233	797,580	-134,347
2003	1.025,447	657,673	367,774
2004	1.478,452	1.274,647	203,805
2005	1.207,452	1.304,659	-97,207

Kaynak: DPT

Tablo 15

Özelleştirme Fonu'nun Kaynak ve Harcamaları; 2002–2005 (Bin TL)

Yılı	Kaynaklar	Harcamalar	Kaynak Harcama Farkı
2002	564,825	874,466	-309,641
2003	531,603	964,274	-432,671
2004	1.967,613	1.213,865	753,748
2005	2.664,764	564,684	2.100,080

Kaynak: DPT

Tablo 13,14 ve 15'in incelenmesinden özetle; bütçe dışı Savunma Sanayini Destekleme Fonu diğer bütçe dışı fonlara göre parasal anlamda daha büyük bir fon olduğu ve fonun kaynaklarının harcamalarından sürekli fazla verdiği anlaşılmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme Fonunda ise, dönemsel olarak kaynak ve harcamalar arasında finansman yoluyla karşılanan açıkların olduğu gözlenmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda kaynak ve harcamalar arasında meydana gelen açıkların nedeni olarak fonun kaynaklarının popülist yaklaşımlarla serbestçe harcanması gösterilebilir. Özelleştirme Fonunda meydana gelen kaynak ve harcamalar arasındaki açıkların sebebi ise, özelleştirme gelirlerinin azaldığı dönemlerdeki kaynakların azalması, kurumların özelleştirilebilir hale gelmesi aşamasındaki giderlerin fazlalığı ve özelleştirilen kuruluşların personeline harcanılan cari giderlere bağlamak olarak sıralanabilir (DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950–2006: 109–112).

SONUÇ

Tez çalışmasında, 1980'li yıllardan sonra kamu kesimi içindeki önemleri ve sayıları gittikçe artan kamu fonlarının seyri incelenerek, ekonomik etkileri hakkında bilgiler verilmektedir. Bu bağlamda çalışmada, 1993 yılından sonra bütçe içine alınmaya başlanarak denetlenebilir hale getirilmesi amaçlanan fonların 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan tasfiye süreci hakkında bilgiler verilerek, halen uygulanmakta olan fonların da kuruluş amaçlarının dışına nasıl çıktıklarının gösterilmesi amaçlanmaktadır.

Tez çalışmasında öncelikle fon tanımı ve kapsamı üzerinde durularak inceleme konusu yapılan fonlarla ilgili genel bilgiler verilmektedir. Fonların Türkiye ekonomisindeki önemlerini göstermek açısından da kamu kesimi içerisindeki yerlerine dair bilgiler verilmektedir. Bu çerçevede fonların bütçe büyüklüklerine ve mali yüklerle etkisi dönemler itibariyle irdelenerek fon uygulamalarının gelişimi hakkında süreç anlatılmakta ve diğer ülkelerdeki fon uygulamalarından da örnekler verilmektedir. Fonların denetimine ve tasfiye edilmelerine neden gerek duyulduğuna değinildikten sonra GSMH ve GSYİH gibi makro büyüklüklerin içerisinde fonların yerine değinilmektedir.

Bu bağlamda, tez çalışmasında konu edilen fonları kısaca, belirli özel amaçların yerine getirilebilmesi için kamunun oluşturduğu özel hesaplar olarak tanımlamak mümkündür. Fon uygulamaları 1980'li yıllarda amacını aşmış ve kapsamı da gittikçe genişlemiştir. Bütçe kurallarının dar sınırlarını aşmak, bütçe dışına çıkarma araçlarının yetersiz olması ve yeni kaynakların harekete geçirilmesi gibi gerekçelerle fon sisteminin yaygınlaştırıldığı ve bu çerçevede kapsamının da genişletildiği görülmüştür.

Kamu kesimi içerisinde yer alan fonlar, bir yandan kuruluş amaçlarını yerine getirirken bir yandan da makro ekonomik kararların gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için kullanılmıştır. Kullanımlarındaki esneklik ve sahip oldukları kaynaklar fonların kamunun çeşitli alanlarına (dış ticaretin desteklenmesi, yatırımların teşvik ve finansmanı, tarımsal destekleme, sosyal yardım) girmelerini sağlamıştır. Başka bir deyişle fonlar,

bir yandan kuruluş amaçlarını yerine getirirken bir yandan da ekonomik kararların gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak için kullanılmıştır.

Fonlar aracılığıyla en fazla kaynak kullanılan dönem 1985–1991 dönemi olmuştur. KKGD’si içinde yer alan 12 fonun konsolide bütçeye oranı 1984’te % 6,9 iken bu oran 1985’te 13,8’e, 1991 yılında da % 34,9’a yükselmiştir. Yine KKGD’nde yer alan 12 fonların GSMH’ya oranları da 1985’te 1984 yılına göre % 100 oranında artmış ve bu artış devam ederek 1991 yılında 1984 yılına göre yaklaşık altı kat düzeyine ulaşmıştır. 1991’den sonra fonlar aracılığı ile kullanılan kaynaklar azalma eğilimine girmiştir. Fonlarda biriken kaynakların bir bölümü genel bütçe açıklarının finansmanında kullanılmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, DPT Yıllık Programlarının incelenmesinden, sayıları yıllar itibariyle değişiklik gösteren KKGD’nde yer alan fonların kaynaklarının, 1999 yılında GSMH’nın % 1,8’i, 2000 yılında % 2,7’si, 2001 yılında % 2’si olarak gerçekleştiği gözlemlenmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında fonların tasfiyesinde hızlı bir süreç yaşanmış ve tasfiye sürecine paralel olarak fon kaynaklarının GSMH’ya oranları da düşmüştür. Bu bağlamda, 2002 yılında fon gelirlerinin GSMH’ya oranının % 0,7’ye düştüğü görülmektedir. Bu oranların analizinden çıkarılacak sonuç, önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde fon yükünün azalmış olmasıdır. DPT’nin fon gelirlerini 2007 yılından itibaren yeni bir hesaplama yöntemi olarak GSYİH’ya oranlamasını yaptığı görülmekte ve buna göre de fon gelirlerinin GSYİH’ya oranının 2006 yılında % 1,57, 2007 yılında ise % 1,12 olarak gerçekleştiği anlaşılmaktadır. 2009 yılına gelindiğinde halen var olan biri bütçe içi ve beşi bütçe dışı olmak üzere toplam altı adet fondan dördünün KKGD’nde yer aldığı ve 2008 yılı için fon gelirlerinin GSYİH’ya oranının % 0,56 olarak gerçekleşmesinin tahmin edildiği, 2009 yılı için ise % 0,38 olarak programlandığı anlaşılmaktadır. Bu verilerden de anlaşıldığı üzere, 2000 ve 2001 yılındaki tasfiye sürecinden sonra fon yükünde önemli bir oranda azalma yaşanmış ve fon ekonomisi uygulamasından vazgeçilmeye başlanmıştır.

Fonların denetim ve tasfiyeleri konusunda yapılan incelemelerden yola çıkarak fonların dayanaklarının Kanun, Kanun Hükmünde Kararname,

Bakanlar Kurulu Kararları ve Yönetmelikler olduğu görülmüştür. Denetimleri süreç içerisinde çeşitlilik göstermekte ise de, Sayıştay gibi denetim kurulları, özel heyet ve bağlı olduğu bakanlığın denetimine tabi fonların olduğu görülmüştür. Bu bağlamda, fonların idarenin kendi içinde denetlenmesinin, hatta bazen fon yöneticileriyle deneticilerinin aynı olmasının denetimden beklenen yararı sağlamadığı görülmüştür. Özellikle 1980'li yıllarda kamu kesimi içinde büyüyen fon uygulamalarının ekonomideki kaynak ve harcama dengesini bozarak kamu maliyesini disiplinden ve denetimden uzaklaştırdığını söylemek mümkündür. Kamu hizmeti gören ve kamu kaynaklarıyla finanse edilen tüm kamu kurum ve kuruluşları gibi fonların da etkin denetiminin sağlanması hem ekonomik bir gereklilik, hem de hukuk devleti ilkesinin zorunluluğudur. Fon uygulaması kamu kaynaklarının kullanımı anlamına geldiğinden, harcamaları üzerinde etkili bir kamu denetiminin sağlanması da gerekmektedir. İnceleme konusu yapılan dönemin ortalarına kadar kamu ekonomisi içerisinde oldukça önemli boyutlara gelen ve denetimden yoksun olan fonların, siyasi iradenin keyfi harcamalarına zemin oluşturabilecek bir yapıda olduğu anlaşılmış ve 1993 yılında tasfiyeleri konusunda somut bir adım atılarak bazı fonlar bütçe içine alınmak suretiyle tasfiye edilmeye başlanmıştır. Fonların tasfiyesinde milat olarak kabul edilen 2000 ve 2001 yıllarında ise, bütçe içi ve bütçe dışı olmak üzere toplam 69 adet fon tasfiye edilmiştir.

Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra adeta ikinci bir bütçe konumuna ulaşarak kamu kesimi dengesini alt üst eden fonlar kamu kesiminin gerçek büyüklüğünün anlaşılmasını engellemiş, harcamaların tek bir elden yapılmasını neredeyse olanaksız hale getirmiş ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmuşlardır. Fonlar ayrıca, mali yüklerin artmasına da yol açmış ve bu durum gelir dağılımındaki adaletsizlikle de birleşince oldukça olumsuz bir tablo ortaya çıkmıştır. Yeni vergiler salınması ya da mevcutlarının oranının artırılmasının tepki toplayacağı durumlarda fonlara başvurulmuş ve bu da vergi yükünü arttırmıştır. Fonlar kamuya yeni kaynak yaratamamış, ancak kaynakların kullanım şeklini ve alanını değiştirmiştir. Fon sisteminin içinde var olan bir diğer olumsuzluk, sağlıklı bir

şekilde denetlenememeleri ve temel mali yasaların hükümleri dışında olmaları nedeniyle giderek yasama denetiminin dışına kaçmanın bir aracı durumuna gelmiş olmalarıdır. Başka bir deyişle fonlar, yasamanın kamu gelir ve harcamaları üzerindeki otoritesini etkilemiş ve bu durum da hukuk devleti ilkesini sarsmıştır. Fonlarla ilgili olumsuzluklardan biri de, kullanım şekilleri ve yerlerinin siyasi amaçlara müsait olmasıdır. Seçim dönemlerinde popülist yaklaşımlarla fonların kullanıldığına sıkça rastlanmaktadır. Bu amaçla kullanılan fonlar arasında halen yürürlükte olan ve kamuoyunda 'Fak-Fuk-Fon' olarak bilinen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu başı çekmektedir.

1980–2008 döneminin başlangıcında sayıca kontrol edilemeyecek düzeye ulaşan fonların 1993 yılından itibaren bütçe içine alınarak disipline edilmeye çalışıldığı, 2000 ve 2001 yıllarında tasfiye sürecine girilmesi ile kuruluş mevzuatlarına paralel olarak bütçe içi ve bütçe dışı olmak üzere toplam 69 adet fonun tasfiye edildiği görülmüştür. Bu bağlamda, Dünya Bankası kredilerinin kullandırılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu dışında tüm bütçe içi fonlar tasfiye edilmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayini Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu olmak üzere 5 adet bütçe dışı fon haricindeki tüm bütçe dışı fonlar da tasfiye edilerek önemli bir aşama kaydedildiği söylenebilir. Tasfiye süreci, bazı fonların sadece adlarını değiştirmek, bazılarının ise gelirlerini genel bütçe içinde göstererek giderleri için de bağlı olduğu bakanlığa ya da idareye ödenek aktarmak suretiyle uygulanmış olsa da, denetim ve şeffaflığı sağlayarak kullanım alanları ve harcamalarını belirlemek adına kayda değer bir aşama olarak nitelenebilir.

Ülkemizde mevcut haliyle fonlardan bütçeye aktarılan gelirlerin detayları hakkında net bir bilgiye ulaşmak ortak bir veri tabanı olmadığı için oldukça zordur. Bu bağlamda, fonlar konusunda DPT tarafından yayınlanan verilerden hareketle, fonların tasfiyesinde dönüm noktası olan 2000 yılından sonra, KKGD'nde yer alan fonlar için bütçeye konulan ödeneklerin GSMH'ya oranının göreceli olarak azaldığı, bunun da fon sisteminin küçültülmesinden

kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Toplam kamu yatırımları içerisinde fon yatırımlarının ve fon yatırımlarının GSYİH'ya oranlarının da bu paralelde bir seyir izleyerek azaldığı görülmüştür. Fonların ekonomideki makro büyüklükleri incelendiğinde, fonların kaynak ve harcamaları arasındaki farkın yani fonların borçlanma gereğinin 1999 yılında önceki on yılda olduğu gibi açık verdiği, 2000 yılından itibaren fon dengesinin fazla vermeye başladığı görülmüştür. Fon Borçlanma Gereğinin GSYİH'ya oranlarının da aynı paralelde bir seyir izlediği anlaşılmaktadır.

Fon sisteminin ekonomi üzerindeki bir diğer etkisi de toplam kamu yatırımları içerisinde fon yatırımlarının önemidir. Bu çerçevede, 2000 ve 2001 yıllarındaki tasfiye sürecinden önce fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içerisindeki oranının 1989 yılından sonra sürekli % 10'lu rakamlarda olduğu, tasfiye sürecinden sonra ise % 10'un altına düştüğü gözlenmiştir. Bu çerçevede, 2002 yılından itibaren sıfırlı rakamlarla ifade edilen fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içerisindeki oranları 2007 yılından sonra % 0 olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde fon yatırımlarının GSYİH'ya oranları da tasfiye sürecinden sonra giderek düşmüş ve bu oran da 2002 yılından itibaren % 0 olarak gerçekleşmeye başlamıştır. Bunun nedeni ise, 2002 yılından sonra fon yatırımlarının GSYİH'ya oranlanamayacak ölçüde küçük kabul edilmiş olmasıdır.

Fonlar ölçüsüz, disiplinsiz ve sürekli olarak kullanıldıkları için çeşitli olumsuzluklara yol açtıkları gibi, belirli bir disiplin altında, belli bir boyutta ve gerektiği yerde kullanıldıklarında da belirlenen hedeflere çabuk bir şekilde ulaşacak bir yapıya sahip olduklarından harcamalarda süratlilik ve etkinlik sağlayabilirler. Bunun için ilkeleri doğru tespit ederek bu ilkelere uyulması konusunda denetim yapmak şarttır.

Fon sisteminden tamamen vazgeçilmeden de yapılacak bazı düzenlemelerle optimum faydanın sağlanabileceği görülmektedir. Bunun için bazı öneriler yapılacak olursa; Türkiye'de bugüne kadar olan uygulamalardaki olumsuzlukları bir yana bırakarak, mali sistemin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için, iyi düzenlenmiş bir plan-program-bütçeleme sistemi ile desteklenecek bir fon sisteminin ekonomi için faydalı olacağı söylenebilir.

Kamu kaynakları ile bütçeden karşılanan harcamalarda bulunan fonların sürekli olarak büyümelerini engellemek gerekmektedir. Fonların gelirlerinin bütçeye aktarılması ve buradan başka fonlara veya kamunun başka harcama kalemlerine kaynak oluşturulması fonların kuruluş amaçları dışına çıkmalarına neden olmaktadır. Sistemin tamamen tasfiye edilmesi yerine bütçe içine alma uygulaması ile bütçe açıklarını kapatma veya örtme işlevi de üstlenen fonlar vergisel nitelik kazanmıştır. Bu anlamda kendi kuruluş amaçları dışına çıkan fonların ya tamamen bütçe dışına çıkarılması ya da kapatılması daha uygun olacaktır. Harcamaları için bütçeye ödenek konulan fonların, bu kaynakları sosyal amaçlar ve ülke sanayisi ile dış ticaretin geliştirilmesinde kullanmaları gerekmektedir. Bu sayede istihdam yaratılarak fon kaynaklarının ekonomiye olumlu yansıması sağlanacaktır. Bütçe dışında bırakılan fonlar ise olağanüstü durumlar haricinde kendi kaynakları ile harcamalarını yapmalıdır. Olağanüstü durumları fon mevzuatlarında tanımlarken de, 'gibi', 'v.b.' şeklindeki, esnek ve uygulayıcıya takdir yetkisi verecek ifadelerden uzak durulmalı ve olağanüstü haller saymak yoluyla net olarak belirtilmelidir. Fonların gelirlerini sağlayan kişilerin, fonlardan sunulacak hizmetten yararlanacak kişilerden oluşmasına dikkat edilmesi hakkaniyetli olacaktır, yani dolaylı değil doğrudan bir fayda-maliyet unsuru içermelidir.

Fon sayısında artışın önüne geçilebilmesi ve böylece kontrol edilebilir boyutlarda kalabilmesi için, bütçe süreci ve harcamalarla ilgili mevzuatın katı kurallardan uzak tutulması gerekmektedir. Böylece, bütçe dışında rahat ve hızlı hareket etmek amacıyla kurulan fonların bu amaçla kurulmaları engellenecektir. Ancak, harcamalarla ilgili mevzuata verilecek esnekliğin, kontrol ve denetim mekanizmasının hareket ve yaptırım alanını kısıtlayacak ölçüde olmamasına dikkat edilmelidir. Kanun Hükmünde Kararname ve hatta idarenin düzenleyici işlemleri ile fon kurulması uygulamasına hiçbir şekilde izin verilmemelidir. Zira kanundan daha alt hukuki düzenlemelerle kurulan ya da faaliyetlerine devam eden bütçe içindeki fonların mevzuatlarında idarenin isteği doğrultusunda sürekli değişiklikler yapılabilmekte ve uygulamalarda keyfilik görülebilmektedir.

Fonları kullanarak öncelikli harcama alanlarına kaynak tahsisi yapılabildiğinden, bu harcama alanları mevcut kaynakların dağılımında siyasi tercihlere göre şekillendirilebilmektedir. Bu durum da hem hakkaniyetten hem de fonun amacından uzak bir hal almaktadır. Fonların harcama alanları açıkça ve en azından orta vadeli bir politika ile belirlenmelidir.

Fon mevzuatlarında fonun görevleri içine “kanunlarla ve diğer mevzuatlarla verilen diğer görevleri yapmak” gibi, sihirli bir cümle konulmasının engellenmesi de gerekmektedir. Zira bu cümle ile fonun harcamaları siyasi iradenin istediği doğrultusunda şekillenmektedir.

Sonuç itibarıyla; istisnai olarak kullanıldıklarında ekonomiye fayda sağlayacak fonların, ekonomi içerisindeki büyüklüklerine ve üstlendikleri görevlerin kendilerini vazgeçilmez hale getirmemelerine dikkat edilmelidir. Bu bağlamda, mevcut haliyle sistemde var olan olumsuzluklarından dolayı ya tamamen fon uygulamalarından vazgeçilmesi ya da yukarıda öneri niteliğinde sayılan düzenlemelerle ekonomiye fayda sağlayabilecek bir yapıya dönüştürülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Ankara, Gazi Kitapevi, 2002

AKTAN, Coşkun Can, 1993; “**Japonya’da Bütçe Dışı Fonlar**”, İşletme ve Finans Dergisi, 83: 33-39

AYDIN, Ali Rıza, 1989a; “Gelir İdaresini Geliştirme Fonu Örneği İle Fon Kargaşasına Bir Bakış”, **Mali Hukuk Dergisi**, 19, Ocak-Şubat:35-45

AYDIN, Ali Rıza, 1989b; “Fon Uygulaması ve GAP’a Yansıması”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Aralık: 19-23

AYDIN, Ali Rıza, 1993a; “Fonlarda Yeni Gelişmeler ve 1993 Bütçesi”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 13 Ocak 1993

AYDIN, Ali Rıza, 1993b; “1993 Bütçesi ve 29. Madde”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 14 Ocak 1993

AYDIN, Ali Rıza, 1995a; “Fon Sistemi ve Alışkanlıklar”, **İktisat Gazetesi**, 28 Haziran 1995

AYDIN, Ali Rıza, 1995b; “Fonların Tasfiyesinde Gelinemeyen Nokta”, **İktisat Gazetesi**, 5 Temmuz 1995

AYDIN, Ali Rıza, 1995c; “Bütçe ve Fon İlişkileri”, **İktisat Gazetesi**, 12 Temmuz 1995

AYDIN, Ali Rıza, 1995ç; “Fon Sistemi ve Dünya Bankası”, **İktisat Gazetesi**, 19 Temmuz 1995

AYDIN, Ali Rıza, 1995d; “Anayasa ve Fonlar”, **İktisat Gazetesi**, 26 Temmuz 1995

AYDIN, Ali Rıza, 1995e; “Fonlar Yine Umut”, **İktisat Gazetesi**, 16 Ağustos 1995

AYDIN, Ali Rıza, 1996a; “Fon Ekonomisinde Son Durum”, **İktisat Gazetesi**, 10 Ocak 1996

AYDIN, Ali Rıza, 1996b; “Anayasa’ya Aykırılık 1997 Bütçesinde de Devam Edecek mi?”, **Dünya Gazetesi**, 16 Ekim 1996

AYDIN, Ali Rıza, KONUKMAN, Aziz, OYAN, Oğuz, 1991; **Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri Ve Ekonomik Etkileri**, Ankara, TOBB Yayınları, 1991a

- AYDIN, Ali Rıza, OYAN, Oğuz, 1987a; **İstikrar Programından Fon Ekonomisine**, Ankara, Teori Yayınları, 1987
- AYDIN, Ali Rıza, OYAN, Oğuz, 1987b; "İstikrar Programından Fon Ekonomisine", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Ağustos:3-6
- AYDIN, Ali Rıza, OYAN, Oğuz, 1991b; **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Ankara, Adım Yayıncılık, 1991
- AYDIN, Ali Rıza, OYAN, Oğuz, 1992; "Fon Sisteminin Tasfiyesi Üzerine Görüşler", **Dünya Gazetesi**, 7 Ocak 1992
- BULMUŞ, İsmail, 1978; **Tarımsal Fiyat Oluşumuna Devlet Müdahalesi**, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, 1978
- BULMUŞ, İsmail, 1981; "Türkiye’de Tarımsal Taban Fiyat Politikası Ve Etkileri", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Özel Sayı, 1981: 548, 558
- ÇAĞAN, Nami, 1987; "Anayasa Yönünden Fonlar", **Mali Hukuk Dergisi**, 8, Mart-Nisan: 6-23
- Devlet Planlama Teşkilatı; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, Kalkınma Planları, Yıllık Ekonomik Raporlar, Yıllık Programlar
- ERGİNAY, Akif, 1994; **Kamu Maliyesi**, Ankara, Savaş Yayınları, 1994
- ERKEN, Tülay, 1993; "Türkiye’de Bütçe Dışı Fonlar, Kanada’da Bütçe Dışı Fonlar", **Maliye Dergisi**, 114, Temmuz-Ağustos-Eylül:37-62
- EVGİN, Tülay, 1993; "90’lı Yıllarda Ekonomimiz", **Hazine ve Dış Ticaret Dergisi**, 2: 37-49
- GÜÇER, Deniz, 1997; "Konut Fonu’nu Nema İşine Çevirdiler", **Milliyet Gazetesi**, 30 Ağustos 1997
- GÜREK, Harun, 1999; "Fonun Kasası Tamtakır", **Milliyet Gazetesi**, 19 Ağustos 1999
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı; Fon Göstergeleri ve Niyet Mektupları
- MARLOW, Michael, JOULFAİN, David, 1989; "The Determinants Off-Budget Activity Of State and Local Governments" **Public Choise**, 63: 113-123
- MARLOW, Michael, JOULFAİN, David, 1991; "The Relationship Between On-Budget and Off-Budget Governments" **Economic Letters**, 35: 307-310

NARİNOĞLU, Yalçın, 1995; “ Türkiye’de Fon Sistemi” **T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı**

ORHAN, Z. Osman, 1994; “ Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları” **İstanbul Ticaret Odası**, 1: 233-287

OYAN, Oğuz,1988; “Fonlar, İstikrar Programı ve Özelleştirme” **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Ocak:20-25

OYAN, Oğuz, 1989; **Dışa Açılma ve Mali Politikalar Türkiye**, Ankara, V Yayınları,1989

SAYGILI, Mehmet Kağan, 2002; “ Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması” **T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı**

ŞAHİN, Hüseyin, 1995, **Türkiye Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Kitapevi, 1995

TAŞKESTİ, Rukiye, 2006; “Türkiye’de Kamu Transfer Harcamalarının Ekonomi İçindeki Yeri ve Önemi(1995-2005)” G.Ü.S.B.E.Yüksek Lisans Tezi

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları

T.C. Maliye Bakanlığı; Yıllık Ekonomik Raporlar, Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporları

T.C.Maliye Bakanlığı; **Fonlar Mevzuatı ve Konsolide Bütçe İle İlişkileri**, Ankara, BÜMKO Yayınları,1993

T.C.Merkez Bankası; Yıllık Raporlar

T.C.Resmi Gazete; Kanun Metinleri, İptal Kararları

TURAL, Aziz, 1988; “Fon Uygulamaları”, **Maliye Dergisi**, Eylül-Aralık:65-81

TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008

YILMAZ, Turan,1996; “Refahyol’da Akaryakıt İstikrar Fonu Kavgası”, **Hürriyet Gazetesi**, 20 Kasım 1996

ÖZET

TOSUN, Ata. Türkiye’de Fon Sistemi ve Ekonomik Etkileri (1980-2008), Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010

Tez çalışmasında, Türkiye’de 1980-2008 yılları arasındaki fon sisteminin özellikleri ve ülke ekonomisine etkileri incelenmiştir. Bu çerçevede, fon kavramının tanım ve kapsamı üzerinde durulduktan sonra, fonların hızla yaygınlaşmasının altında yatan gerçek nedenler açıklanmaktadır. Fon kavramının netleşmesi açısından bütçeyle bağlantılarına, amaçlarına ve diğer ölçütlere (kuruluş dönemleri, kanuni dayanakları, bağlı oldukları kurumlar, kaynak ve gelirlerinin nitelikleri ve denetimlerinin özellikleri) göre ayrımı ve değerlendirmesi yapılmaktadır.

Türkiye’de fonların denetiminin yetersizliğinin, fon işlem ve hesaplarının ne yönde yürütüldüğünün anlaşılmasını engellemesi nedeniyle, fon gelirlerinin bütçe içine alınması ve harcamalarının ilgili idare bütçelerine ödenek konulması hatta bazılarının sadece adlarının değiştirilmesi şeklinde yürütülen tasfiye sürecinin dışında önlemler alınması gerekmektedir.

Çalışmada fonların Türkiye ekonomisi içerisindeki yeri ve etkileri ile ilgili olarak fonların bütçeye, kamu gelir-gider sistemine, toplam vergi yükü içerisindeki önemine ve istihdam maliyetlerine etkisine dair tespitler yapılmaktadır. Bu kapsamda, fonların GSMH’ya ve GSYİH’ya göre büyüklükleri, fon kaynak ve harcamalarının GSYİH’ya oranları ile fon yatırımlarının toplam kamu yatırımları içerisindeki payı gösterilmiştir. Fonların tasfiyesinde dönüm noktası olan 2000 yılından sonra, KKG D’nde yer alan fonlar için bütçeye konulan ödeneklerin GSMH’ya oranının göreceli olarak azaldığı, bunun da fon sisteminin küçültülmesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Toplam kamu yatırımları içerisinde fon yatırımlarının ve fon yatırımlarının GSYİH’ya oranlarının da bu paralelde bir seyir izleyerek sıfırlı rakamlara düştüğü görülmüştür.

Sonuç itibariyle; amaçlarına uygun olarak kullanıldıklarında ekonomiye bir fayda sağlayabilecek fonların, ekonomi içerisindeki büyüklüklerine ve üstlendikleri görevlerin kendilerini vazgeçilmez hale getirmemelerine dikkat

edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, mevcut haliyle sistemde var olan olumsuzluklarından dolayı, ya tamamen fon uygulamalarından vazgeçilmesi ya da ölçüsüz, disiplinsiz ve sürekli olarak kullanılmalarının engellenmesi gerekmektedir.

Fon sisteminin sağlıklı ve verimli işleyebilmesi için ayrıca, sistemle ilgili İlkeleri doğru tespit edip denetim yapmak, iyi düzenlenmiş bir bütçeleme sistemi ile desteklemek, fon kaynaklarını sosyal amaçlar ile sanayi ve dış ticaretin geliştirilmesinde kullanıp istihdam yaratarak ekonomiye olumlu yansımaları sağlamak gerekmektedir.

Anahtar Sözcükler

- 1.Bütçe
- 2.Fon
- 3.Denetim
- 4.Tasfiye
- 5.Teşvik

ABSTRACT

TOSUN, Ata. Fund System in Turkey and Its Economic Effects (1980-2008), Master Thesis, Ankara, 2010

In this study, the characteristics of the fund system in Turkey between 1980 and 2008 and its economic effects on the country's economy are analyzed. In this context, after emphasizing the description and scope of the concept of fund, the genuine reasons for the rapid expansion of the funds are explained. In order to clarify the concept of "fund", an evaluation and distinction are carried out according to its relation to the budget, its purposes and other criteria (its establishment periods, its legal basis, its affiliated institutions, the quality of its resources and revenues and the characteristics of its auditing).

As the insufficient audit of the funds in Turkey prevents to discover in which direction the funds transactions and the funds accounts are processed, the adoption of some measures is required besides the liquidation process implemented as the inclusion of the fund revenues into the budget and the allocations of the expenditures in the related administrative budgets and even only a change in their names.

Within the context of the role of funds in Turkish economy and their economic effects, this study includes certain findings about the impact of the funds on the budget, public income, expenditure system, total tax burden, and the labor costs. Within this framework, the size of funds with respect to GNP and GDP, the ratios of fund sources and expenditures to GDP, and the proportion of fund investments within the total public sector investments are demonstrated. After 2000, the turning point in the liquidation of funds, it was observed that the ratio of the budget allocations for the funds taking place in the Public Sector Balance to GNP relatively decreased, which resulted from reducing the funds system. It is also observed that ratios of fund investments to public sector investments and of fund investments to GDP followed a similar path almost zeroing out.

Consequently; it is necessary to pay attention to the fact that the funds,

which can positively contribute to the economy in case of their appropriate use, should not give indispensable functions to themselves regarding their size and their mission in the economy. In this regard, due to the weaknesses in the current system, it is necessary that either the application of the funds be completely abandoned or their unmeasured, undisciplined and continuous use be prevented.

For the proper and efficient functioning of funds system, it is also required to audit the funds by correctly identifying the principles concerning the system, to support it with a well designed budgeting system, to provide a positive reflection on the economy by creating employment opportunities as a result of the use of fund resources for social purposes and for the development of the industry and foreign trade.

Keywords

1 Budget

2 Funds

3 Inspections

4 Liquidation

5 Encouragements

