

160111

T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN  
TÜRKİYE IMF İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

RIDVAN KARACAN

ANABİLİM DALI : İKTİSAT  
PROGRAMI : İKTİSAT POLİTİKASI

TEZ DANIŞMANI : YRD.DOÇ.DR. H.BÜLENT KANTARCI

KOCAELİ - 2005

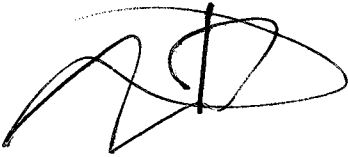
T.C.  
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİ DİSİPLİNİN SAĞLANMASI AÇISINDAN TÜRKİYE IMF İLİŞKİLERİ

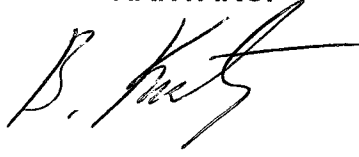
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Rıdvan KARACAN  
Tezin Kabul Edildiği Fakülte Kurulu Tarihi ve No: 06.04.2005/9

Prof. Dr. Recep TARI



Yrd. Doç. Dr. H.Bülent  
KANTARCI



Yrd. Doç. Dr. Seyfettin  
ERDOĞAN



KOCAELİ - 2005

## SUNUŞ

Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin ele alındığı çalışmada öncelikle IMF'nin kuruluğu, temel amaçları, faaliyetleri ve örgüt yapısı anlatılmıştır. Daha sonra Türkiye Ekonomisi, 1980 ncesi ve sonrası uygulanan IMF destekli istikrar programları kronolojik bir sıralama ile ele alınmıştır.

Çalışmada IMF destekli istikrar programlarının Türkiye'nin son yıllarda karşılaştığı ekonomik sorunlara ne derece zm getirdiğı mali disiplinin önemine vurgu yapılarak anlatılmaya çalışılmıştır. Ayrıca IMF politikalarının Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerinin boyutları hakkında bir fikir verilmek istenmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanması süresince bana her zaman destek olan, yönlendiren ve yol gösteren Sayın Hocam, Yrd.Doç.Dr.H. Bülent Kantarcı'ya teşekkürlerimi borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VI
KISALTMALAR.....	VII
TABLolar LİSTESİ.....	VIII
GRAFİKLER LİSTESİ.....	IX
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### ULUSLAR ARASI PARA FONU (IMF)

1.1. IMF' nin Tanımı ve Yapısı.....	4
1.2. IMF' nin Hedefleri.....	5
1.3. IMF' nin Örgütsel Yapısı.....	6
1.3.1 Guvernörler Kurulu.....	6
1.3.2 Yönetim ( Yürütme ) Kurulu.....	7
1.3.3 Genel Direktör ya da IMF Başkanı.....	7
1.4. Üyelik , Üyelikten Çekilme ve Kotalar.....	8
1.5. Üye Ülkelere Sağladığı Mali İmkanlar.....	9
1.5.1 IMF Tarafından Sağlanan Normal Mali İmkanlar.....	9
1.5.1.1. Destekleme ve Kredi Dilimleri ( Stand-by).....	9
1.5.1.2. Genişletilmiş Fon Kolaylığı.....	11
1.5.1.3. Genişletilmiş Kullanım İmkani.....	11
1.5.2. IMF Tarafından Sağlanan Özel İmkanlar.....	11
1.5.2.1. Tampon Stok Finansman Kolaylığı.....	12
1.5.2.2. Telafi Edici Finansman Kolaylığı.....	12
1.5.3. Geçici ve Diğer İmkanlar.....	13
1.6. Özel Çekiş Hesabı SDR ve Tahsisi.....	13
1.7. IMF'nin Maliye Politikası İle İlgili Önerileri.....	14
1.7.1. Borçlanma Konusunda Öneriler.....	15
1.7.2. Kamu Harcamaları Konusunda Öneriler.....	15
1.7.3. Vergileme Hakkında Öneriler.....	16

## İKİNCİ BÖLÜM

### CUMHURİYET SONRASI TÜRKİYE'DE EKONOMİK İSTİKRAR

#### ARAYIŞLARI ve IMF ile OLAN İLİŞKİLERİN BAŞLAMASI

2.1. 1923 -1947 Arası Türkiye Ekonomisi.....	18
2. 1.1. 1923 -1947 Yıllarının Mali Disiplin Açısından Analizi.....	21
2.2. 1947-1960 Dönemi Türkiye Ekonomisi.....	28
2.2.1. 1947-1960 Dönemi Mali Disiplin ve IMF'li Yılların Başlangıcı.....	29
2.2.1.1. 1947-1960 Borçlanma ve Vergi Gelirleri Politikaları.....	29
2.2.1.2. 1947-1960 Döneminin Kamu Harcamaları Politikası.....	32
2.3. 1960-1980 Arası Dönem Uygulanan Ekonomi Politikaları.....	34
2.3.1. 1960 ve 1980 Dönemi Mali Disiplin ve IMF İle İlişkiler.....	36
2.3.1.1. 1960-1980 Dönemi Kamu Harcamaları.....	37
2.3.1.2. 1960-1980 Dönemin İzlenen Vergi Politikaları.....	40
2.3.1.3. 1960-1980 Dönemi Kamu Borçlanma Politikaları.....	43

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 1980 SONRASI TÜRKİYE IMF İLİŞKİLERİ YAPILAN PROGRAMLAR VE

#### MALİ DİSİPLİN

3.1. Mali Disiplinin Tanımı.....	47
3.2. IMF İstikrar Programları ve Mali Uyum.....	48
3.3. 24 Ocak 1980 Kararları ve IMF İlişkisi.....	50
3.3.1. 24 Ocak Kararları ve Borç Yönetimi.....	52
3.3.2. 24 Ocak Kararları ve Kamu Harcamaları.....	59
3.3.3. 24 Ocak Kararları ve Vergi Politikaları.....	62
3.4. 5 Nisan 1994 Kararları ve IMF İlişkisi.....	68
3. 4.1.5 Nisan Kararları ve Borç Yönetimi.....	71
3.4.2. 5 Nisan Kararları ve Kamu Harcamaları.....	78
3.4.3. 5 Nisan Kararları ve Vergi Politikaları.....	82
3.5. 2000 ve 2001 de Yaşanan Krizler ve IMF İlişkisi.....	85

3.5.1. 2001-2004 Arası Borç Yönetimi, Gelişimi ve IMF İle İlişkiler.....	88
3.5.2. 2001-2004 Arası Kamu Harcamaları Gelişimi ve IMF ile İlişkiler..	93
3.5.3. 2001-2004 Arası Vergi Politikaları ve IMF İle İlişkiler.....	98
SONUÇ.....	103
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	107



## ÖZET

Bu çalışmada ağırlıklı olarak Türkiye IMF ilişkileri ve mali disiplin boyutu ele alınmıştır. Çalışmanın başında. IMF ile ilgili genel tanımlamalar yapılmıştır. Daha sonra Türkiye ekonomisindeki gelişmeler, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yılı 1923'den günümüze kadar dönemler itibarıyla ele alınmıştır.

Türkiye ekonomisi 1923'den İkinci Dünya savaşına kadar denk bütçe politikaları ile idare edilmiştir. Ülke savaşa katılmamış fakat savaştan olumsuz etkilenmiştir. Savaş boyunca içe kapalı bir ekonomi politikası izlemek zorunda olan Türkiye, savaş sırasında bunun sıkıntısını çekmiştir. Kendi özkaynaklarıyla iktisadi kalkınmayı gerçekleştiremeyeceğini anlayan Türkiye bu eksikliğini Batı Bloku içinde yer alarak gidermeye çalışmıştır. Ayrıca savaş sonrası SSCB'nin Türkiye üzerindeki emellerini açığa vurması, bu oluşumda yer almasına neden olan bir başka itici güç olmuştur. Bu şartlar altında Türkiye 1947 yılında IMF'ye üye olmuştur. Ülke IMF ile ilki 1958'de olmak üzere toplam 19 kez stand-by düzenlemesi gerçekleştirmiştir.

Gerek dış dünyada meydana gelen olumsuz gelişmeler, gerekse içeride yaşanan siyasi kargaşalar, terör ve popülist politikalar sonucu son düzenleme dahil ancak yedi tanesinde IMF'nin serbest bırakmış olduğu kredi dilimleri kullanılabilmiştir. Son stand-by düzenlemesi olan "Güçlü Ekonomiye Geçiş" Programı ile hedeflenen mali disiplin sağlanabilmiştir. Düzenleme başarıyla tamamlanabilmiştir. Buna rağmen dış borçlardaki artış devam etmektedir. Halen vergilemede etkin bir sistem oluşturulamamıştır.

## ABSTRACT

The main focus is the relationship between the IMF and Turkey along with the financial discipline of the Turkish Budget in this thesis. Key definitions about the IMF are presented at the beginning of the paper. The progress of the Turkish economy is examined beginning from 1923 which is the establishment year of the new Turkish Republic.

The Turkish Economy had a strict non-deficit budget from 1923 until the World War II. Turkey was not involved in the war but it was influenced massively. Turkey had some economic problems because it had to follow the rules of a closed economy during the war. Realizing that it will not be able to develop its economy with its own resources, Turkey tried to catch up with its development aim by obtaining a place in the Western Block. Another cause for Turkey to be a part of the Western Block is the fear after U.S.S.R. revealed its intentions for Turkey. Under these circumstances Turkey became a member of IMF. Turkey had signed 19 stand-by agreements starting from 1958.

Among these 19 stand-by agreements, only 7 of them had been fully utilized by Turkey in terms of the credit segments that IMF made available for use. The aimed financial discipline was realized within the last and successfully completed stand-by agreement called "Transition to Strong Economics". In spite of this success, the external debt goes on to increase to higher levels. Turkey still could not set up an effective taxation system.



**KISALTMALAR**

<b>DİBS</b>	<b>:Devlet İç Borçlanma Senetleri</b>
<b>DPT</b>	<b>:Devlet Planlama Teşkilatı</b>
<b>EDP</b>	<b>:Enflasyonu Düşürme Politikası</b>
<b>GSMH</b>	<b>:Gayri Safı Milli Hasıla</b>
<b>GSYİH</b>	<b>:Gayri Safı Yurt İçi Hasıla</b>
<b>İDT</b>	<b>:İktisadi Devlet Teşekkülü</b>
<b>IMF</b>	<b>:Uluslar arası Para Fonu</b>
<b>KDV</b>	<b>:Katma Değer Vergisi</b>
<b>KİT</b>	<b>:Kamu İktisadi Teşebbüsleri</b>
<b>KKBG</b>	<b>:Kamu Kesimi Borçlanma Gereği</b>
<b>KVA</b>	<b>:Kısa Vadeli Avans</b>
<b>SDR</b>	<b>:Özel Çekme Hakları</b>
<b>TCMB</b>	<b>:Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası</b>
<b>TÜFE</b>	<b>:Tüketici Fiyatları endeksi</b>

## TABLOLAR LİSTESİ

2.1.	Devlet Gelirleri (1923-1950).....	23
2.2.	1923-1938 Yılları Arasında Bütçe ve GSMH İçindeki Payı.....	25
2.3.	Toplam Kamu Gelirleri 1950-1960.....	32
2.4.	Toplam Kamu Harcamaları 1950-1960.....	34
2.5.	1961-1978 Vergi Yükü ve Vergi Gelirlerinin Esnekliği.....	42
2.6.	1963-1978 Kamu Kesimi Gelir ve Harcamaları.....	43
2.7.	1966 İtibari İle Dünyanın En Borçlu Ülkeleri ve Borç Miktarları.....	44
3.1.	1981-1993 Konsolide Bütçe Nakit Açığı ve Finansmanı Yollarının Nispi Ağırlığı.....	56
3.2.	1980-1995 Yılları Arasında Alt Dönemler İtibarıyla Ekonomik Tasnife Göre Bütçe Ödeneklerinin Yüzde Dağılımı.....	60
3.3.	1985-1993 Vergi Gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı.....	64
3.4.	1980-1993 Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri.....	65
3.5.	Yıllara Göre, Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamaları, Bütçe Dengesi 1980-1992.....	67
3.6.	Türkiye'de İç ve Dış Borç Gerçekleşmeleri 1995-1999.....	77
3.7.	Kamu Ekonomisi Toplam Verileri 1980-2000.....	78
3.8.	1980-2000 Konsolide Bütçe Büyüklükleri.....	79
3.9.	1998-2001 Harcama Hedefleri ve Gerçekleşmeler.....	81
3.10.	2001-2003 İç Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı.....	91
3.11.	2004 (Ekim Sonu) Bütçe Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı.....	92
3.12.	1980-2002 Devlet Harcamalarının Bütçedeki Payları.....	95
3.13.	2003-2004 Konsolide Bütçe Harcamaları.....	97
3.14.	2000-2004 Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dağılımı.....	99

**GRAFİKLER LİSTESİ**

Grafik 1: Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri (1927-1978).....	38
Grafik 2: Hazinesinin Merkez Bankası ve İç Piyasalardan Borçlanması (1980-1993).....	55
Grafik 3: İç Borç stokunun Dağılımı (1990-1998).....	73
Grafik 4: Çeyreklere Göre 2002 yılı Kesinleşen İç Borç Ödemeleri.....	89
Grafik 5: 1991-2003 Dolaylı Vergi Dolaysız Vergi Miktarı Gerçekleşmeleri Verilerin Dağılımı (yüzde).....	100



## GİRİŞ

Kamusal harcamaların kamusal gelirlere eşdeğer olarak gerçekleşmesi şeklinde tanımlanan mali disiplin, özellikle ülkemiz açısından son dönem Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) ile olan ilişkilerimizde büyük önem arz etmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan ekonomik, sosyal ve siyasal yaşantımızın miladı olarak tanımlanan 24 Ocak 1980 Kararlarına kadar geçen sürede daha çok içe kapalı devletçi anlayışa sahip ekonomik politikalar izlenmiştir. 1980'den itibaren, IMF ile eş zamanlı, global ekonomide ticareti engelleyici kontrollü ekonomi politikalarından, ülkeler arasındaki ticari faaliyetleri arttırıcı, devlet müdahalelerini en aza indirmeyi hedefleyen, piyasa mekanizmasına dayalı ekonomi politikaları uygulanmaya başlanmıştır.

Türkiye ekonomisi, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası ve 1950'lerde çok partili hayata geçişle birlikte bütçe açıklarının kurbanı olmuştur. Ülke yönetimi savaş sırasında ekonomik alanda kendi özkaynaklarının yetersiz olduğu kanaatine varmıştır. Bu yüzden uluslararası ekonomik düzende yer almak istemiştir. Böylece 1947 yılında IMF'ye üye olmuştur. Bu tarihten sonra ülke biraz daha dışa bağımlı hale gelmiştir. Türkiye Savaş sonrası batı bloku ile özellikle de ABD ile ilişkilerini artırması sonucu Truman Doktrini ve Marshall Yardımı uygulamalarına alınmıştır. Türkiye'nin bu şekilde yardım programlarına alınması dış kaynak kullanımını kolaylaştırmıştır. Bu tarihten sonra, ekonomik kalkınmada dış finansman sağlamak için çeşitli ülkelerden ve uluslararası kuruluşlardan kredi sağlama arayışları başlamıştır. Aslında Türkiye'nin bu tür yardım programlarına alınması ülkede ekonomik kalkınmayı sağlamaktan çok; ABD'nin, yıkıma uğrayan Avrupanın imarını gerçekleştirme arzusu olmuştur. Borçların giderek artmasında dış etkenlerin yanı sıra, çok partili hayata geçiş sonrası yaşanan popülist politikalar sonucu, yersizce başlatılan kamu harcamaları da etkili olmuştur.

Artan harcamalar sonucu oluşan iç ve dış açıklar ülkeyi ekonomik bunalıma sürüklemiştir. Ekonomide yaşanan bu olumsuz gelişmeler neticesinde 1958'de IMF'nin onayıyla İstikrar Tedbirleri alınmıştır. 1958 İstikrar Programı ile kısmen kontrol altına alınmış olan borçlar 1964 yılında tekrar artmaya başlamıştır. Ayrıca 60'lı yılların ortalarından itibaren ithal ikamesine dayalı geleneksel sanayileşme politikası Türkiye'yi gittikçe artan bir oranda döviz darboğazına itmiştir. Böylece 60'lı yılların sonuna gelindiğinde ülke ekonomisinde yeniden tıkanıkların yaşandığı görülmüştür. Bunun üzerine tekrar uluslararası mali kaynaklara baş vurmaya zorunda kalan Türkiye, IMF ile birlikte 1970 istikrar Programını devreye sokmuştur. 1970 Programının temel amacı artan dış açıkları kapatılması olmuştur. Uygulamaya konulan İstikrar Paketi ilk dört yıl boyunca olumlu sonuçlar vermesine rağmen gerek dünyada yaşanan petrol krizi, gerek o dönemlerde patlak veren Kıbrıs müdahalesi sonrası başarısızlığa uğramıştır. Bu arada kamu harcamalarıyla uyumlu olarak kamu gelirlerinin arttırılamaması ve sübvansiyon uygulamalarının yaygınlaştırılması ekonomide kamu açıklarının kontrolünü güçleştiren etkenler olmuştur. Bu durum 24 Ocak Kararlarına kadar devam etmiş, bu sürecin kırılabilmesi için hükümet IMF desteğini alarak 24 Ocak Kararlarına imza atmıştır. Alınan kararlarla kısa sürede istikrarın yakalanabilmesi için, ekonominin dışa açılması öngörülmüş ve bu amaçla ithalatta kısıtlayıcı engellerin azaltılması ve ihracatı arttırıcı tedbirler alınmıştır. Ancak ihracattaki artış ithalattaki artışın gerisinde kalmıştır. İthalattaki aşırı artışla birlikte, bölücü unsurların ortaya çıkması, reel üretimin azalması, özelleştirmenin istenilen ölçüde yapılamaması sonucu kamu harcamaları normal kamu gelirleriyle karşılanamaz hale gelmiş, hükümet yüksek faizli iç ve dış borçlanmaya başvurmuştur.

1990'lı yıllar bütçe açıklarının ülkeyi batırdığı ve borç stokunun iyice yükseldiği yıllar olarak geçmiştir. Türkiye 2001 krizinin yaşanmasının ardından maliye politikasının önemini anlamış ve son dört yıldır uygulamış olduğu sıkı bütçe politikaları ile 2004 yılında mali disiplin hedefini yakalamıştır.

Bu çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde IMF'nin ortaya çıkışı, yapısı, yönetimi ve hedefleri anlatıldıktan sonra kredi kaynakları ve borç anlaşmaları açıklanmıştır. Böylece araştırmanın iki ana konusundan biri olan IMF tanıtılmak istenmiştir. İkinci bölümde, 1980 öncesi Türkiye ekonomisi ve Türkiye IMF ilişkileri dönemler itibarıyla ele alınmıştır. Üçüncü ve son bölümde, 1980 sonrası Türkiye IMF ilişkileri ve oluşturulan programlarda mali disiplinin önemi ve uygulamaları; borçlanma, vergileme ve kamu harcamaları yönünden ele alınmıştır. Çalışmanın 1980 öncesi ve sonrası ayırımı tabii tutularak yapılması IMF politikalarında görülen değişimlerden kaynaklanmıştır. Ayrıca kuruluş yılı 1923 ile IMF ile ilişkilerin başladığı dönem ele alınarak aradaki zaman zarfında yaşanan ekonomik gelişmeler, hem IMF'siz yılların değerlendirilmesi, hem de IMF ile ilişkileri başlatan sebeplerin analizi açısından ortaya konmuştur. Bu çalışmayla, Türkiye-IMF ilişkileri çerçevesinde uygulamaya konulan istikrar programları dahilinde mali disiplinin ne derece sağlanıp sağlanmadığı araştırılmak istenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ULUSLARARASI PARA FONU (IMF)

#### 1.1. IMF' nin Tanımı ve Yapısı

Birinci Dünya Savaşı'ını izleyen yıllarda özellikle 1930'ların büyük dünya ekonomik bunalımıyla birlikte batılı ülkeler diğer ülkelerle ticaretlerini arttırabilmek, birbirleriyle rekabet edebilmek amacıyla mallarını satmak istemişlerdir. Bunu başarabilmek için de sürekli devalüasyonlara başvurmuşlardır. Böylece ucuzlayan mallar dış ülkelere rahat bir şekilde pazarlanabilmiştir. Fakat bu devalüasyonlar bir takım olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. Devalüasyon sorunu bir yandan para değerini düşürürken, bir yandan ülkelerin dış borçlarını artırmıştır. Ayrıca içeride de mal ve hizmetlerde fiyat artışlarına neden olmuştur. Bu fiyat artışları sonucunda Almanya'da faşizm gelip yerleşmiş, arkasındanda İkinci Dünya Savaşı başlamıştır.

İki savaş arasında ve İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda, dünya ticaretini ve devalüasyonları denetim altına almak amacıyla, başını ABD ve İngiltere' nin çektiği 44 ülkenin temsilcilerinin katılımıyla daha çok ABD 'nin öne sürdüğü White Planı ile yürürlüğe giren "Fon Sözleşmesi" ABD'nin Bretton Woods kentinde 22 Temmuz 1944'de imzalanmıştır. Anlaşma 27 Aralık 1945' de yürürlüğe girmiştir.<sup>1</sup>

Bundan böyle IMF uluslararası para sisteminin iyi işlemesine göz kulak olacak, kambiyo politikalarını denetleyecek (kambiyo istikrarı, paraların konvertibilitesi) ve ödemeler dengesini sağlamakta güçlük çeken ülkelere krediler vermekle işlevlerini yerine getirecektir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Yalçın Doğan, *IMF Kışkacında Türkiye 1946-1980*, 3.b., İstanbul: Tekin Yayınevi, 1987, ss.40-46.

<sup>2</sup> Paul A. Samuelson, *Economics*, 14th ed Printed in Singapor. McGraw-Hill, 1992, s.716

## 1.2. IMF' nin Hedefleri

IMF, savaş sonrası dönemde uluslararası mali düzeni sağlamak amacıyla kurulmuştur. IMF'nin bir amacıda dış ödeme güçlükleri içinde bulunan ye ülkelere kredi sağlayarak dış denkleşmeye yardımcı olmaktır. IMF'nin kredileri kısa sürelidir ve ancak geçici dış borçlar için verilir.<sup>3</sup>

IMF'nin başlıca amaçlarını şu başlıklar altında toplayabiliriz:

1- Uluslararası parasal problemlerin zm amacıyla işbirliği ve danışma mekanizmasının sürekliliğini sağlayarak kurum olmak ve uluslararası parasal işbirliğin sağlanması ve teşvik edilmesi.

2- İstihdam ve reel gelirin yüksek seviyeye çıkarılması ve bu seviyede istikrarın sürdürülmesi amacıyla uluslararası ticaretin gelişimine ve büyümesine imkan verecek ekonomi politikalarına ağırlık vermek.

3- Kambiyo istikrarına önem vermek, ye ülkeler arasında kambiyo antlaşmalarının yapılmasını ve bu hükümlere riayet edilmesini sağlamak ayrıca daha önce rekabet amacıyla konulmuş bazı kambiyo şartlarının yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmak.<sup>4</sup>

4- Özellikle programların başlangıç dönemlerinde ağırlıkla uygulanan talep kısıcı politikalar üreterek uygulandığı ülkedeki toplam harcama ve toplam gelir arasındaki denge durumunu sağlamayı ya da korumayı amaçlamaktır. Geleneksel IMF tipi programların temel taşı olan uygulama, toplam talep düzeyini IMF'ce tahmin edilen çıktı düzeyine ve muhtemel dış finansman miktarına uygun hale getirecek sıkı maliye ve para politikalarını içermektedir.

<sup>3</sup> Halil Seyidoğlu, *Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulamalar*, 4.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 1982, s.511.

<sup>4</sup> İhan Uludağ, *Uluslararası Para Sorunları*, İstanbul: Cem Ofset, 1980, ss.35-36.



5- Ülkelerdeki kaynakların etkin dağılımını engelleyen ve büyümeyi kısıtlayan aksaklıkları ve diğer yapısal ve kurumsal katılıkları azaltmak amacıyla yapısal reformlar yapmak IMF destekli yapısal uyum ve istikrar programlarındaki yapısal reformların bir kısmı şu şekilde sıralanabilir; ticaretin liberilizasyonu, fiyat liberilizasyonu, döviz piyasası reformları, vergi reformu, hükümet harcaması reformları, özelleştirme, emeklilik reformları, finansal destek reformu, bankacılık sisteminin yeniden yapılanması, iş gücü piyasası reformu ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi.<sup>5</sup>

### **1.3. IMF' nin Örgütsel Yapısı**

IMF, bütün üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan Governörler Kurulu ile bu kurulun seçtiği Yönetim Kurulu ve bu kurulun tayin ettiği başkan ile başkana bağlı bir grup tarafından yönetilir.

#### **1.3.1 Governörler Kurulu**

IMF' nin en yetkili organıdır. Her ülke kurula guvernör ile yedeğini dilediği şekilde atar. Bu üyeler genellikle Maliye Bakanları veya Merkez Bankası Başkanlarıdır. Yılda bir defa Eylül ayında Dünya Bankası Governörler Kurulu ile birlikte toplanır. Ayrıca en az 15 guvernör veya toplam oyların dörtte biri veya Yönetim Kurulu'nun talebi üzerine de toplantı yapılabilir. Governörler posta ile oy kullanabilirler.

Governörler Kurulu, yıllık raporu ve hesapları onaylar, başkanını ve her iki yılda bir atama dışında kalan Yönetim Kurulu Üyeleri'ni seçer. Önemli kurumsal konular Governörler Kurulu'nda görüşülür, diğer konulardaki yetkiler ise Yönetim Kuruluna devredilebilir. IMF'ye üye kabulü, kotaların belirlenmesi, Özel Çekme Hakları (SDR) tahsisi ve Fon'un net gelirinin dağıtımını konularındaki yetkiler, hiçbir zaman devredilemez.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Gökhan Aykaç, "Türkiye IMF Politikalarının Makroekonomik Etkileri", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), s.59.

<sup>6</sup> Rıdvan Karıuk, *Uluslararası Ekonomi*, 3.b., İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi, 1991, ss. 562-563.

### 1.3.2 Yönetim (Yürütme) Kurulu

Yürütme Kurulu, bir kısmı atanmış diğer kısmı seçilmiş olan direktörlerden oluşur. Fon'daki en büyük kotalara sahip 5 ülke, IMF Ana Sözleşmesi gereğince kendi direktörlerini atarlar. Bu ülkeler ABD, İngiltere, Almanya, Fransa ve Japonya'dır. Ana Sözleşme 15 üyenin, atama hakkına sahip olmayan ülkelerin adayları arasından seçilmesini öngörmektedir. Seçimler iki yılda bir yapılır.

Seçimlerin yapıldığı yıl ve ondan önceki yıl ulusal parası IMF işlemlerinde en çok kullanılmış olan iki ülke, en büyük kotaya sahip 5 üye arasında yer almıyorsa, bu ülkelerin biri yada ikisi birden Fon'a kendi üyelerini atama hakkına sahiptirler.<sup>7</sup> Atanmış yönetim direktörlerinin belli bir hizmet süresi yoktur. İlgili üye ülke, yeni bir atama yapıncaya kadar görevlerini sürdürürler. Yönetim Direktörleri Kurulu Ana Sözleşmede öngörülen ya da Governörler Kurulu tarafından verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmakla yükümlüdürler.

### 1.3.3 Genel Direktör ya da IMF Başkanı

IMF Yönetim Direktörleri Kurulu, guvernör veya icra direktörü olmayan bir kişiyi IMF başkanlığına beş yıllığına atar. IMF Başkanının Avrupa ülkelerinden atanması gelenek olmuştur. Başkan, IMF bürokrasisinin yöneticisi olup IMF'yi Yönetim Direktörleri Kurulu kararları doğrultusunda yürütür. IMF Başkanı, Yönetim Direktörleri Kurulu toplantılarına başkanlık yapar. Oyların eşitlik durumu dışında, Yönetim Direktörleri Kurulu'nda oy kullanma hakkı yoktur. Başkanın üçte yardımcısı vardır. İcra Direktörleri Kurulu'nun genel denetimi altında olmak üzere, personelin işe alınıp işten çıkartılması, Başkanın görevleri arasındadır.<sup>8</sup> Ayrıca her yönetim direktörünün danışmanlar ve teknik asistanlarla, yardımcı personelden

<sup>7</sup> Alpar ve Ogun, Cem Alpar ve Tuba Ogun, *Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar, Az Gelişmiş Ülkeler Tarafından Değerlendirme*, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, 1987, ss.150-151.

<sup>8</sup> Mahfi Eğilmez, *Uluslar arası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası Grubu ve Türkiye*, Yayın No:2, İstanbul: 1996, s.24.

oluşan bir Yönetim Direktörlüğü vardır. IMF' de departmanlar idari, hukuki, mali ve teknik departmanlar olarak dört kısımdan oluşur.<sup>9</sup>

#### 1.4. Üyelik, Üyelikten Çekilme ve Kotalar

Herhangi bir ülkenin IMF'ye katılabilmesi için IMF statüsünü kabul ettiğini açıklaması gerekir. IMF'ye üye olma koşullarını Governörler Kurulu belirlemektedir. Bir ülkenin IMF 'ye üye olabilmesi için, bir tür üyelik ödentisi ya da sermaye payı olarak kotasının karşılığını IMF'ye yatırması gerekir. Kotalar, her üyenin Fon'a yapacağı mali kaynakların sınırını gösterir. Üyeler üye olarak kabul edildiklerinde, kotaların %25 'i kadar uluslararası rezerv paralarla ve %75 'i kadar da kendi ulusal paraları cinsinden IMF 'ye ödemedede bulunurlar.

Her üyenin IMF' deki oy hakkının ağırlığı, onun kotasına bağlıdır. Oy verme ağırlığı iki yönden önem taşır. Birincisi Fon'un temel Politika ve Uygulamalarına ilişkin kararların verilmesinde belirli bir oy çoğunluğu aranmaktadır. İkincisi üyelerin oy verme ağırlığı, Onların Fon'un Yönetim Kurulundaki temsilini de etkiler. Üye ülkelerin Fon'dan sağlayabilecekleri mali kaynakların sınırını kotalar belirler. Fon yasasına göre kotalar ilke olarak, üye ülkenin milli geliri, dış ticaret ve ödeme hacmi gibi ekonomik göstergelere göre belirlenir. Fon ayrıca Yönetim Kurulu'nu beş yıllık dönemlerle kotaları gözden geçirme ve gerektiğinde arttırmakla görevlendirmiştir.<sup>10</sup>

IMF Ana Sözleşmesi'nin 15 maddesine göre, Fon'dan ayrılma iki şekilde gerçekleşir. Üye ülke söz konusu maddenin 1. fıkrasına göre kendi isteği ile Fon'dan ayrılabilir. Aynı maddenin 2. fıkrası B bendi'ne göre Governörler Kurulu kurallara uymayan üyeyi Fon'dan çıkartabilir. Fon'a istediği belgeyi vermemekte, Fon kurallarına uymama olarak kabul edilmektedir.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ufuk Başoğlu, Ölmezogulları Nalan, Parasız İlker, Dünya Ekonomisi, Küreselleşme, Finansal Kurumlar ve Küresel Makro Ekonomi, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1999, ss.136-137.

<sup>10</sup> Halil Seyidoğlu, Uluslararası İktisat; Teori Politika ve Uygulama, İstanbul: Güzem Yayınları, 1996, ss.509-511.

<sup>11</sup> Turan G.Gül, Uluslararası Para Sisteminin Dünü Bugünü, Ankara: Tisa Matbası, 1980, ss.99-100.

## 1.5. Üye Ülkelere Sağladığı Mali İmkanlar

IMF 'nin başlıca işlevlerinden birisi, üye ülkelerin geçici dış ödeme açıklarının giderilmesi amacıyla kredi sağlamaktır. IMF kredileri genelde kısa süreli olmaktadır. Ancak bazı durumlarda örneğin dış ödemeler dengesinin sağlanması bazı yapısal değişimler gerektirebilir. Bu yüzden son zamanlarda Kurum orta vadeli kredi imkanları sunmaya başlamıştır. Üye ülkeler IMF kredilerinden çeşitli hesaplar içinde ve farklı koşullar altında yararlanabilirler. Kullanılabilecek toplam kredi miktarı ise, daha önce bahsedildiği gibi üyelerin IMF'deki kotalarına bağlıdır.<sup>12</sup>

IMF'nin normal kredi kaynakları şöylece sıralanabilir.

- 1-Kredi Dilimleri ve Destekleme Anlaşmaları
- 2-Uzatılmış Fon Kolaylığı
- 3-Genişletilmiş Finansman Hesabı
- 4-Telafi Edici Finansman Kolaylığı
- 5-Tampon Stok Finansman Kolaylığı

### 1.5.1. IMF Tarafından Sağlanan Normal Mali İmkanlar

Bunlar; kredi dilimleri anlaşmaları, uzatılmış fon kolaylıkları ve genişletilmiş finansman hesabı olmak üzere üç başlıkta toplanmaktadır.

#### 1.5.1.1. Destekleme ve Kredi Dilimleri (Stand-by)

IMF, 1952 yılı başında "Stand-by" anlaşmaları denilen süreci işletmeye başlamıştır. Buna göre kredi isteyen IMF'ye bir niyet mektubu vermek zorundadır. Niyet mektubunda ilgili devletçe ödünç süresi boyunca izlenecek ekonomi politikaları ve alınacak istikrar önlemleri açıklanmaktadır.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Seyidoğlu, a.g.e., s.511.

<sup>13</sup> İlker Parasız, Uluslararası Para Sistemi, Bursa: Ezgi Kitabevi, Mart-1991, ss.95-96.

IMF'den borç alınmasında kullanılan, genel kaynaklar hesabı içinde yer alan kredi dilimleri ve destekleme anlaşmaları (Stand-by) Fon'un klasik kredi mekanizmalarından en önemlileridir. Her IMF üyesi, kendisine tahsis edilen kota çerçevesinde Fon'dan kredi sağlayabilir. Üyelerin kotaları ile sınırlı kalarak kullandıkları Fon kaynaklarına normal çekme hakları denir. Bir ülkenin kotası, o ülkenin IMF'den çekebileceği kaynak miktarını belirleyen tek faktördür. Kotanın büyüklüğüne bağlı olarak ülkenin çekme hakkı kullanması diğer bir deyişle milli parası ile diğer ülke paralarını satın alma hakkı vardır.

Herhangi bir ülke, diyelim ki İtalya döviz piyasalarında kendi parasının değerini saptanan ötesinde düşürmeksizin bir diğer ülkenin parasını örneğin, Amerikan dolarını elde edemiyorsa, IMF'ye başvurarak kendisine çekme hakkı tanınmasını isteyebilir. Bu durumda İtalya Fon'a lirez vererek karşılığında ihtiyaç duyduğu parayı (doları), elde edecektir. Kredinin vadesi dolduğunda İtalya Fon'a Amerikan dolarını veya Fon'ca konvertibil olarak kabul edilen herhangi bir parayı iade edecektir. IMF dilinde çekmeler, satın alma, geri ödemelerde, geri satın alma olarak geçmektedir. Buna göre İtalya, Fon'dan lirez karşılığında dolar satın almıştır ve dolar veya diğer konvertibil paralardan birisini vererek lirez satın almaktadır.

### **1.5.1.2. Genişletilmiş Fon Kolaylığı**

Genişletilmiş Fon Kolaylığı daha çok yapısal özellikteki dış ödeme açıklarını denkleştirmek amacıyla sunulan mali imkanlardandır. İlk kez 1974 yılında uygulamaya başlamıştır.<sup>14</sup> Makroekonomik ya da yapısal sorunlardan kaynaklanan ve daha uzun süreli ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için hazırlanan orta vadeli programları desteklemek için biçimlendirilmiş üç yıllık bir imkandır. Stand-by düzenlemesinde olduğu gibi bunda da performans kriterlerine bağlı taksitlendirme söz konusudur. Geri ödemeler 4-7 yıl içinde yapılır. Bu kolaylığın geri ödemesinin on yıla kadar uzatılması söz konusu olabilir.

<sup>14</sup> Seyidoğlu, a.g.e., s.673.

Genişletilmiş Fon Kolaylığı'nın maksimum miktarı üye ülke kotasının yüzde 300'üdür. Bununla birlikte stand-by'da olduğu gibi Genişletilmiş Fon Kolaylığı'nda da olağanüstü koşullar için istisnai oranlar uygulanabilmektedir. Bu desteğe uygulanan stand-by faiz ile aynıdır.<sup>15</sup>

### 1.5.1.3. Genişletilmiş Kullanım İmkanı

Bu kaynak, destekleme ve uzatılmış fon kolaylığı kaynaklarından finanse edilen ve Fon'un büyük desteğini gerektiren programlara ilave kaynak ihtiyacı duyulduğu zaman kullanılır. 1981'de uygulamaya konulan Genişletilmiş Kullanım İmkanından yararlanabilme şartaları ana hatlarıyla şu şekilde belirtilebilir.

- Dış dengesizliğin düzeltilmesini sağlayacak süre bir yılı geçmemelidir.
- İhtiyaç duyulan finansman , kredi tranşları veya Genişletilmiş Fon'dan sağlanabilecek tutardan büyük olmalıdır.
- Destekleme veya genişletilmiş düzenlemelerle uyumlu bir kredi olmalıdır.<sup>16</sup>

### 1.5.2. IMF Tarafından Sağlanan Özel İmkanlar

Bu imkanlar tampon stok finansman kolaylığı ve telafi edici finansman kolaylıkları olmak üzere iki başlık altındadır. Özel İmkanlar; beklenmedik durumlarda ortaya çıkabilen olumsuzlukların giderilmesinde, üye ülkelere kullandırılan mali imkanlardır.

<sup>15</sup> Mahfi Eğilmez, *IMF ve Türkiye (2002)*, [http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose\\_8.htm](http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose_8.htm) 30.12.2004.

<sup>16</sup> Hasan Alpago, *IMF Türkiye İlişkileri*, İstanbul: Ötüken Neşriyat Basım, 2002, s.55.

### 1.5.2.1. Tampon Stok Finansman Kolaylığı

Uluslararası piyasalarda ortaya çıkmış temel mal ürünleri fiyatlarındaki dalgalanmaların, ihracatı geniş ölçüde bu mallara dayalı olan ilgili ülkelerde meydana getireceği olumsuz etkileri hafifletmek amacıyla sunulan bir kredi imkanidir<sup>17</sup>. Üyeler, bu kolaylıktan ancak kısa vadeli ve geçici finansman sağlayabilirler<sup>18</sup>. Krediler ülke kotasının % 45 'ini geçemez. Yararlanan ülke, ayrıca normal kredi dilimlerinden de borçlanabilir. IMF; kalay, kakao, şeker ve doğal kauçuk tampon stokları için bu kolaylıktan üyelerini yararlandırma kararı almış fakat sadece kalay, şeker ve doğal kauçuk anlaşmaları çerçevesinde üyeler kredi kullanmışlardır.<sup>19</sup>

### 1.5.2.2. Telif Edici Finansman Kolaylığı

IMF, gelişmekte olan ülkelerin ek finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla bu ülkelerin kotalarıyla orantılı katkı paylarından ziyade, Fon'un kendisinin oluşturduğu veya bazı sanayileşmiş ülkelerin katkıları sonucu ek finansman imkanı sağlar.<sup>20</sup> Şubat 1963'de uygulamaya başlamıştır. Telif edici finansman kolaylığının amacı daha çok tarıma dayalı mallar ihraç eden üye ülkelerin ellerinde olmayan nedenlerle karşılaştıkları geçici ihracat darboğazlarından dolayı, ödemeler güçlüklerini gidermektir.

Bu kolaylıktan yararlanmak için iki şart gereklidir. Öncelikle dış dengesizlik kısa vadeli olmalı ve ülkenin denetimi dışında ortaya çıkmalıdır. İkincisi, ülke bu dengesizliği gidermek için Fon ile işbirliği yapmayı kabul etmelidir. Telif edici finansman kolaylığından yararlanan ülke, IMF'nin sağladığı diğer bütün kaynaklarda kısıtlamaya uğramadan kullanabilir. Geri

<sup>17</sup> Mahfi Eğilmez, *Hazine*, İstanbul: Diyalog Yayıncılık ve Organizasyon, Şubat-1997, s.167.

<sup>18</sup> Fishman, Betty G., *The American Economy*, New Jersey: D. Van Nostrand Company Inc., 1962, s.496.

<sup>19</sup> Rıdvan Karluk, *Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar*, 2.b, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1995, ss.250-251.

<sup>20</sup> Erol İyiboğurt, *Küreselleşme ve Türkiye*, Ezgi Kitabevi, Bursa, Ekim 1999, s.26.

ödemeler, üç ile beş yıl arasında veya ödemeler dengesizliği giderildiği anda yapılır.<sup>21</sup>

### 1.5.3. Geçici ve Diğer İmkanlar

IMF sağladığı bu imkanları dışında az gelişmiş ülkelere "Yapısal Uyum Kolaylığı" ve "Güçlendirilmiş Yapısal Uyum Kolaylığı" adı altında finansman imkanları sağlamaktadır. Yapısal uyum kolaylığının amacı az gelişmiş ülkelere Dünya Bankası'nın da iş birliği ile ödemeler dengesi sorunlarını gidermek içindüşük faizli kredi vermektir. Güçlendirilmiş yapısal uyum kolaylığı da yapısal uyum kolaylığı gibidir. Düzenleme düşük gelirli ülkelerin yapısal reformları ve ekonomik büyümeyi sağlayıcı ve ödemeler dengesini güçlendirici özelliktedir.

ayrıca ülkelerin karşılaştığı acil durumlarda acil durum destek politikaları çerçevesinde kullandırılan Geçici İmkanlar adı altında yardım programları da vardır. Acil Yardım Kolaylığı fakir ve yüksek borçlu üye ülkelere borç ve borç servisi düşürme politikaları çerçevesinde kullandığı fakirliği azaltma ve büyüme kolaylığı, 1990 Körfez krizi sırasında çıkartılan petrol kolaylığı, 1993 yılında Doğu Bloku ülkelerin planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişte yaşaması olası ödemeler dengesi sorununu çözmek amacıyla oluşturulan Sistemik Dönüşüm Kolaylığı bu tür uygulanmış Geçici İmkanlara örnektir. Geçici imkanların gerekliliği ortadan kalktığı zaman mevcudiyetlerine de son verilir.<sup>22</sup>

### 1.6. Özel Çekiş Hesabı SDR ve Tahsisi

Özel Çekme Hakları (SDR), 1970 yılında IMF tarafından uluslararası likiditeyi arttırmak için kağıt üzerinde oluşturulan ve karşılığı olmayan uluslararası rezervdir. IMF'nin aynı adı taşıyan ayrı bir departmanı tarafından

<sup>21</sup> Karlık, *Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar*, ss.244-250.

<sup>22</sup> Mahfi Eğilmez, *IMF ve Türkiye (2002)*, [http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose\\_8.htm](http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose_8.htm), 30.12.2004.



çıkartılan ve uygulamada kağıt altın adıyla tanımlanan SDR'nin en başta gelen özelliği, karşılıksız olması ve ödeme aracı olarak gücünü IMF'ye üye ülkelerin onu kabul etmek istemesinden almasıdır. SDR'nin zamanla uluslararası ödemeler sisteminin ana rezervi konumuna getirilmesi IMF'nin amaçlarından biri olmuştur.<sup>23</sup>

3.4 milyar dolarlık bir SDR oluşumu ilk olarak Ocak 1970 Üye ülkelere tahsisiyle uygulamaya başlamıştır.<sup>24</sup> SDR, yasal olarak değişim aracı şeklinde tanımlanmamıştır. Çünkü SDR, bir rezerv aracı olarak oluşturulmuştur. Kendi başına değeri olmayan SDR, bir çeşit açık kredidir. Söz konusu açık kredi, IMF üyesi ülkelerin birbirlerine olan borçlarının mahsup edilmesinde kullanılmaktadır. SDR'yi kullanan üye ülke, diğer üyeler yerine IMF'ye SDR cinsinden borçlanmaktadır.

SDR'nin oluşturulmasında uluslararası rezerv arzının, dünya ekonomisindeki gelişmelere paralel olarak hızla arttırılmaması etkili olmuştur. IMF 'ye üye her ülke, aynı zamanda SDR hesabına da katılmak zorundadır. Böylece üye ülkeler, karşılıklı olarak birbirlerinin Merkez Bankaları'ndan ulusal paralarını çekme hakkını elde ederler. SDR'ler üye ülkelerin IMF'deki kotalarına göre tahsisi edilir.<sup>25</sup> 1998 yılında tamamlanan Onbirinci Kota Artışı görüşmeleri sonunda, Türkiye'nin kotası 964 SDR milyona yükseltilmiştir.

### **1.7. IMF'nin Maliye Politikası İle İlgili Önerileri**

Bu başlık altında tez konusunun ana teması olan; borçlanma, kamu harcamaları ve vergilerle ilgili IMF'nin üye ülkelere tavsiyede bulunduğu öneriler, izleyecekleri politikalar izah edilmeye çalışılacaktır.

<sup>23</sup> Alpar ve Ogun, a.g.e., s.165.

<sup>24</sup> Güran, Nevzat, Aktürk, İsmail; Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi, 1992, s.84.

<sup>25</sup> Karluk, Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar, s.246.

### 1.7.1. Borçlanma Konusunda Öneriler

IMF'nin görevi, dış finansmanın, ülkelerin bugünkü ve gelecekteki borç ödeme kapasiteleriyle tutarlı bir düzeyde olmasını sağlamaktır. Bu, dış borçlanmaya sınırlar koymak veya son yıllarda daha açık olarak belirttiği gibi, finansman açığını karşılayacak gerekli yabancı sermaye girişini sağlamak şeklinde olabilir.

IMF, ekonomideki dengesizlikleri gidermek için gerekli ayarlama sınırlarını tespit eder, buna ulaşmak için toplam talep ve toplam arz arasında kalıcı bir dengeyi kuracak, aynı zamanda ödemeler dengesi kısıtlamasını azalatacak, satılabilir ürünlerin çoğalmasını sağlayacak önlemlerin yer aldığı bir dış borçlanma politikası belirler.<sup>26</sup> IMF, üye ülkelere mevcut borçlarını mümkün olduğunca çabukça ödemesinden ve borçlarını azaltmalarından yana kesin taahhütte bulunmaktadır. IMF'ye göre borçların önüne geçebilmek için yapılması gerekli ilk iş kamu harcamalarında kontrolün sağlanmasıdır.

Mevcut hükümetler borç ödemede herhangi bir gecikmede bulunurlarsa bunun kısa vadede hükümet açığını kapatacağı ancak, bu durum hükümete mali kaynak sağlayan kreditorleri zor durumda bırakacaktır. Bu şekilde kronikleşen borçlar sonucu hükümete borç veren kesim kendi vergi yükümlülüklerini devlet organlarına olan ödemelerini yerine getirmek istemeyeceklerdir veya devlet organlarına olan ödemelerini (örneğin hali hazırda ellerinde tuttıkları maaş ve ücretlerden alınan vergiler ve buna benzer ödemelerini) yerine getirmemek suretiyle karşılık verirler.<sup>27</sup>

### 1.7.2. Kamu Harcamaları Konusunda Öneriler

Bazı durumlarda bütçede oluşan açıklar veya fazlalıklar vergilerin azaltılması veya artırılması şeklinde olabileceği gibi, vergi gelirleri sabitken, harcamaların azaltılıp artırılması yoluyla oluşabilmektedir. Bu şekilde

<sup>26</sup> Alpage, a.g.e., s.46.

<sup>27</sup> Alan A. Tait, Engin Öner, "IMF'nin Maliye Politikaları ile İlgili Önerileri", Erzurum Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:10, Sayı:1-2, Atatürk Üniversitesi Basımevi, 1993, s.116.

artan harcamalar, ancak devletin normal faaliyetleri dışında gerçekleşen harcamalardır.<sup>28</sup> IMF'nin uyguladığı istikrar programlarında yer alan en önemli şartlardan biriside hükümetlerce alınan kredilerin kesilmesidir. Dolayısıyla, IMF üye ülkelerde görülen kamu harcamalarındaki aşırılıkları önlemek istemektedir. Kamu harcamalarındaki aşırılıklar sonucu artan talep baskısı ödemeler bilançosunda dengesizliklere neden olduğu bilinmektedir.<sup>29</sup>

Kamu harcamaları para basılması yoluyla finanse edilmesi toplam talep baskısına katkı yapmakta ayrıca fiyat düzeyine etki ederek, ihraç edilecek malların fiyatlarının, ithal edilen malların karşısında rekabetini olumsuz etkilemektedir. IMF üye ülkelere istikrar programlarında oluşan açıkların kapatılmasında para basımının yerine özel finansal piyasalarda kapatılmasını tavsiye etmektedir.

### 1.7.3. Vergileme Hakkında Öneriler

Vergiler, ekonomik düzende toplam talebi daraltıcı bir etkiye sahiptirler. Çünkü, vergiler kişilerin kullanılabilir gelirlerinde, bu sayede özel tüketim ve yatırım harcamalarında bir azalmaya neden olmaktadır. Dolayısıyla kısa dönemde, enflasyonla mücadelede maliye politikalarının temel araçlarından birisi, yeni vergiler koyarak veya vergi oranlarını arttırarak vergi gelirlerini arttırmak olmaktadır. Bireylerin harcama güçlerini denetim altında tutması bakımından vergiler etkin bir araç olarak görünür. Toplam harcama miktarı azaltılmak istendiğinde vergiler arttırılır, tersi durumda da azaltılır.<sup>30</sup>

IMF'nin uyguladığı istikrar programlarında, vergi reform ve tarife düzenlemelerinin ön planda olduğu sıkı maliye politikaları yer almaktadır. Böylece hem kamu gelirleri arttırılacak hemde bütçe disiplini sağlanmış

<sup>28</sup> Sadun Aren, *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, 11.b., Ankara: Savaş Yayınevi, 1998, s.230.

<sup>29</sup> Seyhun Doğan, *IMF İstikrar Programları ve Türkiye*, İstanbul: Işık Yayın, 1997, s.51.

<sup>30</sup> Hilmi Özkaya, "IMF İstikrar Politikaları ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik Performans Doğu Asya Örneği", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2002), ss.12-13.

olacaktır.<sup>31</sup> IMF, fiyat sisteminde istikrarı bozduğunu bildiği halde, biran önce sonuç alınması açısından vergi gelirleri politikalarında dolaylı vergilere daha çok ağırlık vermektedir. Böylece bir anlamda toplam talebi kısarak kamunun borçlanma gereği azaltılmak istenmektedir.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Bahadır Aydın, "Heterodoks ve Ortodoks İstikrar Programları Üzerine Bir Değerlendirme", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:185, Ankara, 1995, s.7.

<sup>32</sup> Yusuf Bayraktutan ve Himi Özkaya, "IMF İstikrar Politikalarının Doğu Asya'da Ekonomik Performans Sonuçları" **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:3, 2002/1, s.7.

## İKİNCİ BÖLÜM

### CUMHURİYET SONRASI TÜRKİYE'DE EKONOMİK İSTİKRAR ARAYIŞLARI ve IMF ile OLAN İLİŞKİLERİN BAŞLAMASI

Bu bölümde, uzun süren savaşlar sonucu galip gelmesini bilmiş ancak bir okadarda yıpranmış yeni kurulmakta olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin belirli dönemlerdeki ekonomik performansı ve bu dönemler sonunda elde ettiği mesafeler değerlendirilmeye çalışılacaktır. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından Türkiye Ekonomisi'nin dönüm noktası olan 24 Ocak Kararları'na kadar geçen sürede uygulanan ekonomi politikaları, IMF üyeliği öncesi ve sonrası açısından özellikle mali disiplin boyutu ile ele alınacaktır.

#### 2.1. 1923 – 1947 Arası Türkiye Ekonomisi

1923' ün Şubat ayında, takip edilecek iktisat politikasının tespit edilmesi ve iktisadi kalkınmanın tüm toplumun iştiraki ile başarılabilmesi için İzmir'de Türkiye İktisat Kongresi toplanmıştır. Cumhuriyetin kuruluşunu gerçekleştiren bu kadro batılılaşmadan yanadır. Asıl amaç önce batıyı yakalamak sonra geçmektir. Birinci ana hedef sanayileşme olmuştur. Fakat bu tek hedef değildir. Ekonominin tüm kesimleri önem verilecektir. Özellikle, nüfusun % 80'i tarımla uğraşan bir devletin önceliği tarıma vermesi kaçınılmaz olacaktır. Sanayinin gelişmesi için gerekli sermaye döviz ve iş gücünü sağlayacak tek sektör tarımdır. Bunun yanında bütün bu hizmetlerin görülebilmesi için ulaştırma alt yapısının geliştirilmesi gerekmektedir.<sup>33</sup>

Tarım üretimi son derece geri kalmış yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Ülkenin gelişmesi için gerekli alt yapı yatırımları yapılmamıştır. Ekonominin gelişmesi tarımdan başlayacaktır ve bu amaçla tarımın gelişmesine en büyük engel teşkil eden aşar Cumhuriyetin ilk yıllarında kaldırılmıştır. Bütün mali

<sup>33</sup> Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi, Bugünkü Durumu*, 7.b, Bursa: Ezgi Kitabevi, 2002, ss.32-36.

olanaksızlıklara rağmen demiryolu, sağlık, eğitim gibi alt yapı yatırımlarına başlanmış ve bu konularda önemli adımlar atılmıştır.

Gelişmenin, endüstrileşmeyle devam edebileceğini çok iyi bilen zamanın yöneticileri endüstriyel gelişmenin devlet-özel kesim işbirliği ile gerçekleştirilebileceğine inanmışlar ve bu konuda çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. Gerek devlete, gerek özel kesime finansman sağlayacak finansman kurumları kurulmuştur.<sup>34</sup> Bu anlamda ilk olarak 1924 yılında Türkiye İktisat Kongresinde alınan karar doğrultusunda, yarı resmi özellik taşıyan İş Bankası kurulmuştur. Bankanın görevi gayri menkul alım-satımı dışında, her türlü sınai, ticari işlerle bizzat uğraşmak ve bu alanlarda çalışan kuruluşlara, kredi açmak olarak belirlenmiştir.<sup>35</sup>

1927 yılında çıkartılan "Teşviki Sanayi Kanunu" ilk özel teşebbüsün teşviki suretiyle sanayileşme çabasına girilmiştir. Ancak 1929-1934 dünya buhranının etkisiyle gerekse o dönemde özel teşebbüs, özel tasarruf ve yatırımların henüz yeterli seviyede olmaması dolayısıyla, özel teşebbüse ağırlık veren kalkınma stratejisi istenilen hızda ekonomik büyüme getirememiştir. Bunun üzerine, ekonomik kalkınma ve sanayileşme hamlesinin kamu sektörü ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin (İDT) öncülüğü ile sağlanması ilkesi benimsenmiş ve bu anlamda 1934-1938 yılları için beş yıllık bir sınai plan uygulanmıştır.<sup>36</sup> İDT'lerin kurulmasındaki amaç özel sektörün el atmadığı veya başaramadığı alanlardaki atılımları devlet eliyle gerçekleştirmek belli bir süre sonra bu kurumları özel sektöre devretmektir. Yani uygulanan Devletçilik politikası daha çok bu amaca hizmet için oluşturulmuştur.

Devletçiliğin başlama yılları 1930 yılına kadar uzatılabilir. Bu yıllarda gelişen devletçilik fikri doktriner bir kaynaktan değil ekonomik durumun icabı olarak ortaya çıkmıştır. Zira devletin bir takım sınai teşebbüsleri bizzat kurup

<sup>34</sup> Zeyyat Hatiboğlu, **Özet Türkiye Ekonomisi**, 1.b., İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları, 1999, ss.2-3.

<sup>35</sup> Şahin, a.g.e., s.37.

<sup>36</sup> Mükerrrem Hiç, **Türkiye Ekonomisinin Analizi, Başlıca Ekonomik Göstergeler**, İstanbul: Güray Matbaacılık, 1980, ss.4-5.

işletmesi bir amaç olarak değil geçiş devresine özgü bir gereklilik olarak benimsenmiştir. Bu bakımdan, o yılların devletçiliğinin kısmi olduğu ifade edilebilir.

Bu dönemin en önemli olayı olan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının amacı ithalatımızda yer alan ve hammaddeleri içerde sağlanabilecek veya bazı hammaddeleri ithal yoluyla içerde kurulması mümkün olan sanayi kollarını devletçe ve yabancı yardımla kurmaktır. Bu sanayi kolları başlıca, dokuma sanayii, selüloz sanayii, seramik sanayii, kimya sanayidir.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, kapsamı geniş olmamasına rağmen bazı olumlu sonuçlar doğurmuştur. Şöyle ki :

Özel sanayinin ilgilenmediği Anadolu, Devletin bu bölgelerde yaptığı yatırımlar sonucu bir takım modern sanayi tesislerine kavuşmuştur. Eğitim ve sağlık gibi beşeri yatırımlar hariç, milli gelirin % 5 'ine yaklaşan yarım milyar liraya yakın kamu yatırımı gerçekleştirilmiştir. Bu yatırımlar özel teşebbüs yatırımları ile birlikte milli gelirin % 10'una ulaşan yatırım hacmi, iç ve dış istikrarı bozmadan gerçekleştirilmiştir.

Diğer taraftan yabancı şirketlerin millileştirilmesi 1933'ten sonra hız kazanmıştır. Millileştirilen yirmi kadar yabancı şirket arasında, demiryolları, rıhtım işletmeleri, su, telefon, elektrik şirketleri, madenler vardı. Sonuç olarak büyük dünya bunalımı ve çetin iş şartlarının meydana getirdiği bütün engellere rağmen, Devletçilik Türkiye'de belirli bir atılımı başarmış, belirli bir sanayileşmeyi başlatabilmiştir.<sup>37</sup>

İkinci Beş Yıllık Sınai Kalkınma Planı, 1939-43 ise İkinci Dünya savaşının patlaması dolayısıyla uygulanamamıştır. Bu dönemde önceki döneme kıyasla daha yoğun bir Devletçilik rejimi uygulanmıştır. Bu yoğun Devletçilik rejimi,

<sup>37</sup> Bilge Aloba Köksal ve A.Rasih İlkin, *Türkiye'de İktisadi Politikaların Gelişimi*, İstanbul:Yapı Kredi Bankası Yayınları, 1973, ss.6-8.

devlet müdahalelerinin etkisi ve İkinci Dünya savaşının menfi etkileri, bu dönemde kalkınma ve sanayileşme çabalarını kesintiye uğratmıştır.<sup>38</sup>

### 2.1.1. 1923-1947 Yıllarının Mali Disiplin Açısından Analizi

1923 yılında Türkiye İktisat Kongresinde alınan kararlar doğrultusunda ekonominin kuramsal ve yasal yapısı yeniden düzenlenmeye başlanmıştır. Dolayısıyla bütçe ve maliye politikalarında bu doğrultuda şekillenmiştir. Para politikası konusunda sağlam para, istikrarlı para politikasını benimsemiş olan hükümet, maliye politikası konusunda denk bütçe düzgün ödeme ilkelerine titizlikle bağlı kalmıştır. Hükümet bütçe açıklarından kaçınmış, toplayabileceği gelir kadar harcama yapmaya özen göstermiştir. Bu politikanın sonucu olarak 1926-27 yılından itibaren bütçe denkliliği hemen hemen sağlanmıştır. 1925-26 yılında bütçe 71.6 milyon TL, 1926-27 mali yılında ise 9.5 milyon TL açık vermiştir. 1927-28 mali yılında ise 400 bin TL bütçe fazlası sağlanmıştır.<sup>39</sup>

1923-1938 Devletçilik döneminde dış ticaret ikili anlaşmalara göre yürütülmüş, ithalat yasaklama ve kotalarla denetim altına alınmıştır. Dış dengenin sağlanması ile dış borçlanma ihtiyacı doğmamış ve Türk Lirası'nın değeri korunmuştur. Bu şekilde enflasyonun kontrolü sağlanmıştır.<sup>40</sup>

Fiyat İstikrarının sağlanması bütün ekonomilerin iktisat politikasının amaçlarından biridir. Fiyatlarda sürekli gerileyiş ve yükselişlerin sakıncaları çoktur. Bu durumun önemi dönem boyunca anlaşılmiş para arzının artırılmasından kaçınılmıştır. Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin ilanından T.C. Merkez Bankası'nın kuruluşuna dek geçen süre içinde Türkiye' de para arzı gerçekleşmemiştir. Bununla birlikte bankacılık kesiminin gelişmesi ile mevduat miktarının artmasına karşın toplamdaki para arzı artışı Milli Gelire

<sup>38</sup> Süreyya Hiç, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1994, ss.122-123.

<sup>39</sup> Ahmet Ulusoy, *Maliye Politikası*, Trabzon: Lega Kitabevi, 1999, ss.267.

<sup>40</sup> Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, *Türkiye Ekonomisinde Sektörel Gelişmeler*, Ankara: 1992, s.8.



oranı 1938'li yıllara kadar ortalama olarak aynı düzeyde seyretmiştir. Bu şekilde fiyat istikrarı büyük ölçüde sağlanmıştır.<sup>41</sup>

Para politikasında yaşanan bu başarı maliye politikasında da disiplini getirmiştir. Devlet bu şekilde harcamalarını elde ettiği gelirlere göre yapmıştır. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, ekonomi politikalarında önemli sayılabilecek gelişmelere neden olmuştur. Depresyon yıllarında ekonominin otomatik olarak tam istihdam düzeyinde dengeye geleceğine inanan ülkelerde dahi hükümetler ekonomik ve sosyal yaşama müdahale zorunluluğu duymuşlardır.

Bu yıllarda Keynes'in "ekonominin eksik istihdam düzeyinde dengeye gelebileceği tam istihdamı sağlamak için talebin artırılması gereği üzerinde duran, bunun için devlet müdahalesini zorunlu gören" istihdam teorisi henüz bilinmemektedir. Bilinsede belkide Türkiye ekonomisinde uygulanamazdı. Çünkü ülkenin asıl sorunu varolan üretim kapasitesinin tam çalıştırılması değil, prodüktiviteyi arttırmak, yeni kapasite oluşturmaktır.

Bu sorunun açık bütçe politikası ile talebi artırarak çözümlenmesinin mümkün olmadığı farkedilmiştir. Bu nedenle hükümet bunalımdan önce olduğu gibi sonrada denk bütçe politikası izlemiştir. Cari harcamalar yanında sermaye birikimine yönelik harcamalara önem veren bütçe politikalarına devam edilmiştir. Devlet gelirlerindeki gerilemeye karşı vergi oranlarını yükseltmek, yeni vergiler koymak ve borçlanmaya gitmek suretiyle çözüm aramıştır.

Bu anlamda iktidar ve halk büyük fedakarlıkta bulunacaktır. Bunlardan biri dış açıklardan sakınmak, başka bir deyişle döviz ve dış ticaret kontrolünü yürütmek ikincisi de vergi almaktır. Bu amaçla 1930' lu yılların vergi dalgası "İktisadi Buhran Vergisi" başlamıştır. Bunalımın olumsuz etkisine rağmen

<sup>41</sup> Tuncer Bulutay , Y.S. Tezel ve Nuri Yıldırım, **Türkiye Milli Geliri (1923-1948)**, Eskişehir Anadolu Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, ss. 212-243.

hükümet devlet bütçesini denkleştirme amacıyla vergi almayı ön plana geçirmiştir.

“Denk Bütçe+Sağlam Para” Politikanın değişmez çizgisi olmuştur. 1930’ lu yıllarda banknot hacmi değişmemiş, kredi faizleri de aynı seyretmiştir. Bu durumda dolaşımdaki para arttırılmamıştır. Maliye politikası para politikasının sınırlarını göstermiştir.<sup>42</sup>

Bu dönemde, vergi sisteminin kapsamının dar ve gelir artışının karşısında duyarlılığının az olması; ayrıca aşarın kaldırılıp yerine bir başka verginin konmamasından dolayı vergi gelirleri düşük olmuştur. Bu şekilde uygulanmış olan vergi politikası devlet harcamalarına kaynak sağlamak amacınada istenilen ölçüde gerçekleştirememiştir. 1923’ ten 1950’ ye kadar olan dönemde Devlet gelirin gelişimi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 2.1 Devlet Gelirleri (Milyon TL) (1923-1950)**

Gelirler	1923	1939	1950
<b>Genel Bütçe Gelirleri Toplamı</b>	111.3	389.7	1.448.8
<b>1.Vasitasız Vergiler</b>	25.9	43.7	447.9
<b>2.Vasitalı Vergiler</b>	25.9	140.6	794.2
<b>Vergi Gelirleri Topl.</b>	72.2	184.3	1.242.1
<b>Diğer Kamu Gelirleri Toplamı</b>	39.1	147.8	57.8
<b>Özel Gelirler ve Fonlar Toplamı</b>		57.6	148.7

**Kaynak:** Bilge Aloba Köksal, A.Rasih İlkin, a.g.e., s.53

Tablo2.1’den de anlaşılacağı gibi vasitalı ve vasitasız vergiler 1923’ ten sonra önemli değişikliklere uğramıştır. Bunun nedeni, 1923’ten sonra başta Aşar Vergisi olmak üzere bir çok sayıda vasitalı vergilerin kaldırılmasıdır.

<sup>42</sup> Bilsay Kuruç, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1987, ss.39-44.

Alınan vergi tedbirleri ve vergi sistemi piyasa göstergelerini düzeltmeye yönelik olmamıştır. Buna rağmen vergi yükünün düşük olması nedeniyle yüksek gelir grupları bundan olumsuz etkilenmemişler, yatırımlar devam etmiştir.<sup>43</sup>

Yine bu dönemde, uygulanan akılcı ekonomi politikası sonucu 1929 Bunalımına rağmen özellikle ulusal bir sanayileşme hamlesi başlatılmıştır. 1930-32 döneminde yıllık ortalama yüzde 3.5, 1933-39 döneminde ise yüzde 8.1'lik bir büyüme sağlanmıştır. Aldığı önlemlerle ticaret dengesi açığını (1938 yılı dışında) fazlaya çevirmiştir.

Bütün bu çabalar, Yeni Türkiye Cumhuriyeti'nin çok dar imkanlarıyla gerçekleştirilmiştir. Dışardan sağlanan tek kaynak Mayıs 1932 tarihinde Sovyetler Birliği ile imzalanan 8 milyon dolar tutarında faizsiz, 20 yıllık borçlanma anlaşmasıdır. Bu, gelişmekte olan bir ülkeye verilen ilk borç örneğidir. Bunu izleyen 25 yıl içinde başka borçlanmaya gidilmemiştir. Alınan borç şeker fabrikaları ve Kayseri'de kurulacak olan dokuma fabrikaları için, Sovyet malzemesi alımında kullanılacaktır.<sup>44</sup>

Dönem boyunca toplumun refahı ve ülke ekonomisinin gelişmesi için ülkenin tüm insanların gözleri önünde açık seçik rakamlarla, bilinçli harcama sistemi geliştirilmiştir. Cumhuriyetin ilk dönemlerindeki maliye politikalarının temel amacı, halka meşakkat vermeden devlet bütçesi dengesinin sağlanmasıdır. Ana prensip hızlı bir kalkınma için, devlet bütçelerinin fazla vermesinin sağlanmasıdır. Bu şekilde yatırımlar yapılabilecektir. Bütçeler, yıl başlarında denk olarak hazırlanmalı kesin hesaplar denk olarak kapatılmalıdır. Yıl içinde ek ödeneklerle bütçe dengesinin bozulmasına izin verilmemelidir. Denklikten kasıt devletin normal gelirleri (vergi geliri ve vergi dışı normal gelirler) ile normal harcamalarının birbirini karşılamaıdır. "İç ve dış borçlanmadan sağlanan gelirler ile denkliğin sağlanması kabul edilmemiştir."

<sup>43</sup> Aloba ve İlkin, a.g.e., ss.53-54.

<sup>44</sup> H.Okan Aktan, ve Diğerleri, *Atatürk'ten Günümüze Türkiye Ekonomisi*, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2002, ss.63-64.

**Tablo 2.2 1923-1938 Yılları Arasında Bütçe ve GSMH İçindeki Payı**

Yıllar	Gelirler	Harcamalar	Fark	GSMH	1/4 (%)	2/4 (%)
1923	111.8	140.0	-28.2	952.6	11.7	14.7
1924	139.4	177.0	-37.6	1203.8	11.6	14.7
1925	170.4	249.5	-79.1	1525.6	11.2	16.4
1926	180.4	172.2	+8.2	1650.5	10.9	10.4
1927	202.2	199.0	+3.2	1471.2	13.7	13.5
1928	222.0	201.1	+20.9	1632.5	13.6	12.3
1929	224.1	213.4	+10.7	2093.1	10.8	10.3
1930	216.5	210.1	+6.4	1580.1	13.7	13.3
1931	185.9	207.8	-21.9	1391.6	13.4	14.9
1932	214.3	210.6	+3.7	1171.2	18	18.0
1933	198.3	205.6	-7.3	1141.4	17.4	18.0
1934	240.9	228.8	+12.1	1216.1	19.9	18.8
1935	261.0	259.5	+1.5	1310.0	19.9	19.8
1936	281.9	260.3	+21.6	1695.0	16.6	15.0
1937	327.9	310.7	+17.2	1806.5	18.2	17.2
1938	340.6	313.2	+27.4	1895.6	17.97	16.5

**Kaynak:** Sevim Görgün, Atatürk Dönemi Maliye Politikası ( 1923-1938), Atatürk Dönemi Türkiye Ekonomisi Semineri, İstanbul: 1982, s.77.

1923-1938 yılları arasında hükümetlerin yaptıkları harcamaların Gayri Safi Mili Hasıla (GSMH) içindeki payı tablo 2.2'den izlenebilir.

Tablo 2.2'ye göre 1923'ten 1938 yılına kadar kamu harcamalarında artış görülmektedir. Ancak GSMH deki artış göz önüne alındığında bütçenin GSMH içindeki payında büyük değişimler olmamıştır. Bu oran 1923 'de %14.7 iken 1938' de %16.5 olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu yıllarda GSMH'nin iki kat arttığı söylenebilir. Bütçenin GSMH içindeki payı 1932 yılına kadar artmakla birlikte açık harcamaya gidilmemesi ile genel fiyat düzeyi kararlı kalmıştır. Ancak 1933 yılından sonra çeşitli sebeplerle kamu harcamalarına artış oranı hızlanmıştır. Kamu harcamalarının yüksek bir

düzeyde gerçekleşmesi emek yoğun teknoloji kullanıldığı için istihdam hacmini ve toplam talebi arttırarak fiyatların daha da gerilemesini önlemiştir. Diğer yandan piyasa talebinin baskısı güçlü olmadığı için kamu kesimi için denk bütçe ve düzgün ödeme ilkeleri Cumhuriyet'in kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı yıllarına değin sürmüştür.

Türkiye İkinci Dünya savaşına her ne kadar katılmasa da meydana getirmiş olduğu tahribatlardan nasibini almıştır. İhracat ve döviz girdilerini arttırmak ve ekonomik darboğazdan kurtulabilme amaçları ile %116 oranında 1948 yılında yapılan devalüasyondan istenilen sonuç alınamamıştır. Türkiye ekonomisinin sorunları iyice artmıştır. Ağır ekonomik durgunluk, yetersiz ihracat, işsizlik ve diğer ekonomik nedenler savaş yıllarında mümkün bir tehlikeye karşı savaş ekonomisi politikası izlenmiştir. Devlet gelirlerini arttırma amacı ile 1940 yılında varlık vergisi yasası uygulamaya konulmuştur.<sup>45</sup> Dönem boyunca Türkiye'nin askeri ve ekonomik yardımlar almasına rağmen arzu edilen ekonomik büyüme sağlanamamıştır. Ayrıca "Toprak Mahsulleri Vergisi" sadece bu dönemde uygulanan vergilerdir. Dış ticareti kısıtlayıcı hükümler daha da arttırılmış ihracata %40 prim verilirken, ithalattan %48 oranında prim alınmıştır. İthalatta daralma sağlamak için 1941'de "Ticari Ödemeler Tanzim Komitesi" oluşturulmuştur.<sup>46</sup> Ayrıca ikinci dünya savaşında ithalatta bir daralmaya neden olmuştur. Böylece ekonomi dış ticaret fazlası vermiştir. Ancak yaşanan arz daralmasına ek olarak, savunma harcamalarından kaynaklanan yoğun talep sonucu ekonomide yüksek enflasyon baş göstermiştir.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Esat Çelebi, "Atatürk'ün Ekonomik Reformları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri (1923-2002)", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Sayı.5, Ocak-2002, ss.26-35.

<sup>46</sup> İlker Parasız, *1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998, ss. 64-67.

<sup>47</sup> Yahya Sezai Tezel, *Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi 1923-1950*, Ankara: Yurt Yayınları, 1994, ss.179-180.

Ele Alınan Dönem Boyunca maliye politikasında genel prensipler;

1.Bütçe denkliğini sağlamak

2.Devlet gelirini arttırmak amacıyla yeni vergiler oluşturulurken bunun ekonomik hayat üzerindeki olumsuz etkilerini göz ardı etmemek buna göre önlem almak.

3.Mükellefin ekonomik gücüne göre vergi alarak vergi adaletini sağlamak, köylüden alınan vergi miktarını azaltmak

4.Türk Parasının değerini korumak olmuştur.<sup>48</sup>

Vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı dönem boyunca %11 civarında olmuştur. Harcamaların yaklaşık %40 'ı vergi dışı kaynaklardan (tekel hasılatı gibi, çeşitli devlet işletmelerinden) sağlanmıştır.1933 yılından sonra borçlanma yoluna başvurulmuştur.<sup>49</sup>

Özetle kuruluş yılları itibarı ile İkinci Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede maliye politikalarında disiplinden taviz verilmemiştir. Gerek vergi adaletinin sağlanması, gerek borçlanmaya başvurulması gerekse kamu harcamalarında israf ve yolsuzluklara ödün verilmemesi gibi konularda özen ve hassasiyet gösterilmiştir. Mali disiplin başarıyla uygulanmıştır. Ancak Türkiye İkinci Dünya Savaşına katılmamasına rağmen savaş ekonomisinin koşullarını tüm ağırlığıyla yaşamıştır. Savaş öncesinde başlayan planlı çalışmaları ve sanayileşme programları, savunma harcamalarının bütçeye hakim olması yüzünden tümüyle ertelenmiştir. Savaş sırasında tamamen içe kapalı ekonomik model izleyen Türkiye savaş boyu yokluklar çekmiştir. Savaş sırasında yaşanan ekonomik buhranlardan ders çıkaran ülke yönetimi

<sup>48</sup> Sevim Görgün, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası (1923-1938)*, İstanbul: Atatürk Dönemi Türkiye Ekonomisi Semineri, 1982, s.66.

<sup>49</sup> İsmail Türk, *Atatürk ve Türk Mali Sistemi, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye Ekonomik Gelişmesi*, Ankara: A.Ü.S.F. ve Türkiye Ekonomi Kurumu, 1982, ss.7-21.

bir daha bu tür krizleri yaşamamak için batılı devletlerden destek arayışı içine girmiştir.<sup>50</sup>

## 2.2. 1947-1960 Dönemi Türkiye Ekonomisi

1946'dan itibaren korumacı ve dış dengeye dayalı iktisat Politikalarından vazgeçilmiştir. Dışa açık bir ekonomi modeli izlenmiştir. Türkiye 'nin bu dönemde dışa açılmasını gerektiren bir takım iç ve dış etkenlerde olmuştur. Ticari faaliyetlerle uğraşan üretim sınıfı, teknoloji, pazarlama ve örgütlenme gibi konularda kendini geliştirememiştir. Dışa açılma yabancı sermaye yatırımının artması, ülkede sermayenin çoğalmasını sağlayacak ve bu kesimlerde mevcut fonlarını verimli bir şekilde değerlendirecektir. Savaş sonrası ortamda batılı ülkelerin gıda ve hammadde talebinin artacağı beklentisi büyük toprak sahiplerini harekete geçirmiştir. Ancak yeterli donanımla bu talebin karşılanması mümkün görülmemiş makine araç gereçlere ihtiyaç duyulmuştur.<sup>51</sup>

Devlet, gelirlerini arttırmak amacıyla varlık vergisi yasasını çıkarmıştır. 1945-1950 yıllarında çok partili sisteme geçişle birlikte ekonomi alanında liberal akım başlamıştır. 1947 yılında Beş yıllık liberal karakterde bir kalkınma planı hazırlanmıştır. Yüzde kırkdört oranı ile harcamanın en büyük payını ulaştırma sektörü almıştır. Bu harcamalar daha çok kara yollarında yapılmıştır. Bu dönemde Türkiye askeri ve ekonomik alanlarda yardımlar almıştır.<sup>52</sup>

Ekonomik ve askeri işbirliğine girdiğimiz ABD ve üyesi olduğumuz Dünya Bankası İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülkemizin ekonomik durumunu ve mali yardım gereksinimini saptamak üzere çeşitli inceleme heyetleri göndermişlerdir. Türkiye'nin tarımsal potansiyeli ve maden kaynaklarıyla, Avrupanın Savaş sonrası yeniden imar çalışmalarına katkıda bulunabileceği

<sup>50</sup> Alpago, a.g.e., ss.89-90.

<sup>51</sup> Gülten Kazgan, *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1998, s.260-261.

<sup>52</sup> Çelebi, a.g.m., s.35.

düşünülmüş ve Marshall Yardımları kapsamına alınmıştır. Bu anlamda ilk olarak tarım sektöründeki geçimlik üretim seviyesinin piyasa için üretim aşamasına gelmesi amacıyla ABD' den çok sayıda traktör ve tarım makinaları ithal edilmiştir.<sup>53</sup>

### **2.2.1. 1947-1960 Dönemi Mali Disiplin ve IMF'li Yılların Başlangıcı**

Türkiye özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası düzeyde siyasal ve ekonomik ilişkilere önem vermiştir. Bu anlamda yeni kurulan uluslararası örgütlere üye olmak istemiştir. Ekonomi sisteminde kendi kendine yeterli olunamayacağı anlaşılmış ve ilk olarak 11 Mart 1947'de IMF'ye üye olmuştur.<sup>54</sup>

#### **2.2.1.1. 1947-1960 Borçlanma ve Vergi Gelirleri Politikaları**

Savaş sonrası dönemde muhafazakar para ve maliye politikası değişmiş genişlemeci para ve maliye politikaları izlenmiştir. Hükümet iç ve dış kaynak kullanımına ve iç talep genişlemesine dayalı hızlı ekonomik büyüme stratejisini uygulamaya başlamıştır.<sup>55</sup> 1947 yılında Türkiye ile ABD arasında Türkiye'nin Marshall Planı yardımlarından yararlanabilmesi için İktisadi İşbirliği anlaşması imzalanmıştır. Bu dönemde Türkiye, kalkınma amacıyla 1947 yılında IMF, 1948 yılında Amerikan Hükümeti, 1950 yılında Dünya Bankası ve Avrupa Tediye Birliğinden krediler almıştır.

Dış borçların 1950 yılına gelindiğinde oldukça arttığını söyleyebiliriz. Ancak, savaş sırasında biriken altın ve döviz, bu borçları ödemeye yeterli seviyede olmuştur. Bu dönemde o zamana kadar görülmemiş bir şekilde artan dış borçlarımız bu artış trendini dönem sonunda maksimum seviyeye taşımıştır. Ayrıca, borçlar çok çeşitlilik kazanmıştır. 1950 yılında kurulan yeni hükümet 1946'da başlayan liberalleşme eğilimini hızlandırmış; Ekonomik

<sup>53</sup> Meral Tuncer, *Türkiye Ekonomisi*, TODAİE 2003, 1.b, Ankara: Yayın No: 317, Mayıs, 2003, s.38.

<sup>54</sup> Erol Zeytinoglu, *Ekonomik Doktrinler ve Sistemler*, 2.b, İstanbul: Mim Yayıncılık, 1996, s.245.

<sup>55</sup> Şahin, a.g.e., s.124



İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'nin dış ticarete %60 liberasyon önerisini uygulamaya koymuştur. İthal ikameci sanayi politikalarına devam edilmiştir. Sanayide özel kesimin ağırlığını arttırmayı, yüksek taban fiyatları ve kredilerle tarım kesimini desteklemeyi önemli ölçüde dış kredi ve yardımlar sağlamayı programına almıştır. Yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesi için yeni düzenlemeler yapmıştır.

Böylece döviz rezervleri bu tür liberasyon uygulamaları sonucu dış açıklarla azaltılmıştır. Ülke döviz darboğazına girilmiştir. Dışarıdan kredi almak zorlaşmıştır. 1958 yılında ülkenin dış borç yükü çok ağırlaşmış ve moratoryum ilan edilmiştir. Ağustos 1958'de, IMF ve ABD Hükümeti ile istikrar programı yapılması konusunda anlaşma yapılmış; 1 dolar 2.80 liradan 9 liraya yükseltilmiştir. Karşılığı Merkez Bankası'nda bloke edilen ve alacaklılara transfer edilemediği için biriken özel sektör borçları Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECC) ve ABD ile imzalanan anlaşma sonrası devlete devredilmiştir. Borcun 1958'den sonra doğan döviz kuru farkı bütçeden ödenmiştir. Bu borçlar 1971 yılına kadar sürmüştür.<sup>56</sup>

Söz konusu istikrar programı dış ticaret hacminin düzenlenmesi ve ihracatın artırılması yanı sıra enflasyonun kontrolüne yöneliktir. Programda yer alan önlemleri iki grupta özetlemek mümkündür.

1. Para ve kredi arzının kontrol altına alınması, özellikle Para arzının artışına neden olan M.Bankası kredilerinin sınırlandırılması. Dış dengenin yeniden sağlanması amacıyla ayrıca iç ve dış fiyatlar arasındaki farkı gidermeye yönelik Türk parasının devalüe edilmesi.

2. Kamu sektörünün öncelikle KİT'lerin dengeye kavuşturulması. Ağır dış borç yükünün, kredi veren ülkelerle anlaşma yapılarak ertelenmesi ve yeniden dış kaynak sağlanması.

<sup>56</sup> Erdoğan Öner, *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Yayın No:359, Ankara: 2001, ss.475-476.

1950-1960 dönemi ekonomide liberal politikaların görüldüğü dönem olarak bilinir. Liberal ekonomi politikalarının benimsenmesinde ABD'nin savaş sonrası konumu yanında iç faktörlerde etkili olmuştur. Güçlü sınıflar devletçi düzenden ziyade yabancı sermayenin katılımını istiyorlardı. Bu iç ve dış faktörlerin etkisiyle uygulanan liberal ekonomi politikaları, 1950-54 yılları arasında gerek elverişli hava koşulları gerekse ABD yardımları gibi nedenlerle başarılı sonuçlar vermiştir. GSMH ortalama %10 artmıştır. Ancak 1954'ten sonra durum değişmiştir. Yaşanan iklim bozuklukları gelirin büyük bir bölümü tarımsal üretime dayanan ülkenin ekonomisini olumsuz etkilemiştir. İhracat azalırken, ithalat artmış, ortaya çıkan döviz kıtlığı sebebiyle ithalat güçleşmiştir. Fiyatlar hızla yükselmeye başlamış, dış borçlar ödenemez hale gelmiştir. İthalat yapılamadığı için mal kıtlığı başlamış, işsizlik ve enflasyon artmıştır.<sup>57</sup>

Alınan önlemlerle enflasyon dizginlenmeye çalışılmış, ekonomide likidite fazlasını eriterek yüksek düzeyde fiyat istikrarı hedeflenmiştir. İstikrar Programı, fiyat istikrarının yanı sıra ödemeler dengesini sağlama amcına yöneliktir. İthalatın maliyeti gümrük vergileri artırılarak yükselmiş, İhracatın artması içinde çeşitli mal gruplarına göre teşvik primleri ön görülmüştür. Ayrıca ihracatı arttırmak için döviz ayarlaması yapılmıştır. Bu ayarlama ile iki katlı kur sistemi getirilmiştir.

Vergi politikası olarak 1950'den itibaren vergide artan oranlılığı sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmiştir. Fakat vergi uygulamasının etkin olmaması vergi sisteminin yapısını ideal olmaktan uzağa götürmüştür. Bu yıllarda vergi tabanının çok kısıtlı olduğu söylenebilir. Türkiye'de toplanan vergiler vatandaşların vergi ödeme yetenekleri ve isteklerinden çok, hükümetlerin gösterdiği gayretler sonucu olmuştur.

1955 yılı verilerine dayanılarak yapılan hesaplama göre, vergilendiren gelirin %29'unu kazanan ücretli ve maaşlılar vasıtasız vergilerin %40'ını,

<sup>57</sup> Filiz Çevik, "Türkiye'de İktisadi Rejim Arayışları", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enst., Dergisi, Sayı:1, 2000, s.119.

vergilendirilebilir gelirin %24'ünü kazanan zengin çiftçiler ve toprak sahipleri ise bu vergilerin yalnızca %2'sini ödemişlerdir.

Bu dönemde elde edilen kamu gelirlerinin yaklaşık % 72'si vergilerden olmuştur. Bunun %40.3'ü vasıtasız vergilerden %57'si vasıtalı vergilerden harçlardan ve gümrük vergilerinden toplanmıştır.<sup>58</sup> Dönem boyunca elde edilen vergi gelirleri tablo 2.3'de gösterilmiştir.

**Tablo 2.3 Top. Kamu Gelirleri 1950-1960 Cari Fiyatlarla, Milyon TL.**

	Milyon TL	%
Toplam kamu gelirleri ( KG )	37176.2	100.0
Dolaysız ve Dalgalı vergi Gelirleri	24761.6	66.6
Gümrük vergileri ve harçlar	2054.3	5.5.
Tekel Gelirleri	6184.6	16.6
Kamu Kesimi açığı	15392.9	
KG / KH		70.7

**Kaynak:** Şahin, Türkiye Ekonomisi, 2002, s.126

### 2.2.1.2. 1947-1960 Döneminin Kamu Harcamaları Politikası

1947-1960 dönemi boyunca kamu harcamalarında önemli sayılabilecek artışlar görülebilmektedir. Bu dönemde özellikle devletin alt yapı yatırımları ile ilgili harcamaları, KİT'in işletme zararları ve tarımsal ürünler destekleme alımları yükselmiştir<sup>59</sup>. Dönemin iktidarını bu politikayı izlemeye yönelten başlıca teşhisleri şunlardır. Tarım kesimi görünüşte vergi dışı bırakılmıştır. Oysa en fazla vergi bu kesimden alınmaktadır. Devletçilik politikası ile tarım kesimi dolaylı olarak ihmal edilmiş, bu da üretimi aksatmış çiftçinin hayat standartlarını düşürmüştür. Toplumun büyük bir kesimini oluşturan tarım kesiminin bu şekilde ihmal edilmesi gerek devlet gerek özel sektör sanayinin gelişmesini sağlayacak bir talep gücünün oluşmasını engellemiştir.

<sup>58</sup> Şahin, a.g.e., ss.125-126.

<sup>59</sup> Şahin, a.g.e., s.124

Harcamaların bir diğer ayağını oluşturan demiryolları ve karayollarının artırılması enerji ve sulama tesislerinin kurulması, limanlar inşası, bataklıkların kurutulması, yeni hastaneler, okullar gibi alt yapı hizmetleri oluşturmaktadır. Kamu harcamaları içinde iktisadi kalkınma faaliyetlerine ayrılan pay 1949' da %17.5' ten 1959' da %33.5'e yükselmiştir. Öte yandan, tarımda verimliliği ve pazarlama imkanlarını arttırmak amacıyla özellikle Ziraat Bankası, Tekel ve Tarım Kooperatifleri birlikleri aracılığıyla yüksek taban fiyatları ve sübvansiyon politikası uygulanmıştır. Ayrıca çeşitli tarım aletlerinin ithalatıda kolaylaştırılmıştır.

Bu dönemde daha çok tarım kesimini kalkındırmaya yönelik harcamaların fazlalığı dikkat çekicidir. KİT' lerin sayısı ve faaliyet alanı genişletilmiştir. Artan makina ve teçhizat ithalatını dış borçlar ve yardımlar karşılayamaz hale gelmiştir. Bu borç ve yardımların oluşturdukları karşılık paralar da, kamu harcamalarının vergi gelirleri yetersizliğinden doğan finansman açığını kapamaya yetmemiştir. Bu yüzden emisyon ile beslenen dalgalı borçlarda ve hazine avanslarında artış görülmüştür.<sup>60</sup> Bu olumsuz gelişme ve paralelinde dış borçların ödenmesi gereken zamanda ödenmemesi nedeniyle 1958 tarihinde bazı ekonomik tedbirler alınmıştır.<sup>61</sup> IMF ile yapılan istikrar programı neticesinde bütçe harcamaları ve emisyonda kısıtlamalara gidilmesine karar verilmiştir.<sup>62</sup>

Dönem boyunca kamu harcamalarıyla ilgili önlemler tam anlamıyla uygulanamamıştır. Ayrıca para arzını daraltıcı önlemlerin gecikmeli alınması, ekonomide dengesizlik ve fiyat artışlarının sürmesine neden olmuştur.<sup>63</sup> Bu dönemde kredi hacmi de, büyük bir gelişme göstermiş ve bir kredi enflasyonu doğurmuştur. Özellikle tarımsal kredilerde artış aşırı düzeyde olmuştur. 1950-1960 yılları arasında, üreticiye verilen kredi miktarı 412

<sup>60</sup> Memduh Yaşa, *Cumhuriyet Dönemi Türkiy Ekonomisi 1923-1978*, İstanbul: APA Ofset Basımevi, Akbank Kültür Yayını, 1980, ss.646-648.

<sup>61</sup> Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, 16.b, Ankara: Savaş Yayınları, 1998, s.225.

<sup>62</sup> A.Kemal Çelebi, *Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*, Manisa: Emek Matbaacılık, 1998, s.129.

<sup>63</sup> Lale Alkinoğlu, "Türkiye'de İstikrar Politikaları ve Sonuçları", *Erciyes Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı.15, 1999, ss.309-310.

milyon liradan 2.392 milyon liraya yükselmiştir. Tarıma gösterilen önem aynı ölçüde sanayi sektörüne gösterilmemiştir.

Daha sonraki yıllarda enerji, sulama, taşkın kontrolü gibi amaçlarla çok sayıda baraj inşasına başlanılmıştır. 1954'de liberal sistemden uzaklaşmış ithalat, kredi miktarı gibi unsurlar artmış dış açıklar oluşmaya başlamıştır.<sup>64</sup> Dönem boyunca yapılan kamu harcamaları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 2.4 Toplam Kamu Harcamaları 1950-1960 Cari Fiyatlarla ,  
Milyon TL.**

1950-60 Döneminde Toplam		
Toplam Kamu Harcamaları (KH)	52569.1	100.0
Cari Harcamaları	26791	51.0
Yatırım Harcamaları	20257.5	38.5
Transfer Harcamaları	5520.1	10.5

**Kaynak:** Şahin, Türkiye Ekonomisi, 2002, s.126

### 2.3. 1960-1980 Arası Dönem Uygulanan Ekonomi Politikaları

Bu dönem ithal ikameci sanayileşmenin ve planlı kalkınmanın sürdürüldüğü bir dönemdir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planlaması ile sanayileşme konusunda önemli adımlar atılmıştır. Fakat dışa bağımlılık istenilen düzeyde azaltılamamıştır.

İkinci Beş Yıllık Planda kredi hacminin ekonomik istikrarı bozmadan artırılması öngörülmüştür. Ayrıca kredi politikalarında seçici olmaya dikkat edilmiş, kredilerin öncelikle sektörlere verilmesi esas alınmıştır. %7'lik Büyüme hedeflenmiş %1 gibi az bir farkla büyüme gerçekleştirilmiştir. Sanayi üretiminde yatırım ve ara malların payı artarken tüketim mallarının üretimi düşmüştür. Sanayinin ihracat içindeki payı %18 'den %21.5 seviyelerine yükselmiştir. Ancak bu dönemde iç tasarrufun artması ve ihracat gelirlerinin

<sup>64</sup> Koray Başol, Türkiye Ekonomisi, İzmir: Anadolu Matbası, 1983, s.65.

yetersizliği gibi sebeplerle kalkınma politikalarında dış borçlanmadan vazgeçilmemiştir. 10 Ağustos 1970 tarihinde IMF'nin tasfiyeleri doğrultusunda yeni bir istikrar programı oluşturulmuştur. Yapılan yüksek oranlı devalüasyon ile 1 dolar Türk lirası karşısında 9 TL'den 14.85 TL'ye yükselmiştir.

1974 Dünya Petrol krizinin Türkiye'nin ödemeler dengesi üzerinde yaptığı baskı ağır olmuştur, buna rağmen şokun ilk etkilerini dönemin yüksek işçi döviz girişleri sayesinde beklenenden hafif olmuştur. Ancak rezervlerin çabuk tükenmesini önleyememiştir. Bu durum uluslararası borçlanmayı daha da artırmıştır. Giderek artan borç yükü karşısında uluslararası mali kuruluşların yardımlarını kesmeleri, Türkiye'yi uluslararası özel sermaye piyasalarına yönelmek zorunda bırakmış, alınan borçların kısa vadeli olması zamanında geri ödemeleri zorlaştırmış, sonuça ülke 1977 yılı ortalarında Cumhuriyet tarihinin en önemli dış ödeme kriziyle karşı karşıya kalmıştır.<sup>65</sup>

Aslında ağır borç trafiği özellikle 1975 yılından itibaren artış göstermiştir. Akla gelebilecek her kaynaktan borç alınmıştır. Bankalardan, bankerlerden, serbest piyasadan ve devletlerden sağlanan borçlar, daha sonra ödenemez bir hal almıştır. Ülkenin dış borç toplamı faizleriyle birlikte 1980 yılına gelindiğinde yaklaşık 22 milyar dolara ulaşmış, bazı dış borçların ödemeleri zorunlu olarak durdurulmuştur.

Yaşanan Kıbrıs Savaşı ve Amerika'nın uyguladığı silah ambargosu artan savunma harcamaları sonucu döviz rezervleri azalmıştır. Ülke hızla, yokluklar ülkesi olmakta, ekonomiyi döndürmek için döviz bulunamamaktadır. Karaborsa fiyatları döviz dahil her alanda almış yürümüştür.

Dönemin hükümeti her türlü olanağı kullanarak yeni kredi, dış yardım ve borç erteleme arayışına girmiştir. NATO ve OECD'ye olağanüstü yardımlar için başvurulmuştur. 1978 yılının Haziran ayında IMF ile bir istikrar paketi oluşturulmuş, fakat yaşanan siyasal istikrarsızlık bu paketin uygulanmasına

<sup>65</sup> Mevlüt Karabıçak, "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişimi", Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F., Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 2000, ss.54-55.

izin vermemiştir. 1979 yılı başlarında Buadelepu Adası'nda Batı ülkeleri liderleriyle yapılan toplantı sonrasında, IMF ile yapılacak bir anlaşma ön koşulu doğrultusunda yardım kararı alınmıştır. Nihayetinde 1979 Haziran'ında IMF ile bir istikrar paketi daha hazırlanmıştır.<sup>66</sup>

Bunun için verilen niyet mektubunda devalüasyon, Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) zamları ve kamudaki istihdamın azaltılması şartı vardır. Asıl hedef o yıllarda yaşanan döviz dar boğazını gidermek amacıyla dış ödeme dengesini iyileştirmektir. Buna rağmen yaşanan seçim kargaşası ve belirsizlikler yüzünden alınan tedbirler başarıyla uygulanamamıştır.<sup>67</sup>

### 2.3.1. 1960 ve 1980 Dönemi Mali Disiplin ve IMF İle İlişkiler

Türkiye'nin dönem boyunca IMF ile olan ilişkileri çeşitli tarihler itibari ile yapmış olduğu stand-by anlaşmaları ile sürüp gitmiştir.

Türkiye 1963, 1966, 1967, 1968, 1970 yıllarında yapılan stand-by düzenlemelerindeki koşullar yerine getirilmiş ve tahsis edilen toplam 1.4 milyar SDR'lik kaynağın tamamını kullanmıştır. 1961, 62 ve 1965 yıllarında yapılan anlaşmalar sırasında, beklentilerin üzerinde gerçekleşen sermaye girişi, azalan ithalat talebi ve ödemeler dengesinin iyileşmesi nedeniyle tahsis edilen kaynakların tamamını kullanmaya ihtiyaç duymamıştır. 1964 yılında yapılan stand-by düzenlemesi iki defa revize edildikten sonra ve 1969 yılında yapılan stand-by düzenlemesinde yeni gelen hükümetin izlediği ekonomik model sonrası kredinin tamamı kullanılmadan iptal edilmiştir. 1978 ve 1979 yıllarında yapılan stand-by düzenlemeleri ise performans kriterlerinin tuturulamaması neticesinde iptal edilmiştir.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Emin Çölaşan, *24 Ocak Bir Dönemin Perde Arkası*, 7.b, İstanbul: Milliyet Yayınları, 16 Nisan 1998, ss.10-11.

<sup>67</sup> Seyhun Doğan, a.g.e., ss.129-130.

<sup>68</sup> Şükrü Binay, "Tarihsel Süreçte Uluslar arası Para Fonu (IMF)", *IMF Türkiye İlişkileri*, TCMB, Şubat-2000, s.2.

### 2.3.1.1. 1960-1980 Dönemi Kamu Harcamaları

Kamu harcamalarının tarihi seyri incelendiğinde, sürekli olarak arttığı görülür. Ülkemizde 1930 yıllardan itibaren özellikle devlet eliyle kamu harcamalarının arttığı gözlenmiştir. Bu artış nominal bir artış olarak gözükse de aslında artışın büyük bir kısmı gerçek bir artış olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de 1930’lu yıllara kadar kamu harcamaları konsolide bütçe/GSMH oranı %15’lerde iken, bu oranın 1950’li yıllardan itibaren %20’lerin üzerine çıktığı görülmektedir. 1980’li yılların sonlarına gelindiğinde ise bu oranın %30’ları bulduğu anlaşılmıştır.<sup>69</sup> Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış ve 1 Ocak 1963 Tarihinden itibaren uygulamaya konulmuştur. Planın amaçlarından biride kamu harcamalarına disiplin ve çekidüzen getirmek olmuştur.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı toplum refahını arttırmak amacı taşımaktadır. Her yıl milli gelirin %7’lik artışını sağlamak için gayrisafi milli hasılanın %18.3’ünün yatırımlara ayrılması, bunun %3.5 kısmının dış kaynaklardan, gerisinin iç kaynaklardan karşılanması öngörülmüştür. Birinci beş yıllık kalkınma döneminde Türkiye’nin gayrisafi milli hasılası %38 oranında artmış %7 olarak hedeflenen gelişme hızı %6.7 oranında gerçekleşmiştir.<sup>70</sup>

Yaşanan bu gelişmelere rağmen büyüme hızında ve kapasite kullanım oranında düşüşler meydana gelmiştir. 1969 Yılında iyice artan bu ekonomik tıkanıklıklar sonucu Türkiye, yeni istikrar önlemleri almak zorunda kalmış ve IMF’ye başvurmuştur. 1970’de uygulamaya konulan ekonomik önlemler paketi ile denk bütçe politikaları dahilinde harcama ve gelir politikalarına bir ölçü getirilmek istenmiştir.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Osman Pehlivan, *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitabevi, 2000, s.76.

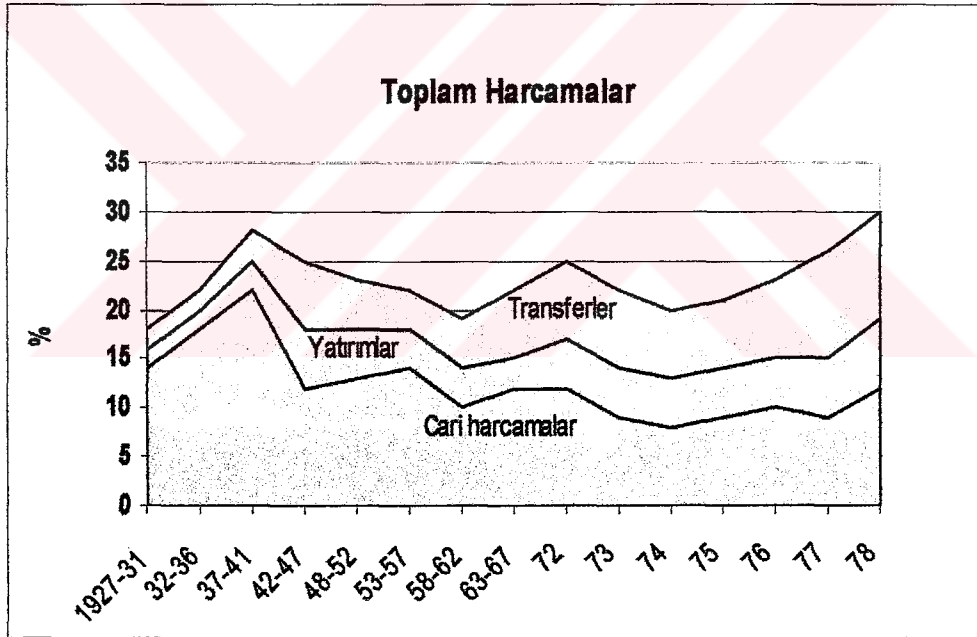
<sup>70</sup> Dündar Sağlam, *Türkiye Ekonomisi*, 2.b, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, ss.89-90.

<sup>71</sup> Alpaço, a.g.e., s.106.



Bu arada 1968 yılı başından itibaren, 1968-1972 yıllarını kapsayacak olan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlüğe girmiştir. İkinci Beş Yıllık Plan döneminde, hedeflenen gelişme hızına ulaşmak ki bu oran yıllık %7 oranına denk gelmektedir, ekonomiyi uzun vadede kendi kendine yeter hale getirmek için 119 milyarlık yatırım yapılması planlanmıştır. Bu harcamaların gayri safi milli hasıla içindeki payı plan uygulama döneminde ortalama %22.1 oranında kalacaktır.<sup>72</sup> Dönem boyunca yapılan kamu harcamalarının daha iyi anlaşılabilmesi için, 1927 ile 1978 yılları arasında gerçekleşen; toplam harcamalar, transferler, yatırımlar ve cari harcamalar Grafik1'de gösterilmiştir.

**Grafik 1: Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri (1927-1978)**



**Kaynak:** Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, 1981, s.231.

Grafik 1'de Harcamaların seyri 1971 yılına kadar beş yıllık dönemler halinde 1972 'den sonrası da yıllar itibari ile verilmiştir.

<sup>72</sup> Sağlam, a.g.e., ss.89-90.

Savaş sonrası dönemden cari harcamaların payının 1975 sonuna kadar azaldığını görebiliriz. Ancak bu tarihten sonra memur sayısındaki hızlı ve partizanca artış sonrası yükselmeye başlamıştır. Kamu yatırımları 1970'lerin ilk yarısında azalmıştır. KİT'lere yapılan sübvansiyonlardaki artış, gerekli fiyat ayarlamaların yapılamaması nedeniyle, 1970'lerin başında ve sonunda artmıştır. Aynı şekilde KİT'lerin görev zararlarını kapatmak amacıyla yapılan transfer harcamalarındaki artış gerekli fiyat ayarlamaları yapılmaya devam etmiştir. Ancak fiyat ayarlamaları yapılmaz azalmıştır. Türkiye 'de transfer harcamalarındaki artışlar, batıdaki gibi fakirliğe karşı savaş programlarından kaynaklanan transfer artışları niteliğinde değildir. Daha çok KİT'lerin fiyat politikası konusunda hükümetlerin tutumlarından kaynaklanmaktadır.<sup>73</sup>

1977 yılından itibaren üretim ve yatırım için gereken ithalatın zamanında yapılamaması, işgücü piyasasındaki sorunlarla birlikte ekonominin arz cephesinde önemli tıkanıklıklara neden olmuştur. Bu arada genişleyici maliye politikalarına devam edilmesi, kamu harcamalarının kamu gelirlerinin üstünde seyretmesiyle sonuçlanmıştır. Bu durum kamu açıklarının kontrolünü güçleştirmiştir.<sup>74</sup>

Dönem boyunca kamu açıklarının oluşumunda personel harcamalarında görülen artışlarda etkili olmuştur. Kamu harcamalarının uzun vadede seyri incelenirse, bunların cari fiyatlarla ulusal gelire oranlanmış olduğunu unutmamak gerekir. Kamu harcamaları sabit fiyatlarla belirterek bu şekilde milli gelire oranlandığı takdirde, memur maaşlarının diğer fiyatlardan hızlı arttığı dönemlerde, cari harcamaların payı daha düşük olurdu. 1960'ın ilk bir kaç yılı ve 1970'li yıllar memur maaşlarının diğer fiyatlardan daha hızlı arttığı dönemlerdir. Yani cari fiyatlarla cari harcamaların payı, sabitlerle hesaplanan paya kıyasla, daha yüksek gözükür. Buna karşılık, memur maaşlarının genel fiyatların gerisinde kaldığı dönemlerde, cari fiyatla harcamaların payı daha

<sup>73</sup> Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, 3.b, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, ss. 231-232.

<sup>74</sup> Alpaço, a.g.e., s.106.

düşük gözükür.<sup>75</sup> Bu şekilde oluşan kamu açıklarına 1978 ve 1979 yıllarında IMF ile oluşturulan İstikrar Programlarıyla bütçe harcamalarına sınırlandırma getirilmek istenmiş ancak programlar tamamlanamamış ve bir sonuç alınamamıştır.

### 2.3.1.2. 1960-1980 Dönemin İzlenen Vergi Politikaları

1960'dan sonraki dönemde Türk vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi hususunda bir takım çalışmalara başlanmıştır. Vergi gelirlerini arttırıcı tedbirler IMF ile gerçekleştirilen ilişkiler sırasında göz önüne alınmıştır. Bu çalışmalar ilk etapta başarılı sonuçlar versede 1968 'lerden itibaren finansman güçlükleri sebebiyle çıkartılan sun'i bir takım vergiler sistemin işleyişini ve disiplinini bozmuştur.

Bu dönemde vergi sistemini düzeltmek konusunda ilk girişim, Gelir Vergisi Kanunu ile Vergi Usul Kanunu'nca yeniden yazılmasıyla başlamıştır. Aynı dönemde Kurumlar Vergisi Kanunu'nda da önemli sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır. Yapılan yeniliklerin amacı toplam vergi gelirlerinin artışı sağlamak ve vergi yükünü daha adil bir şekilde dağıtmaktır. Böylece popülist nedenlerle vergi dışında bırakılan tarım kesimi gelir vergisi kadrosu içinde vergilendirmeye başlanmış, vergi kaçakçılığını önlemek amacıyla "servet beyanı" esas getirilmiştir.

Acil önlem amacıyla alelacele yapılan bu değişiklikle çeşitli tepkilere maruz kalmıştır. Çünkü bu acelecilik bazı eksikliklerden kaynaklanan hataları da beraberinde getirmiştir. Bu amaçla dönemin Maliye Bakanı, vergi sistemini bütünüyle incelemek ve önerilerde bulunmakla yükümlü bir Vergi Reform Komisyonunun İstanbul'da çalışmalara başlamasını uygun görmüştür.

<sup>75</sup> Bulutoğlu, a.g.e., ss. 231-232.

Vergi Reform Kurulunun vergi konusunda oluşturmak istediği temel özellikler :

1- Vergide optimal hasılayı sağlamak

2- Türk Vergi Sistemi'ni sosyal ve ekonomik fonksiyonlarını gereği gibi yerine getirecek şekilde düzenlemek.

3- Vergi konularını hem uygulayıcılar hemde yükümlüler açısından anlaşılır bir hale getirmek.

4- Vergi hukukunda demokratik prensiplere ağırlık vermek ve yükümlü haklarını yeniden koruyacak biçimde düzenlemek.

Komisyon kısa dönem de vergi hasılatını azaltsa bile vergide devamlılığı ve teşviki sağlamak amacıyla bazı vergi indirimlerine başvurmayıda göze almıştır.<sup>76</sup>

Genel olarak baktığımızda alınan tedbir ve önlemlerin toplam vergi gelirinde artış meydana getirdiği gözlenmektedir.

Vergi gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payının tahmin edilen ve gerçekleşen değerleri arasında kurulan ilişki sonucu, vergi gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payının arttığı görülmektedir. Vergi gelirlerinin GSMH 'ya oranı 1961 yılında %12.2 iken bu oran 1977'de %19.9 'a yükselmiştir. 1963-1977 arasında vergi gelirleri sabit fiyatlarla %227.4'lük bir artış göstermiştir. Vergi gelirlerinin esnekliği aynı dönemde ortalama olarak 1.328 dir, bu rakam hem 1923-1950, hem de 1951-1960 dönemine ait esneklik rakamlarından daha büyüktür. Tablo 2.5'de vergi gelirlerinin GSMH'ya oranları ve esneklik rakamlar ayrıntılı olarak gösterilmiştir.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Halil Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 6.b., İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 1985, ss.480-482.

<sup>77</sup> Yaşa, a.g.e., ss.618-619.

**Tablo 2.5 Vergi Yüğü ve Vergi Gelirlerinin Esnekliği**

Yıllar	Vergiler/GSMH (%)	Verg. GSMH. Esnekliği
1961	12.2	2.8
1962	11.1	0.3
1963	12.6	1.9
1964	13.0	1.5
1965	13.4	1.4
1966	13.6	1.1
1967	14.6	1.8
1968	14.4	0.8
1969	15.3	1.6
1970	15.5	1.1
1971	16.3	1.2
1972	16.2	1.0
1973	16.7	1.2
1974	15.2	0.7
1975	17.6	1.8
1976	19.0	1.3
1977	19.2	1.1
1978	19.8	1.1

**Kaynak:** Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1977-1978 Maliye Bakanlığı, Ankara: 1979, s.3

Buna rağmen rasyonel ve bilimsel esaslara dayanan bu reform hareketi zamanla etkinliğini kaybetmiştir. Yürütme Organı'nın gayretiyle sadece gelir elde etme amacına yönelik bütçe kanunları ile birlikte Parlamento'dan geçirilen "Finansman Kanunları" serisi, sisteminin temel yapısının zedelenmesine neden olmuştur.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.482.

### 2.3.1.3. 1960-1980 Dönemi Kamu Borçlanma Politikaları

Birinci kalkınma planlama döneminde oldukça düşük seviyede kalan açıklar, özellikle 1971'den sonra hızla genişlemiş ve ek finansman ihtiyacı sürekli artmıştır. Kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki bu açık ek finansmana ihtiyaç doğurmuştur. Bu şekilde oluşan ek finansman ihtiyacı iç ve dış borçlanmaya başvurularak veya TCMB 'dan sağlanan avanslarla karşılanmıştır.<sup>79</sup> Bu durumu aşağıdaki tablo kısmen özetlemektedir.

**Tablo 2.6 Kamu Kesimi Gelir ve Harcamaları (Cari Fiyatlarla)**

	1963-67	1968-72	1973-77	1978
Toplam Kamu Gelirleri (Milyar TL)	92.2	201.3	438.3	359.3
Toplam Kamu Harcamaları (Milyar TL)	93.9	218.7	521.6	416.3
Açık (Milyar TL)	1.7	17.4	81.7	57.0
Harcamaların %'si Olarak Açık	1.8	8.0	9.4	13.7
Toplam Kamu Gelirleri / GSMH (%)	23.6	25.6	23.7	26.0
Harcamaların Fonksiyonel Dağılımı (%)				
Cari	42.7	43.6	47.6	36.0
Yatırım	35.3	34.7	35.5	32.4
Transfer	22.0	21.4	16.9	31.6
Kamu Gelirl. Kayn. Göre Dağılımı (%)				
Vergi Geliri	60.7	64.9	70.9	85.9
Diğer Gelir	39.3	35.1	29.1	14.1

**Kaynak:** DPT, Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü 5 Yıl, s.42, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.86

1960 sonrası iç borçlanma gelişimine bakılacak olursa, bu gelir türünün çoğu yıllarda elde edilen vergi gelirlerinden daha hızlı genişlediği görülür. Gelir vergisi varidatındaki gelişme zaman zaman bu hızı aşmıştır. Bunun da temel sebebi enflasyon-artan oranlı tarife ilişkisidir.

<sup>79</sup> Şahin, a.g.e., ss.167-168.

Bu dönemde başvuru alan iç borçlanma öylesine artmıştır; neredeyse ödenecek ana para ile faiz tutarı eşit seviyeye gelmiştir. Öyleki örneğin 30.9.1979 itibarıyla borç tutarı 240 Milyar TL' iken toplam faiz tutarında 237 Milyar TL' sine yakındır. Bu faiz tutarınının 156.5 milyar TL bölümü devlet bütçesince ödenecek borçlara, 80.4 milyar TL bölümü de diğer kamu sektörü istikrazlarına aittir.

1960 sonrası Türkiye'nin sağladığı dış kaynak daha çok 1962 yılında kurulmuş olan ve çeşitli gelişmiş batı ülkelerinin katıldığı Konsorsiyum kanalıyla aktarılmıştır. Konsorsiyum kanalıyla sağlanan krediler devlet yada uluslararası kuruluşlar tarafından verilmektedir. Bu krediler program kredisi, proje kredisi, borç tecili ve röfinansman kredisi şeklinde olmuştur.<sup>80</sup>

Dönem itibarı ile Türkiye'nin bu kanaldan aldığı yardımlardaki toplam payı %71'i bulmuştur. 1966 yılı itibarı ile dünyanın en borçlu ülkeleri arasında Türkiye'nin yeri bu konu hakkında bir fikir vermektedir. Sıralama aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 2.7 1966 İtibarı İle Dünyanın En Borçlu Ülkeleri ve Borç Miktarları (Milyon Dolar)**

	1964	1965	1966
Hindistan	5.61	6.25	6.90
Brezilya	2.30	3.04	2.93
Pakistan	1.84	2.07	2.34
Meksika	1.98	2.05	2.15
Arjantin	1.89	1.96	1.88
Yugoslavya	1.28	1.81	1.67
Türkiye	1.20	1.32	1.43
Şili	1.04	1.22	1.33
İran	0.60	1.04	1.50

**Kaynak:** Yüksel, Para ve Kredi İşleri, s.378

<sup>80</sup> Yaşa, a.g.e., ss.625-629.

Türkiye ilk beş yıllık plan döneminde 400 milyon dolarlık yardım almıştır. Bunun önemli bir kısmı kısa sürelidir. Bu yüzden örneğin Türkiye'nin 1965 yılındaki borçları ihracat gelirlerinin % 50' sini ayırması gerekmiştir. İhracata olan bu ölçüsüz oranla Türkiye borçlanmada maalesef dünya rekoru kırmıştır.<sup>81</sup>

1958 yılından beri izlenen kalkındırma politikaları devam ettiğinden, 1960'lı yılların ilk yarısında yabancı ülkelerden gelen yardımlar devam etmiştir. Bu dönemde Türkiye dış yükümlülüklerini yerine getirecek ödeme gücüne sahip görünüyordu. Türkiye 1970'li yılların başlarında yaşanan olumlu dünya konjonktürü ve 1970'de IMF ile oluşturulan istikrar önlemlerinin avantajını kullanarak kalkınma çabasını sürdürmüştür. 1973 yılı sonlarında Dünya petrol fiyatları artışının olumsuz etkilerini döviz rezervlerini kullanarak ve kısa vadeli borçlanmaya başvurarak azaltmıştır.

1970'li yılların ikinci yarısından sonra ise ülkede yaşanan ekonomik ve siyasi istikrarsızlık had safhaya çıkmıştır. Ekonomik şartlar daha önce yaşanan istikrarsızlık durumlarından çok daha kötü bir konuma gelmiştir. Kamu harcamalarının kontrol altına alınamaması ve kamu gelirlerinin yeterince artırılması ve aşırı subvansiyonlar ülkeyi içinden çıkılması zor bir borç batağına itmiştir.<sup>82</sup>

İçte ve dışta büyüyen borç artışlarına son vermek amacıyla gecikmeli de olsa IMF'nin onayı alınarak 1978 İstikrar Programıyla TL %32 oranında devalüe edilmiştir beraberinde KİT ürünlerine bir dizi zam getirilmiştir. Her ne kadar onaylasa da IMF istikrar önlemlerini zayıf bulmuş, nitekim Eylül ayında serbest bıraktığı ikinci dilim kredi bankalar için eski borçları ertelemek ve taze para sağlamak konusunda yeterli olmamıştır. IMF'nin Kasım ayı denetiminin olumsuz geçmesi sonucu program bir yıl askıya alınmış. Bu şartlar altında Türkiye IMF ile yeni anlaşmanın sağlandığı Mart 1979'a kadar taze kaynak

<sup>81</sup> Ali Sait Yüksel, **Para Bulma ve Kredi İşleri**, 2.b., İstanbul: Bozak Matbası, 1971, ss.377-380.

<sup>82</sup> Ulusoy, a.g.e., ss.270-271.



girişinden yoksun kalmıştır. Program boyunca arzulanan makro ekonomik performansı yakalayamamış yaşanan ikinci petrol krizi sonucu program tamamlanamamış bu olumsuz gelişmeler Türkiye'nin borç yükünü dahada arttırmıştır.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Alpago, a.g.e., ss.105-107.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 1980 Sonrası Türkiye IMF İlişkileri Yapılan Programlar ve Mali Disiplin

#### 3.1. Mali Disiplinin Tanımı

Özellikle 1980 sonrası değişime uğrayan IMF Politikaları piyasa ekonomisi modeli çevresinde şekillenmeye başlamıştır. IMF üye ülkelerin istikrar programlarını da bu şekilde oluşturmaya başlamıştır. Ülkemizde 24 Ocak Kararlarıyla bu değişimi IMF ile aynı anda yaşamıştır. Gelişen piyasa ekonomisi ile birlikte mali disiplinin önemi daha da artmıştır. Bu bağlamda devletin görevlerini verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi için mali ve parasal anlamda disiplinin sağlanması gerekmektedir.<sup>84</sup>

Mali disiplinin sağlanmasıyla oluşan makroekonomik istikrar sonucu, artan kamu gelirleri ve sosyal harcamalar ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilemektedir. Sosyal harcamaların artışı bozuk olan gelir dağılımının düşük gelirli lehine düzelmesine sebebiyet vermektedir. Uzun dönemde gelir dağılımını olumlu yönde etkileyen diğer önemli bir faktör kamu bütçesinin fazla vermesidir. Bütçenin fazla vermesi kamu yatırımlarına ayrılacak kaynakların artmasını sağlamaktadır. Bu nedenle orta ve uzun vadede kullanılabilir kamu gelirlerinin artması kısa dönemde mali disiplinin sağlanmasıyla mümkün olacaktır.<sup>85</sup>

Mali politikasının disipline edilmesi, maliye politikasının kamu gelir ve giderleri arasında dengesizliğe yol açmayacak bir biçimde uygulanması anlamına gelmektedir. Maliye politikasının bu şekilde uygulanması halinde mali disiplin sağlanmış olacaktır. Ancak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde

<sup>84</sup> Hasan Bülent Kantarcı, "Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirmesi", *Finans Politik, Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı: 490, Ocak-2005, s.59.

<sup>85</sup> İbrahim Arslan, "Türkiye'de İktisadi İstikrarsızlığın Kaynakları: Fiyat İstikrarsızlığı-Üretim İlişkisi (1980-2000)", (Basılmamış Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), s.26.

siyasal iktidarların kamu harcamalarını sorumsuzca ve sürekli olarak arttırmaları mali disiplinsizlik sorununu ortaya çıkarmaktadır.<sup>86</sup>

Tüm dünyada 1929 Ekonomik Krizinden sonra uygulamaya konulan Keynesyen iktisat teorisi, durgunluk döneminde vergi indirimlerini ve kamu harcamalarının artırılmasını, enflasyonist süreçte ise vergilerin artırılmasını, kamu harcamalarının ise kısılmasını savunmuştur. Fakat 1970'li yıllara gelindiğinde durgunluk döneminde artırılan kamu harcamalarının ekonomik canlanma ile birlikte kısılmadığı ve bu dönemde azalan vergi gelirlerinin vergi oranları artırılarak ve yeni vergiler konularak giderilmeye çalışıldığı gözlenmiştir. Keynesyen reçetenin işlememesinin temel sebebi politiktir.<sup>87</sup> Durgunluktan çıkmak yanında seçim zamanı yaklaştığında oylarını artırmak amacıyla genişletici maliye politikalarına yönelen iktidarlar böylelikle oylarını artırmaya çalışırlar<sup>88</sup>. Seçim sonrası uygulanan politikalar ise artan kamu açıklarını finanse etmek için vergi oranlarını artırmaktır. Ülkemizdeki durum da dünyadaki gelişmelerden çok farklı olmamıştır.<sup>89</sup> Türkiye'de büyük miktarlarda kamu borçlarının ortaya çıkması mali disiplinden uzaklaşılması sonucu olmuştur. Oluşan kamu borçları, kamu harcamalarında kısıntıya gidilerek, vergi oranlarının yükseltilmesiyle veya vergi reformlarıyla finanse edilmeye çalışılacaktır.<sup>90</sup>

### 3.2. IMF İstikrar Programları ve Mali Uyum

Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkeler iktisadi sorunlarını aşabilmek ekonomilerini sürdürülebilir bir büyüme temeline oturtabilmek için istikrar programları uygulamaktadır. Bu programlar genellikle IMF ve Dünya Bankası gibi Uluslararası Finansal Kuruluşlar ile birlikte hazırlanmakta ve uygulamaya

<sup>86</sup> Cemil Erarslan, "Para Politikasının Etkinliğine İlişkin Tartışmalar Bağlamında Alternatif Stratejilerin Karşılaştırılması, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), s.58.

<sup>87</sup> "Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma" İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:2, 2000, s.3.

<sup>88</sup> Bruna Frey, *Modern Political Economy*, New-York: Halsted Press, 1978, s.149

<sup>89</sup> Dileyici, Özkıvrak, a.g.m., s.3

<sup>90</sup> Kantarcı, a.g.m., s.59.

konmaktadır. Ülkemiz 1958 buyana toplam 19 adet niyet mektubu ile ekonomisinde istikrar arayışı içinde olmuştur.

Makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulanacak olan para programları, içinde özelleştirme, bankacılık gibi unsurların yer aldığı yapısal reformlar ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik çabalar istikrar programlarının hemen hepsinde görülen ortak özelliklerdendir. Özellikle bu tür programlarda göze çarpan husus ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu probleminin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disiplinin öneminin sıkça vurgulanması ve bu anlamda faiz dışı fazla verilmesi suretiyle programın kamu sektörü ayağının sağlamlaştırılmasıdır. Böylece yüksek enflasyon, ödemeler dengesi ve içeride kamu açıklarıyla karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacağı istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini arttırmaları, borçlarını çevirebilmeleri ve aynı zamanda özel sektöre gerekli mali kaynakların oluşturulması sureti ile devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak bu şekilde büyüme ortamına geçilmesi programın ana hedefi olmuştur.

Faiz dışı fazla ulaşmak anlamıda gösterilen mali uyum çabaları yakın zamana kadar bütçelerde yapılan kesintiler yolu ile kendisini göstermiş ve özellikle ülkemizde faiz dışı fazlaya ulaşmak için alınması gereken tedbirler tartışması ile de kamuoyunun gündemine taşınmıştır. Her ne kadar mali disiplinin sağlanması kamu açıklarının azaltılması olarak benimsense de, son zamanlarda gerek IMF ve Dünya Bankası çevrelerinde gerekse diğer iktisatçılar arasında mali disiplinin miktarı kadar kalitesinde yani; kamu açıklarını azaltmaya çalışacak yöntem ve tercihlerindeki önemli olduğu konusunda genel bir fikir birliği oluşmaya başlamıştır.<sup>91</sup> Bu bölümde, 1980 sonrası uygulanan IMF Programları ve bu Programlarda mali disipline uyum konusunda durum değerlendirmesi yapılacaktır.

<sup>91</sup> Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", <http://www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm> ,10.11.2004.

### 3.3. 24 Ocak 1980 Kararları ve IMF İlişkisi

Türkiye Ekonomisi, 1980 yılına gelindiğinde önemli ölçüde politik ve ekonomik istikrarsızlık yaşamaktadır. Kamu ve özel sektörde, 1980 yılı öncesinde korkunç tıkanıklıklar yaşanmaktadır. İthalat yapacak döviz bulamayan müteşebbislerin fabrikaları durma noktasına gelmiş, genelde üretim kapasitesi kullanımı yüzde 30-40'lara düşmüştür. Dış borç ödemeleri yapılamadığından kredi ve borç alınamadığı gibi dış ödemeler dengesi ve bütçe açıkları da gitgide büyümüştür. Büyüme hızı düşmüş, 1980 yılına doğru eksi olarak seyretmeye başlamıştır. Sürekli değer kaybeden lira ve 15 milyar dolar sınırına dayanan dış borç adeta ekonomide kanayan bir yaradır. Ülke belli aralıklarla ekonomik sarsıntı geçirdiği gibi, 1980 yılında ekonomide güvenlik sorunu yaşamaktadır. Ekonomi tehdit altındadır. Enflasyon yüzde yüzün üzerinde, işsizlik yüzde 15'e çıkmıştır, yatırımlar durma noktasına gelmiştir. Grevde 35 bin civarında, toplu sözleşme masasında ise 800 bine yakın işçi vardır.<sup>92</sup>

Tüm bu olumsuz koşullar altında Türkiye IMF ile 1980'den itibaren üç yıllık kapsayacak şekilde bir stand-by anlaşması yapmıştır. 24 Ocak kararlarının öncelikli hedefi; ekonomik istikrarın sağlanabilmesi açısından, döviz ve enerji darboğazını aşabilmek, ihracatı özendirmek olmuştur. Ekonominin düzleşme çıkması için öncelikli hedef ihracatı artırmak olmuştur. Ancak dönem itibarıyla tarım katma değeri ulusal gelirin % 20'sine inmiştir ve bu kesimin gelirin 1/4 'ü ihraç edilse bile toplam ihracat ulusal gelire göre % 5'dir. Türkiye'nin bu düzeydeki bir ihracatla sorunlarına çözüm üretemeyeceği anlaşılmış, tarım dışından ihracat yapması zorunluluğu doğmuştur.<sup>93</sup> Bunun için de serbest teşebbüs gücüne önem verilerek piyasa mekanizmasının çalıştırılması amaçlanmıştır.

<sup>92</sup> Mehmet Cavlı, "Özal'ın Uygulamaya Geçiremediği Kamu Reformu", *Nokta Haftalık Siyasi Haber Dergisi*, <http://www.chaber.net/index.shtml>, 07.10.2003.

<sup>93</sup> Zeyyat Hatiboğlu, *Yeniden Dirilen Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları, 1989, s.50.

Yeni istikrar programının uzun vadede amaçlarından biride, sanayileşmede izlenen yolun değişmesi, bunun sonucunda yapısal değişikliklere gidilmesi olmuştur. İthal ikamesine dayanan ucuz kredi ve dövizle finanse edilen sanayileşme politikasından, ihracata dönük sanayileşme politikasına geçilmiştir.<sup>94</sup> 24 Ocak kararları bozulan ekonomiyi yeniden ele almış, istikrarlı bir ekonomik model kurmaya yönelik kararlar olup, birçok alanda uygulamaya konulmuştur. Özellikle antienflasyonist politikaların ve ihracatı teşvik ederek döviz rezervlerinin artırılmasına yönelik politikaların yer aldığı 24 Ocak kararları, aynı zamanda piyasa ekonomisinin temelleri üzerine oturtulması gereken ve serbest piyasa sisteminin varolup işlemesi halinde sonuç verebilecek politikaların özünü teşkil eder. İstikrar programında ekonomik yapının serbest piyasa özelliklerine sahip olup olmadığı konusu büyük önem taşımaktadır.

Oluşan bütçe gelir ve gider dengesini sağlamak amacıyla harcamaları azaltıcı bir dizi önlemler alınmıştır. 24 Ocak kararlarıyla devlet bütçe açıklarının enflasyonist etkisi göz önüne alınarak bütçeyi denkleştirmeye çalışmak, en azından bütçe açıklarını mümkün olan en alt seviyeye indirmek amaçlanmıştır. Bu nedenle kamu tüketiminin kısıllacağı, yatırımların belli sektörlerle sınırlı kalacağı, transferlerin ve sübvansiyonların azaltılması yoluyla antienflasyonist bir kamu harcaması hedeflenmiştir.

24 Ocak İstikrar Kararlarının bir amacı da cari işlemler açığının kapatılması olmuştur. Türkiye ekonomisinin o ankinden daha yüksek ve gittikçe yükselmekte olan döviz kurları, enflasyonist baskıları artırmış, üretimi yavaşlatmıştır. Ülke gittikçe fakirleşmiş, gelir bölüşümü bozulmuştur. Ülke ekonomisinde yaşanan bu olumsuz tablo tasarrufların Türk parasından kaçmasına neden olmuştur.<sup>95</sup> Bu bağlamda; bozuk olan ekonomik dengeleri daha da bozacak ek kaynaklar oluşturmaktansa döviz kurlarının arz ve talep

<sup>94</sup> Alknoğlu, a.g.m., s.311.

<sup>95</sup> Hatiboğlu, a.g.e., s.53.

koşullarında oluşmasını sağlayarak ihracatı, dolayısıyla uzun zaman periyodunda üretimi arttırmak arzulanan hedeflerden biri olmuştur. Bu tarihten itibaren günlük kur ayarlamasının başladığı 1 Mayıs 1981 tarihine kadar, % 5'i aşmayan küçük oranlı devalüasyonlarla devam edilmiş, 1 Mayıs 1981'den başlayarak da kur ayarlamaları yetkisi Maliye Bakanlığı'ndan alınarak Merkez Bankası'na verilmiştir. Yetkiyi alan Merkez Bankası, döviz kurlarını günlük olarak ilan etmeye başlamıştır.

24 Ocak Kararlarıyla birlikte Türkiye'de sabit döviz kuru politikası uygulamasından vazgeçilmiştir. Böylelikle, Türkiye'de iç ve dış enflasyon farklarını gideren gerçekçi bir kur politikası uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulama, özellikle ilk yıllarda yurtdışı işçi dövizlerinde ve ihracat gelirlerinde olumlu gelişmelere yol açmıştır. Diğer taraftan, ithalat rejimindeki yasaklar kaldırılıp gümrük duvarları da asgari düzeye indirilerek dış rekabetin artırılmasıyla içeride üretilen malların kalitesinin yükseltilmesi arzulanmıştır.<sup>96</sup>

### 3.3.1. 24 Ocak Kararları ve Borç Yönetimi

Borçlanma kavramı, borç sözcüğünden türetilmiştir. Borçlanma; belli bir süre sonra ödemek üzere para ve/veya benzeri değerli şeylerin ödünç alınmasıdır. Kamu borçlanması kavramı; İngilizce "public borrowing", "public debt" kavramı ile ifade edilmektedir.<sup>97</sup>

Globalleşen dünya şartlarında devletlerin ihtiyaçları her geçen gün hızlı bir şekilde artmaktadır. Devlet artan ihtiyaçlarını karşılamak için gün geçtikçe daha fazla harcama yapmak zorundadır. Kamu giderleri genel olarak vergi, resim, harç, mülk ve teşebbüs gelirleri, para cezaları gibi gelirlerle karşılanır. Fakat devletin, gittikçe artan bu olağan giderleri dışında, beklenmedik şekilde

<sup>96</sup> Orhan Morgil, "Parasal Büyüme Modelleri ve Para Politikaları", Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, No:1, 1983, s.88.

<sup>97</sup> Ahmet Erol, *Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye'de Devlet Borçları*, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 1992/324, s.13.

ortaya çıkan giderleride olabilmektedir. Bu giderlerin mevcut kamu gelirleriyle karşılanması mümkün olmamaktadır. Örneğin savaşlar, doğal afetler kamu gelirleriyle karşılanamaz. İşte devletler bu gibi durumların üstesinden gelebilmek için borçlanma yoluna başvururlar. Bu şekilde devletin gittikçe artan borçları büyük rakamlara ulaşmakta devleti ekonomik ve mali alanda yıpratmaktadır.<sup>98</sup> Çünkü devlet borçlanma yoluyla elde ettiği kaynakları gelecekte mutlaka faiz ve ana paralarıyla birlikte iade etmek zorundadır.

Türkiye'de 1978 ve 1979 yıllarında uygulanmaya konulan istikrar önlemleri, ekonominin düzluğe çıkışı açısından pek yarar sağlamamıştır. 1974 ve 1979'da yaşanan dünya petrol şoku birlikte oluşan dış ticaret açıklarına bağlı olarak artan dış borçlar ve dış borç sağlamada yaşanan problemler; beraberinde büyüme hızını 1977'de %3.9'a , 1978'de %2.9'a ve 1979'da %-0.4'le kadar düşürmüştür.<sup>99</sup> Bütün bu olumsuzlukların yanı sıra ülkede yaşanan siyasi kargaşa ve terör olayları kamu harcamalarının seyrini daha da arttırmıştır. Buda ülkeyi bir borç batağına sürüklemiştir.

Petrol fiyatlarının artışı ithal malların fiyatlarının artışınada sebep olmuştur. Bunun yanısıra ABD'nin yabancı sermaye girişini kısıtlayan ambargosu yeni döviz kaynakları bulmayı güçleştirmiştir. Türkiye 1979'da yeni borç ertelemeleri olmazsa borç ödeyemez duruma gelmiştir. Artık resmi kredi almak IMF onayı olmadan mümkün değildir. Hükümet bu onayı alabilmek için IMF 'nin önerdiği serbest piyasa ekonomisiyle dışa açılmaya yönelik 24 Ocak 1980 programını hazırlamıştır.<sup>100</sup>

24 Ocak istikrar tedbirleri ile öncelikle ödemeler dengesi sorunlarını aşılması gerekliliği anlaşılmıştır. Dış açığın kabul edilebilir bir düzeye çekilmesi, ülkenin kredi itibarının yeniden sağlanması, piyasa mekanizmasının işlerliği ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması

<sup>98</sup> Macit İnce, *Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 1996, s.19.

<sup>99</sup> Alpago, a.g.e., s.108.

<sup>100</sup> Çevik, a.g.m., s.119-120.



hedeflenmiştir.<sup>101</sup> Bir diğer sorun yapısal bütçe açıklarının önlenmesidir. Oluşan bütçe açıkları T.C. Merkez Bankası tarafından kamu kesimine açılan kısa dönemli kredilerle finanse edilmekteydi. Söz konusu kredilerin geri dönüşünün olmaması bunları uzun dönemli kredi haline dönüştürmekteydi. Bu nedenle sıkı para politikası, kamu sektörüne açılan kredilerin sınırlandırılması ile uygulanmıştır. Ayrıca sıkı para politikası aynı zamanda yapısal bütçe açıklarının da azaltılmasını zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu 24 Ocak İstikrar tedbirleri ile birlikte daraltıcı maliye politikası uygulamasına başlanmış fakat 1983 yılından sonra sıkı maliye politikası giderek terk edilmiştir.<sup>102</sup>

Bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereksiniminin hızla artması, bir yandan fiyatların genel düzeyini diğer yandan faiz haddini ciddi boyutlarda arttırmıştır. Bilindiği gibi kamu açıkları Merkez Bankası kaynaklarından karşılandığında fiyatlar yükselmektedir. Buda enflasyona sebebiyet vermektedir. Buna karşılık para veya sermaye piyasasından borçlanarak karşılandığında faiz haddi yükselme eğilimine girmektedir.<sup>103</sup>

Türkiye'de 1980 sonrası durum incelendiği zaman, Grafik 2'de görüldüğü gibi, Hazine'nin iç piyasalardan borçlanması ile Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarına başvurusunu gösteren kısa vadeli avans (KVA) kullanımı arasındaki ilişkinin dönemlere göre farklılık gösterdiği dikkati çekmektedir. Şöyle ki, 1983-87 ve 1987-89 dönemlerinde her iki finansman yöntemi ters yönde gelişme gösterdikleri, yani birbirlerini ikame edici oldukları halde 1990 yılından sonra her ikisi de artış eğilimi içine girmiştir. Bunun anlamı şudur, devlet bir yandan borçlanmakta diğer yandan yüksek faizler ile sürekli artan borcunu ödemek için para basmaktadır. Reel faiz hadlerinin yüksekliği transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinin payını son

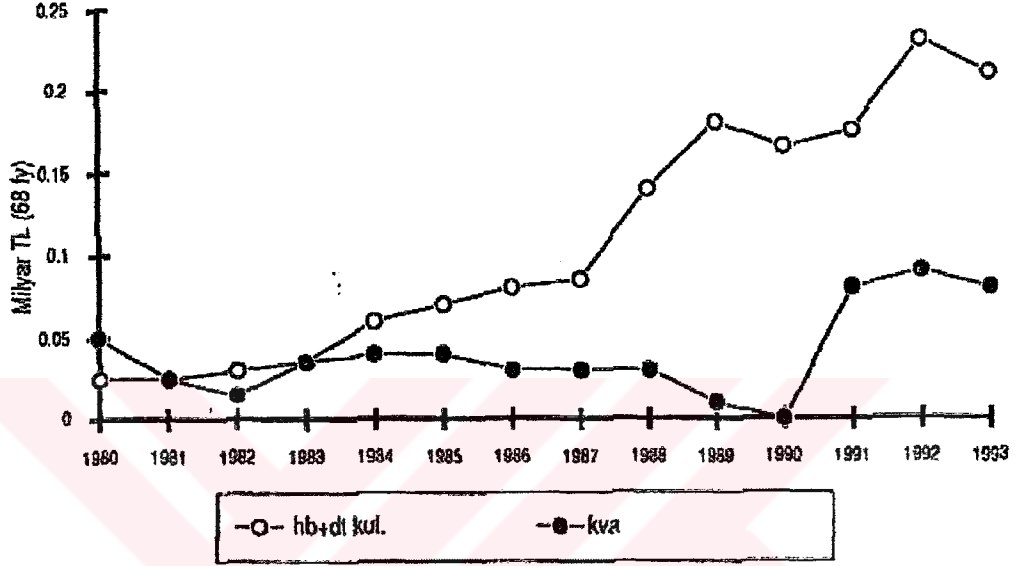
<sup>101</sup> Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, Ankara: İmge Kitabevi, 1996, s.487.

<sup>102</sup> Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F., s.2, <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html>, 15.11.2004.

<sup>103</sup> Bedriye Tunçsiper, "Makroekonomik İstikrarın sağlanmasında Maliye Politikasının Yeri ve Önemi" *Erciyes Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi*, sayı:15, 1999, s.296.

derece artırmıştır. Bu durum faiz hadlerinin artışının nedeninin (1990 sonrası için) uygulanan sıkı para politikası değil, kısa vadeli sermaye girişi sağlamak için kullanılan faiz/kur makası politikası olmasıdır.

**Grafik 2: Hazinesin Merkez Bankası ve İ Piyasalardan Borçlanması (1980-1993)**



**Kaynak:** Şahin Akaya ve Halil Altıntaş, İktisat İşletme Finans, s.32

Borçlanmanın bir olumsuz yönüde vade yapılarının kısa süreli olmasıdır. Türkiye’de dönem itibarı ile iç borç stokunun vade yapısına baktığımız zaman, 1 yıl vadeli tahvil ile 3-6-9 ay vadeli bonoların borç stoku içindeki oranlarının 1988 yılında %81.7, 1989 yılında %67.8, 1990 yılında %514.1, 1991 yılında %91.9 ve 1992’de %73.4 olduğunu görüyoruz. İ borçlanmanın bu kadar kısa vadeli olması enflasyonist sürecin hızlanmasına sebebiyet vermiştir.<sup>104</sup>

1981-1988 döneminde kamu kesimi borçlarının %50’den fazlası KİT açıklarından kaynaklanmıştır. Öte yandan, bu açıklar içinde kamu yönetiminin açıklarının payı büyümüş, KİT açıkları mutlak ve reel anlamda

<sup>104</sup> Şahin Akkaya ve Halil Altıntaş , Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Devlet Harcamaları , İktisat İşletme ve Finans, sayı:159, Haziran-1999, s.32.

büyümele birlikte ikinci sıraya düşmüştür. Burada, kamu yönetiminden kastedilen genel ve katma bütçeli idareler, yerel yönetimler, döner sermayeler ve bütçe dışı fonlardır<sup>105</sup>. Şüphesiz bu açıkların oluşumunda; yerel yönetimlerin, fonların ve KİT'lerin dış borç kullanmaya başlamaları etkili olmuştur.<sup>106</sup>

**Tablo 3.1 Konsolide Bütçe Nakit Açığı ve Finansmanı Yollarının Nispi Ağırlığı (%)**

Yıllar	Nakit Açığı trilyon tl	Finansman				
		Dış Borçlanma %	İç Borçlanma %	TCMB (Monetizasyon) %	Hazine Bonosu %	Diğer %
1981-82	-	60.0	30.5	9.5	-	-
1983-84	-	36.5	53.0	10.5	-	-
1985-88	-	36.8	44.0	19.2	-	-
1989	8.1	-4.9	73.5	5.6	12.2	13.6
1990	12.4	0.3	64.3	2.7	15.6	17.1
1991	33.4	5.7	6.8	32.1	38.3	17.2
1992	59.4	6.8	25.9	29.3	40.3	-2.3
1993	126.1	16.7	23.9	42.0	17.6	0.3

**Kaynak:** Hüseyin Şahin, Türkiye Ekonomisi, 2002, s.505

Dönem boyunca oluşan kamu kesimi açıklarının finansmanı yöntemlerinin kullanımı Tablo 3.1'de yer almaktadır. 1981-1988 döneminde, 1983-1985 yılları haricinde, kamu kesimi açıklarının finansmanında dış borçlanma ilk sıralarda yer almıştır. Kamu kesimi açıklarının 1981'de %62'si, 1986'da %56'sı, 1987'de %44'ü ve 1988'de %43'ü dış borçlanma ile finanse edilmiştir. 1985 yılı ise TCMB kaynaklarına en fazla başvuru olan yıl olmuştur. Aynı yıl açıkların %27'si monetizasyon yolu ile karşılanmıştır. 1989 yılından itibaren açıklar daha çok iç borçlanma yoluyla kapatılmaya başlanmıştır. 1989-1992 döneminde açıkların %81,5'i iç borçlanma ile karşılanmış 1991'den itibaren kamu açıklarının finansmanında dış borçlanmanın payı giderek azalmıştır.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Şahin, a.g.e, s. 504.

<sup>106</sup> Sudi Apak, Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1993, s.197.

<sup>107</sup> Şahin, a.g.e, s.505.

24 Ocak kararları ile çalışma ve tasarruf gücünün artırılması anlayışına dayalı "gönüllü tasarruf modeli" öngörülmüştür. Yüksek gelir gruplarının vergi yükleri "gönüllü tasarruf modeli" çerçevesinde önemli ölçüde hafifletilmiştir. Bu durum sonucu zaten vergi yükü düşük olan Türkiye'de 1984 ve 1985 yıllarında çok düşük oranda vergi toplanabilmiştir.

Kamu borçlanması, özellikle iç borçlanma; vergi yüklerindeki bu azalışlar sebebiyle yüksek boyutlara ulaşmıştır. Bu şekilde artan iç borçlanma sonucu borçların ödenmesi için tekrar borçlanılmasının zorunlu kılması ve bu durum faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bunun yanı sıra 1989 yılında finansal serbestleşme kararıyla birlikte, dışarıdanda borçlanma gündeme gelmiş; sıcak para olarak adlandırılan fonları çekmek için içerideki gelir getiren finansal araçların faiz oranlarının yüksek olması gereği hazine bonusu, devlet tahvili gibi finansal araçların faiz oranları yükseltilmiştir. İçerideki bankalar aracılığıyla yüksek faiz oranları hazine bonolarının kısa vadeli fonların çekim alanına girmesi 1990'lı yıllarda iç borçlanmanın artış nedenlerindedir. Yüksek faiz geliri elde etmek isteyen bankalar bu sayede devlete daha fazla borç verir konuma gelmişlerdir.

1980 sonrasında uygulanan maliye politikaları sonucu borç politikasının ön plana çıkması ve bu sayede faiz oranlarının yükselmesi, özel sektör üzerinde dışlayıcı etki (crowding out) yapmıştır.<sup>108</sup> Ayrıca özellikle 1985 yılı itibarı ile iç borçlanmada görülen artış; transfer harcamalarının büyük bir kısmının faiz ödemelerine kaymasına sebebiyet vermiş bu da varolan bütçe açıklarını daha da arttırmıştır. Hal böyle olunca kamu kesiminin dışlanma (crowding out) etkiside ortaya çıkarmıştır.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Fatih Saraçoğlu , "1980-2001 Yılları Arasında Türkiye'de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi" , *Ekonomik Yaklaşım* , üç aylık dergi, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Sayı: 45, 2002, ss.72-73.

<sup>109</sup> Tancer Berksoy, *Makroekonomik Politikalar (Ana Rapor)*, İstanbul: Tüses Yayını, 1991, s.23.

Dönem boyunca dış borçlarda yaşanan artışın bir sebebidir Türkiye ile IMF arasında 1980-1983 yılları arasını kapsayacak şekilde düzenlenen stand-by anlaşmasının olumlu geçmesinin finans piyasalarına verdiği güven duygusu olmuştur. Düzenleme bir yıl daha uzatılmış 1984 yılı sonuna değin sürmüştür. 1985 yılından itibaren IMF ile stand-by anlaşması yapılmamıştır. Böylece IMF denetimi yerini IMF gözetimi ve uyarılarına bırakmıştır. Bunun sonucunda Türkiye dış finans piyasalarında kredi güvenilirliği arttığı için rahat bir şekilde borç alabilme imkanına sahip olmuştur. Elde ettiği bu güveni sürdürebilmek için birazda rehavete kapılarak artan dış borç yükünün faizlerinin bir kısmını kredi kaynaklarından karşılamak zorunda kalmıştır.

Türkiye'nin 1987 yılı dış borç yükü, IMF'nin yüksek derecede borçlu ülkeler kategorisine koyduğu ülkelerin dış borç yükü ortalamalarından üzerinde seyretmektedir. Bu yüzden Türkiye 1989 yılından sonra daha önceki yıllarda uluslararası kuruluşlardan rahatlıkla aldığı kredilerde zorlanmaya başlamıştır. Hal böyle olunca dış borçlanmasını azaltarak piyasaları, uluslararası kuruluşlar yerine ikame etmeye başlamıştır. Fakat bu uygulamada bir sonuç vermemiş ilerleyen yıllarda borç stoku yeniden artmaya yönelmiştir. 1990 yılından sonra iç borç stokunda da artışlar ortaya çıkmaya başlamıştır. 1994 yılına gelindiğinde ise GSMH'da görülen düşüş sebebiyle borç yükü dahada artmıştır.<sup>110</sup> Artan kamu açıklarının dışarıdan borçlanma yoluyla kapatılmak istenmesi mevcut iktidarları daha rahat harcamalar yapmaya teşvik etmiştir. 1994 yılına gelindiğinde kamu kesimi borçlanma gereklerinde artışlar ekonomide 5 Nisan Kararlarının alınmasına kadar devam etmiştir.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Eğilmez, a.g.e, ss.80-88.

<sup>111</sup> Gülten Kazgan, Yeni Ekonomik Düzen'de Türkiye'nin Yeri , İstanbul :Altın Kitaplar Yayınevi , 1995, s.200.

### 3.3.2. 24 Ocak Kararları ve Kamu Harcamaları

Ülkemizde kamu harcamaları genellikle kamu gelirlerinin üzerinde seyretmiş ve sürekli kamu açıklarıyla karşılaşmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan denk bütçe politikaları özellikle çok partili hayata geçişle terkedilmiş 1980'li yıllara doğru bilinçsizce artarak devam etmiştir. Bu durum bütçe açıklarınada süreklilik kazandırmıştır.<sup>112</sup>

24 Ocak Kararları ile kamu gelirleri yeni düzenlemeler doğrultusunda azaltılmış, ancak kamu harcamalarında bu azalış gerçekleştirilememiştir. Bu olumsuz durum iç borçlanmanın artmasına sebep olmuştur. Oluşan borçların faiz ödemeleri Özellikle 1985,1986, ve 1987 yıllarında konsolide bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının payında artışa sebep olmuştur. Yine bu dönemde yapılan vergi indirimleri yatımlara kanalize edilemediğinden beklenen sonucu vermemiş ve kamu açıklarında artışlar meydana gelmiştir.<sup>113</sup> Dolayısıyla bu durum da o dönemde kamu harcamalarının dolaylı bir artış nedenini oluşturmaktadır.

80'li yıllarda hükümetlerin vergi rezervlerine politik nedenlerden dolayı yönelemeyişi sonucu vergi yerine borçlanma tercihinin dayalı bir bütçe harcama modelinin benimsenmesini gündeme getirmiştir. Vergi yerine borçlanma tercihinin yapılması ve fon uygulaması sonucu eldeki kaynak erimekte ve hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik bütçe ödenekleri daralmaktadır. Bunun sonucunda, bütçenin ödenekleri arasında değişiklik yaparak, ekonomik ve sosyal yaşamı yönlendirmek ve kamu kaynaklarını etkin kullanmak mümkün olmamaktadır. Bütçe ödeneklerinin önemli bir kısmı faiz tarafından tüketilmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, yatırımlara daha

<sup>112</sup> Erdoğan Öner, "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)", *Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994*, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayın No: 554, 1996, s.156.

<sup>113</sup> Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Remzi Kitabevi, 2000, s.513.

az kaynak ayrılmaktadır. Bu durum aşağıdaki tablo yardımıyla gösterilmeye çalışılmıştır.<sup>114</sup>

**Tablo 3.2 1980-1995 Yılları Arasında Alt Dönemler İtibarıyla Ekonomik Tasnife Göre Bütçe Ödeneklerinin Yüzde Dağılımı**

	1975-80	1981-83	1984-88	1989-93	1994-95
<b>Cari</b>	46.4	37.0	33.9	44.8	38.0
Personel	35.4	24.6	23.9	35.6	29.7
Diğer Cari	11.0	12.3	12.0	9.2	8.3
<b>Yatırım</b>	19.8	21.0	19.1	14.2	7.3
<b>Transfer</b>	33.8	42.1	47.0	41.1	54.8
<b>Toplam</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Kaynak:** Aziz Konukman, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 2/2003, s.47

Tablodanda görüldüğü gibi yatırım harcamaları 1980'lerin başında %20'ler civarında iken bu oran kriz yılı 1994'de yüzde 7.3 kadar düşmüştür. Aynı dönem içerisinde yer alan transfer harcamalarında görülen artış ise artan borç stoğu sonucu oluşan faizlerden kaynaklanmaktadır. Yatırım harcamalarındaki düşüşün bir başka boyutu ise 24 Ocak Kararlarının etkisiyle devletin ekonomideki payının küçültülmesi amacının gerçekleştirilmesinin yanısıra, o dönemdeki askeri rejim de yatırımları ikinci plana atmasıdır.

1983 sonrasını yatırım harcamalarında görülen artış göreve başlayan yeni hükümetin ülke kaynaklarına dayalı santral projelerine öncelik verilmesi, ulaştırma, haberleşme, tarımsal altyapı projeleri ile dış finansman sorunu olmayan projelere ve döviz getirisi oluşturacak projelere öncelik verilmesindedir. Aynı şekilde 1984 yılında da bu düşünce hakim olmuş ve

<sup>114</sup> Aziz Konukman, "Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları – Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine", Ankara, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 2/2003, ss.45-47.

yatırıma ayrılan pay %18.3 ile 1983 oranının hemen hemen aynısı olmuştur. Bu artış 1986 yılına kadar sürmüştür.

Yatırımlarda 1986'dan sonra düşme eğilimi başlamıştır. 1987 yılının sonları ve 1988 yılının başlarına geldiğinde, ülke ekonomisinde pek de iç açıcı olmayan sahneler yaşanmaktadır. O dönemde ülke yaklaşık 2 trilyon TL'ye varan iç borca sahiptir ve borçlarla finanse edilen yatırımlar, enflasyonu besleyen önemli bir unsur olarak görülmektedir. 4 Şubat 1988 de alınan 4 Şubat Kararları'nda hükümet, bizzat yatırım hedeflerinin düşürülmesini yüksek enflasyon ve dış açıklardan kurtulmak için bir önlem olarak kabul etmiştir. Yatırım harcamalarında her ne kadar 1990 yılında bir artış olsada, azalma kriz yılı olan 1994 yılına kadar sürmüştür.

Bu dönemde transfer harcamalarını oluşturan kalemler arasında kuşkusuz bizleri en çok ilgilendiren faiz ödemeleri yanında KİT lere yapılan transfer kalemleridir. Yıllar itibariyle bakıldığında, bu iki kalemden birinin bütçedeki payı arttığında diğerinin azalma eğilimi gösterdiği görülmektedir. Faiz ödemelerinin bütçe içindeki payı 1984'lerde artmaya başladığında, aynı yıl KİT'lere transfer kaleminde azalmalar olmuştur. Cumhuriyetimizin kuruluş yıllarında, temel sanayinin kurulmasında öncülük eden, teknolojiyi yurda getiren KİT'ler zaman içerisinde teknolojiye ayak uyduramayarak, fiyat ve tarife ayarlamalarında gecikmelere yaşayarak ve bir gizli işsiz yığınağı halini alarak bütçe üzerinde yük oluşturmaya başlamışlardır. Bütçeden aldıkları paylarda ise 1982 yılında %17, 1983 yılında %35 hatta 1987 yılında ise %110 oranında yükselme olmuştur. KİT'lere yapılan transferler reel fiyatlarla 1980 yılında %12.5 luk, 1982 de %29, 1983 de %3.9 luk bir azalışın ardından, 1986 yılında 1985 yılına oranla %151 oranında artış sergilemiştir. Ertesi yıl bu artış %21.2 ye düşmüş, izleyen yıllarda da %30 civarında azalma olmuştur.



1986 yılında bütçe giderleri %54 artmış ve bu harcamalardaki en büyük artışı, %163 ile iç borç faiz ve %59 ile dış borç faiz ödemeleri oluşturmuştur. Faiz ödemelerinde yine buna benzer bir artış 1988 de yaşanmıştır. Toplam faiz ödemeleri 1987 yılında %70 artarken, 1988 de bu hız %120 ye çıkmıştır. Buna karşılık faiz dışı kamu harcamalarının artış hızı 1987 de %54.3, 1988 de %39.6 olmuştur. Faiz dışı harcamalarda 1987 yılında %16.8 oranında reel bir artış gerçekleşirken, 1988 de bu rakamda %17.4 lük bir azalma olmuştur.<sup>115</sup>

### 3.3.3. 24 Ocak Kararları ve Vergi Politikaları

Ülkemizde mevcut vergi sistemimizde görülen çarpıklıkların temelinde yatan bazı sebepler vardır. Öncelikle Türkiye’de vergi kanunları, genellikle, enflasyonun çok düşük olduğu hatta hiç olmadığı dönemlerde hazırlanmıştır. Aradan geçen zaman sonrası enflasyon ortamına girildiğinden, vergi sisteminin enflasyona karşı korunması sorunu ortaya çıkmıştır. Oysa genellikle teoride, enflasyondan bağımsız bir vergi sisteminin oluşturulması şu beş varsayımın varlığı dahilinde gerçekleşir bunlar:

- 1) Göreli fiyatların değişmeyeceği;
- 2) Herhangi bir kimsenin alacak veya borcunun bulunmayacağı;
- 3) Gelir vergilerinin düz oranlı olacağı;
- 4) Harcama vergilerinin advalorem ve tek oranlılığı;
- 5) Vergi tahakkuku ile vergi tahsili arasında zaman aralığının olmayacağı.

Ancak dönem şartları dahilinde, bu varsayımların tamamen ve eşanlı olarak birlikte gerçekleşme imkânı olmamıştır.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Binhan Elif Yılmaz ve Nazan Susam, “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma”, <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html> 23.12.2004.

<sup>116</sup> Salih Şanver, “Değerlendirme-Panel”, Enflasyon Muhasebesi Sempozyumu, İstanbul: Mülkiyeliler Vakfı, 1990, ss.149-150.

Bir diğerk özellik etkinlik ve eşitliğe ilişkin kriterlerin uygulanamamasıdır. Bir ekonomide refah kaybı en az seviyede ise o mevcut vergi sistemi etkindir demektir. Vergi yükünün toplumun bireyleri arasındaki adil dağılımı ise eşlik ilkesinin varlığının delilidir. Bu yük, yalnız vergi ile transfer edilen kaynakların reel değerinden ibaret olmayıp aynı zamanda refah kaybını da içerir.<sup>117</sup> Maalesef günümüzde dahi mevcut vergi sistemizde bu iki özelliği bulmak tam manasıyla mümkün olmamaktadır. 1980 yılında uygulama konulan istikrar politikası ile vergi sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir. İstikrar programının başlarında vergi sisteminin, aşırı talebi kıstak ve devlet gelirlerini arttırmak için kullanılmaması sonucu devlet çareyi kamu harcamalarında kısıntı yapmakta aramıştır.<sup>118</sup>

Verginin temel amacı malidir. Çünkü, devlet sürekli artış gösteren kamu giderlerini karşılamak için diğerk gelir kaynaklarını arttırma yoluna gittiği gibi, vergisel açıdan da, ya yeni vergiler koymakta veya uygulanmakta olan vergilerin daha fazla gelir getirmesi amacıyla bir takım düzenlemelere gitmektedir. Bu yüzden, verginin devlet giderlerinin karşılanması için başvurulan bir araç oluşu, vergilemenin asıl amacının mali amaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Vergilemede mali amacın ne denli gerçekleşip gerçekleşmediği, kamu harcamalarının vergilerle karşılanma oranı ile ölçülür. Diğerk bir ifadeyle, vergilemede temel amaç kamu harcamalarının finansmanını sağlamak olduğundan, kamu harcamalarının vergilerle karşılanma oranı yükseldikçe, mali amaç gerçekleştirilmiş olur. Böylece verginin mali amacı mutlak olmayıp, önceden belirlenmiş kamu harcamalarına paralel belirlenecektir.

Aşağıdaki taloda, 1985 ile 1993 yılları arasında Türkiye'deki vergi gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki ilişki verilmiştir.

<sup>117</sup>Osman Genç Yaraşlı, "Vergi Sistemimiz Yatay Eşitlik Prensibine Uygun Mu?", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı:3/4, (Mart – Nisan, 1993), s.48.

<sup>118</sup> Seyhun Doğan, *IMF İstikrar Programları ve Türkiye*, s.151.

**Tablo 3.3 Vergi Gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı (%)**  
(faiz ödemeleri dahil)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
63.9	71.8	70.8	66.4	65.7	66.4	60.2	62.8	61.3

**Kaynak:** Vergi İstatistikleri Yıllığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1992, s.18; 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi Ankara Ekim 1993 s.14

Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı tablodan da görüldüğü gibi %60 civarındadır. Bu oran düşük bir orandır. Vergilerin kamu harcamalarını karşılama oranının düşük olması iki şekilde değerlendirilebilir ilk olarak kamu harcamalarının aşırı düzeyde olması düşünülebilir. İkinci olarak vergi gelirlerinin düşük olmasına bağlanabilir.<sup>119</sup>

1981 yılında yapılan vergi yasası değişikliklerinde bir önceki dönemde uygulanan en yüksek vergi dilimi en düşük vergi dilimi olarak kabul edilmiş ve üst dilim 25 kat yükseltilirken vergi oranı %60 dan %66'ya yükseltilmiştir. Buna karşılık 2500 lira olan ilk dilim 400 kat arttırılarak bir önceki dönemin en yüksek tarifesine ulaşmış ve bu dilim için %10 olan vergi oranı %40'a yükseltilmiştir. Vergi yasasındaki değişiklikleri izleyen yıllarda vergi dilimleri sabit tutulurken vergi oranlarının düşürülmesi yoluna gidilmiştir. Tüm bu uygulamalar vergi yapısının üst gelir grupları lehine değiştirmiştir. Diğer bir deyişle gelişmiş ülkelerde o dönemde popülerite kazanan arz yönlü iktisadın ülkemizde kötü bir taklidi olmuştur. Bu dönem vergi gelirlerinin GSYİH içinde oranını düşmesine yol açmıştır.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Metin Taş, "Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Arttırılmasına Yönelik Tedbirler", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994, Antalya, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Yayın No: 554, 1996, ss.456-457.

<sup>120</sup> E. Yıldırım ve R. Yıldırım, a.g.m., s.5.

24 Ocak Kararlarıyla uygulanmaya başlayan yeni vergi reformu ile, dolaysız vergilerin ağırlıkta olduğu vergi gelirleri yapısı, dolaylı vergilerin ağırlıkta olduğu bir yapıya dönüştürülmeye başlanmıştır. Bunun en önemli delili 1.1.1985 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Katma Değer Vergisi (KDV) uygulamasıdır. Katma değer vergisinin 1985 yılında uygulamaya başlaması ile birlikte vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı yükselmeye başlamıştır. İkinci önemli değişiklik, yatırımların ve ihracatın teşvik edilmesi amacıyla kurumlar vergisine getirilen istisna ve muafıkların artırılmasıyla ilgilidir. Öyle ki, uzun yıllar devlete önemli gelir sağlayan bu vergi zamanla mali işlevini yerine getiremeyen bir "istisnalar" vergisi gibi olmuştur.<sup>121</sup>

Aşağıda, tablo 3.4'de 1980-1993 yılları arasında gerçekleşen dolaylı ve dolaysız vergi miktarları gösterilmektedir.

**Tablo 3.4 Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri**

Yıllar	Cari Fiyatlarla (Milyar TL)			Toplam bütçe gelirleri içindeki Pay (%)		
	Dolaysız	Dolaylı	Toplam	Dolaysız	Dolaylı	Toplam
1980	471	279	750	51,64	30,59	82,24
1981	768	423	1191	55,13	30,37	85,50
1982	827	478	1.305	57,23	33,08	90,31
1983	1.149	785	1.934	49,96	34,13	84,09
1984	1.382	990	2.372	49,27	35,29	84,56
1985	1.826	2.004	3.830	39,58	43,44	83,03
1986	3.106	2.866	5.972	43,42	40,06	83,48
1987	4.492	4.559	9.051	43,01	43,65	86,66
1988	7.066	7.166	14.232	40,18	40,75	80,92
1989	13.645	11.905	25.550	43,50	37,95	81,45
1990	23.657	21.742	45.399	42,83	39,36	82,19
1991	41.094	37.549	78.642	42,48	38,81	81,29
1992	71.393	70.209	141.602	40,98	40,30	81,28
1993	128.324	135.949	264.273	36,52	38,69	75,21

**Kaynak:** Özhan Uluatam, Türk Harb-İş Sendikası, 1995, s.19

<sup>121</sup> Özhan Uluatam , "Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi",Ankara: Türk Harb-İş Sendikası, 1995, s.19.

Özellikle 1985 sonrasında sisteme Katma Değer Vergisi'nin dahil olması, dolaylı vergilerin ağırlığını arttırmıştır. Bunun yanısıra 1980'lerde hızlanan "Fon" uygulaması, dolaylı vergilerin sıçramasında etkili olmuştur. KDV ve Fon biçimindeki dolaylı vergilerin bir özelliği, dolaysız vergi gibi dikkat çekmemesi, fiyatlara yansıtılarak uygulandığından fazla tepki uyandırmamasıdır. Gelir dağılımı açısından daha adil kabul edilen dolaysız vergilerin payının 1980'lerde gerilemesi sorunu bir yana, bu verginin yük dağılımında bile dengesizlik sürmüştür.

Dolaylı vergilerin payının fonlarda dikkate alındığında, toplam vergi gelirleri içerisinde giderek artması, vergi sisteminin adil bir yapıya sahip olmadığı sonucunu doğurmaktadır. Çünkü dolaylı vergiler yansıtılabilir vergilerdir. Gelirinin tamamını tüketen dar gelirli sınıf ve tabakalar, bu tüketim sonunda dolaylı vergiyi de öderler. Öte yandan vergisi kaynaktan kesilen ücretlilerin vergi kaçırma şansı olmadıkları gibi mevcut gelirini vergi dairesine beyan eden çeşitli kategorilerdeki seremayedarların vergi yüklerini hafifletme olanakları son derece geniştir. Gizlenen gelirle beyan edilen gelir farkı 1980'li yıllarda giderek artmıştır.<sup>122</sup>

Oluşan bu olumsuz tablo sonucu vergi kaçırma oranları yükselmiş, vergi gelirleri yetersiz kalmıştır. Finansman sorununu sağlam gelir kaynağı olan vergilerle halledemiyen devlet, bütçe açıklarını kapatabilmek için ya yeni vergiler koyacak veya mevcut vergilerin oranını arttıracak bunlarında güçlüğü ve yetersizliği sonucu borçlanma veya emisyonla gidecektir. Ancak arz ve talep dengesizliği üretimdeki tıkanıklar gibi sebeplerle emisyon enflasyona sebep olacaktır. Enflasyonist bir ortamda yeniden alınan borçlar için daha yüksek faiz ve anaparanın geri ödenmesi durumu, borçlanmanında bütçe üzerindeki yükünü arttıracaktır. Bu durum aşağıda, Tablo 3.5'de gösterilmiştir.

<sup>122</sup> Mustafa Sönmez, *Türkiye'de Gelir Eşitsizliği*, İstanbul: Cep Üniversitesi, İletişim Yayınları, 1990, ss.57-59.

**Tablo 3.5 Yıllara Göre, Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamaları,  
Bütçe Dengesi (1980-1992 Milyon TL)**

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelir Tahsilatı	Konsolide Bütçe Harcamaları	Konsolide Bütçe Dengesi
1982	1.456.500	1.601.700	-145.200
1983	2.328.700	2.612.500	-283.800
1984	2.853.900	3.784.300	-930.400
1985	4.607.680	5.395.400	-787.720
1986	7.153.597	8.311.400	-1.157.803
1987	10.444.600	12.790.900	-2.346.300
1988	17.587.300	21.446.000	-3.858.700
1989	31.368.600	38.871.000	-7.502.400
1990	56.572.600	68.354.000	-11.781.400
1991	99.084.200	132.401.000	-33.316.800
1992	178.070.000	225.398.000	-47.328.000
1993	357.333.000	490.438.000	-133.105.000
1994	751.615.000	902.454.000	-150.839.000

**Kaynak:** Erdoğan Öner, "1975'den 1995'e Bütçe Açıklarının Gelişimi Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Üniversitesi Yayın No:4099, 1998, s.25

Örneğin 1991 ve 1992 yıllarına bakacak olursak, 1991 yılında hedeflenen bütçe açığı 20.6 trilyon TL. İken, gerçekleşen açık 33 trilyon TL. olmuştur. 1992 yılın da yine hedeflenen açık 32 trilyon TL. iken, gerçekleşmesi beklenen açığın 56 trilyon TL. olduğunu görmekteyiz. Hedeflenen açık ile gerçekleşen açık arasındaki farkın oluşumunda borç faiz ve anapara

ödemelerinin rolü büyüktür. Harcamaların gelirlerden fazla olması, vergi yükünün düşmesine, ağırlığın sabit ve dar gelirlielerin sırtına binmesine neden olmuştur.<sup>123</sup> Bu şekilde toplumun tüm birimlerinin etkin bir şekilde vergilendirilememesi kamu gelir ve gider dengesini bozmuş, netice itibarı ile mali disiplin sağlanamamıştır.

### 3.4. 5 Nisan 1994 Kararları ve IMF İlişkisi

Kamu açıklarının giderek atması ve 1993 yılında oldukça yüksek seviyelere ulaşması, başta konsolide bütçe olmak üzere, çeşitli tedbirler alınmasını gerektirmiştir. Bu çerçevede 1994 yılında "5 Nisan Kararları" olarak adlandırılan Program uygulanmıştır. Programın en önemli hedefi ekonomide iç ve dış dengelerin süratle tesis edilmesi olmuştur.<sup>124</sup>

Türkiye ekonomisinde, özellikle 1989'dan sonra, kamu kesimi gelir gider dengesi ciddi biçimde bozulmuştur. Dönemin kamu kesimi açıkları konjonktürel değil, yapısal, kurumsal nedenlerden kaynaklanmıştır. Devlet gelirlerini arttıracak sağlam esaslar oluşturulamamıştır. Ekonomide vergilendirilemeyen alanları akılcı ve etkin biçimde vergilendirecek yeni vergi yasaları çıkarılamamış, mevcut vergiler etkin bir şekilde tahsil edilememiştir. Akaryakıt, motorlu taşıtlar veya kamu hizmetleri gibi mali sektörden ve hizmetlerden alınan dolaylı vergiler ve harçlar arttırılmıştır. Kayıt dışı ekonominin önüne geçilememesi, hem kamu gelirlerini azaltmakta hem de işlemlerini kayıt usulüne göre yapan kesimi olumsuz yönde etkilemiştir.

Kamu kesimi gelirleri arttırılamamasına karşılık kamu harcama ve giderleri de kontrol altına alınamamıştır. Devlette israf ve savurganlık alabildiğine sürmüştür. Kamu kesimi açıklarına "beş kara delik" nitelemesi

<sup>123</sup> Engin Öner, "Türkiye'de Vergi Yüklü ve Gelir Dağılımındaki Adaletsizlikler" Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:10, Sayı:1-2, 1993, ss.135-136.

<sup>124</sup> Erdoğan Öner, "1975'den 1995'e Bütçe Açıklarının Gelişimi Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Üniversitesi Yayın No:4099, 1998, ss.21-22.

yakıştırılarak adeta bunların boyutlarının çok büyük olduğu ve kapatılmasının çok zor olacağı gibi bir izlenim doğurmuştur.

Bütün bu olumsuzluklar yaşanırken, Türkiye tamamiyle kendi kontrolü dışında gelişen 1990 Körfez savaşı ve dolaylı etkileriyle karşı karşıya kalmıştır. Körfez Savaşı sırasında ve sonrasında Türkiye'nin bölge ile dış ekonomik ilişkileri daralmıştır. Irak'a uygulanan ambargo Türkiye'nin bölge ile ilişkilerini adeta felç etmiştir. Petrol boru hattı devre dışı kalmıştır. Ambargonun Türkiye ekonomisi üzerinde dolaysız ve dolaylı maliyetleri yükseltmiştir.

Bu durum adeta bardağı taşıran son damla olmuştur. Mevcut gelirler giderleri karşılayamaz hale gelmiştir. Durum böyle olunca devlet varolan borcunu ödemek için, başta TCMB kaynakları olmak üzere çeşitli iç ve dış kaynaklara başvurulmuştur. Devlet borçlarını ödeyebilmek için faizleri yükseltmiştir. Yurt içi faizler yurt dışı faizlere oranla yüksek tutularak kısa vadeli sermaye ülkeye çekilmek istenmiştir. Devletin iç borçlanma tahvil ve senetlerinin getirisi yükseltilmiş, bunlar vergi ve harçlardan muaf tutulmuştur. Bu gelişme devleti bir kısır döngüye sürüklemiştir. Böylece devlet kısa vadeli borçları ödeyebilmek için tekrar ve daha ağır şartlarda borçlanma yoluna gitmiştir. Bir başka deyişle borçla borç ödenmiştir. Artan borç yükü beraberinde faizleride getirmiştir. Faizleriyle birlikte borçların GSMH'ya oranı oldukça artmıştır. Bu oran 1990'da % 7.5, 1991'de % 10.5, 1992'de %12, 1993'de % 11.8 olarak gerçekleşmiştir.<sup>125</sup>

Kamu sektöründe görülen açıklar iç borçlanma ve faizlerin yükselişi 1994 yılında devam etmiştir. İç borç miktarı 1994 yılında 400 trilyona yükselmiştir. Hazine giderek artan nakit açığını kapatmak için 3 ay vadeli brüt % 90 faizli hazine bonosu çıkarmıştır. Hazine ile bankalar arasında para piyasalarında meydana gelen rekabet sonucu, bankalar bir yıl vadeli mevduat faizini %

<sup>125</sup> Şahin, a.g.e., s.200.



105'e çıkarmıştır. Bunun üzerine Hazine bir yıl vadeli ve %125 faizli tahvil çıkardı. Merkez Bankası para piyasalarındaki yönlendirme ve denetim görevini yapamayınca spekülâtorler etkili olmaya başlamıştır. Bütün bu gelişmeler yaşanırken Merkez Bankası Başkanının istifasını vermesi yaşanacak krizin göstergesi olmuştur. Mali piyasalarda yaşanan çalkantılar yetmezmiş gibi iktidar 27 Mart'ta Yerel Yönetimler seçimini yapmak durunda kalınca ülke seçim ekonomisi havasına girmiştir. Yerel yönetim seçimlerinde oy oranını arttırmak umuduyla yaklaşık 9 ay, ekonominin dengesinin giderek bozulması pahasına hükümet yapay biçimde, dış borçlanmaya dayalı bir refah arttırışı, hızlı büyüme oluşturmuştur. Seçim bitince, yaşanan kargaşaya pek de merhem olmayacak bir paket gündeme gelmiştir. Buda hesapta olmayan harcamaların artması neden olmuştur. Nihayetinde seçim yapılmış koalisyon hükümeti siyasi prestijini korumuştur, fakat mali piyasalardaki çalkantıları dizginleyememiştir. Bankalar yıllık faiz oranı % 115'e çıkarınca Hazine'nin vadesi gelen iç borçlarını ödeyebilmek için daha yüksek faizle borçlanmıştır.<sup>126</sup>

İç borçlarda olan bu artışı dış borçlarda takip etmiştir. 1994' de ana para artı faiz ödemesi 9.3 milyar, 1995'de 11 milyar dolar olmuştur. Bu rakamlar 1994 sonbaharında Türkiye'nin bir dış borç erteleme sürecine girebileceğini göstergesidir. Bunun, 1994'ün ilk yarısında 400 trilyon TL tutarındaki iç borçlara ilişkin bir konsolidasyon hareketiyle birlikte gitmesi ise, hiç şaşırtıcı olmayacaktır. Hele birikimi yıllık % 406 faizli üç aylık hazine bonolarının ödenmesinin geldiği yaz sonu aylarında bu süreç kaçınılmaz gözükmiştir. Çünkü bu bonolar için üç ay sonra ödenecek faiz 32 trilyon, halka ve sanayiye salınan ek vergilerden beklenense sadece 72 trilyondur.

5 Nisan kararları öncesinde ödemeler bilançosu açıklarında rekor düzeylere ulaşmıştır. 1993 yılında dış ticaret bilançosu 14.1, cari işlemler bilançosu 6.8 milyar dolar açıkla kapanmıştır. Döviz piyasasında sıcak para arzı görünürde bir sıkıntı olmadığı izlenimi vermiştir. Fakat bir yandan

<sup>126</sup> Erdinç Tokgöz, *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi*, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1999, ss.154-155.

ödemeler bilançosu açıklarının çok fazla büyümesi, öte yandan kimi uluslararası kuruluşların kredi notu ile ilgili değerlendirmeleri döviz piyasasında spekülâtif eğilimleri kamçulamıştır. Döviz talebi ve döviz kurları 1989-1992 döneminde enflasyon oranının altında değişmiş, dolayısıyla TL reel olarak değer kazanmıştır. 1993 yılının ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan gelişmeler, geçmişteki bu duraklamaları telafi edecek şekilde, döviz kurunda tırmanışa yol açmıştır.<sup>127</sup>

Bu ve benzeri nedenlerle artan iç ve dış borç yükü, o zamana kadar ekonomi tarihimizde görülmemiştir. Derhal IMF ile masaya oturuldu ve 5 Nisan Kararları adı altında bir istikrar paketi oluşturulmuştur. Söz konusu 5 Nisan kararları hem bu açıdan hem de kamu açıklarını finans piyasalarını dengeye getirmek, ihracatı ve döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik ederek dış açığı azaltmak; yapısal reformlarla kamu açıklarını azaltmaya ek destek vermek biçiminde düşünülmüştür.<sup>128</sup> 5 Nisan Kararlarını takiben 8 Temmuz 1994'de Türkiye için 14 ay süreli 509.3 milyon SDR kredi dilimleri politikasına uygun bir stand-by anlaşması onaylanmıştır.<sup>129</sup>

### 3.4.1. 5 Nisan Kararları ve Borç Yönetimi

IMF'nin bu programda uyulmasını öngördüğü borçlanma politikaları kısaca şöyledir: Maliye politikası uygulaması ağırlık kazanacaktır. Bu çerçevede kamu kesimi borçlanma gereği azaltılacak, açıkların finansmanında mali piyasalarda istikrarsızlıklara neden olmayacak faiz ve vade yapısı içeren bir borçlanma politikası izlenecektir. Kamu borç stokundaki artışların, kamu sabit sermaye yatırımlarını aşmamasına özen gösterilecektir. Faiz yükü, borç stokunun GSMH içindeki payı düşürülerek, vade yapısı uzatılarak hafifletilecektir. Bu gelişme, özelleştirme gelirlerinin

<sup>127</sup> İlker Parasız, *Kriz Ekonomisi, 5 Nisan Kararları*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1995, s.35.

<sup>128</sup> Gülten Kazgan, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1994, s.232.

<sup>129</sup> Alpago, a.g.e., s.124.

arttırılması ile de desteklenerek kamunun borçlanma ihtiyacı ve borç stoku azaltılacaktır.<sup>130</sup>

5 Nisan 1994 ekonomik istikrar paketinin uygulamaya girmesinden kısa bir süre sonra iç borçlanmalar yönünden, hazine bonolarının sürelerinin uzatılmasına ve faizlerin düşürülmesine çalışılmıştır. Bu durum bir ölçüde mümkün olmuş ve özellikle 1995 yılında başarılı sonuçlar alınmaya başlanmıştır. Yine bu dönemde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan aldığı avans miktarı azaltılmıştır.

Dış borç olanaklarının kısıtlı olması , iç borç ağırlıklı bir dönem olmuştur. 1995 Yılı'nın ilk dokuz ayında, %77'si Hazine Bonosu ihracı yoluyla olmak üzere toplam 1,070 trilyon TL tutarında iç borçlanma yapılmış, ancak eşit miktarda anapara ve faiz ödemesi gerçekleştirildiği için, net nakit girişi olmamıştır. Bu dönemde Hazine ihtiyacı ölçüsünde TCMB kaynaklarına başvurmuştur.

1994 yılının son çeyreğinde, Hazine yönetiminin piyasa koşullarına uyumlu bir borçlanma politikası izlemesi sonucunda, faizlerde 1995 yılının başında düşüşler başlamıştır. Şubat ayında bileşik faiz 3 aylık vadede %160 seviyesine gerilerken, uzun bir aradan sonra ilk kez, piyasalara yıllık bileşik faizi %169 olan aylık bono satışı yapılabilmiş, böylece borçlanmanın vadesi nispeten uzatılabilmektedir. Yılın ilk çeyreğinde bir yandan iç borçlanmanın vade yapısı uzatılmış, diğer yandan yeterli miktarda borçlanma sağlanarak net dış borç geri ödemeleri gerçekleştirilmiştir.

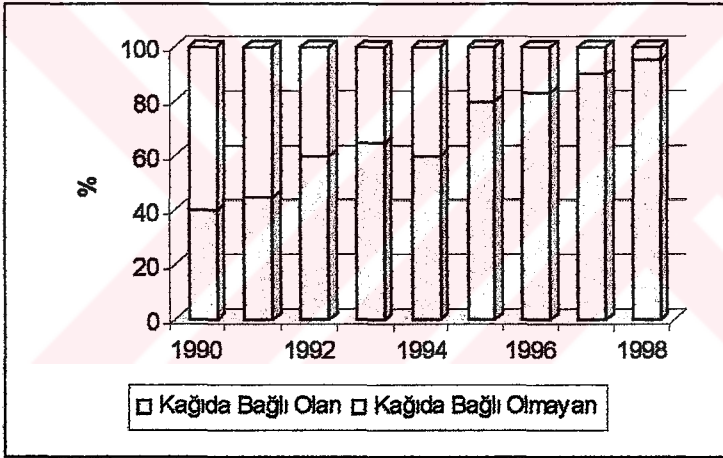
Ancak bu durum Ocak ayında yüklü miktarda ihraç edilmiş olan bonoların itfa döneminin gelmesiyle bir anlamda son bulmuştur. Hazinesinin finansman ihtiyacı %95 seviyelerine gerileyen faiz oranlarını yeniden %120 seviyelerine

<sup>130</sup> Seyhun Doğan, IMF İstikrar Programları ve Türkiye, ss. 236-238.

çıkarmıştır. Faiz oranları, yaz aylarında borç ödemelerinin az olması ve dış borçlanma ve turizm gelirleri yoluyla döviz girişinin artmasıyla düşmüştür. Ancak TCMB'sinin Eylül ayı başında ekonomiyi soğutmak ve enflasyonist baskıları hafifletmek amacıyla parasal genişlemeyi sınırlandıran yönde önlemler alması, yaşanan siyasi belirsizlikler sonucu bileşik faizler %240 'lara yükselmiş borçlanmanın vadesi yeniden kısalmıştır.<sup>131</sup>

Dönem boyunca Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) artış yönündeki trendi bu durumu açıklamaktadır. İç borçlanmanın 1990 yılından itibaren dağılımına göz atıldığında Devlet İç Borçlanma Senetlerinin payının arttığı görülmektedir.

**Grafik 3: İç Borç Stokunun Dağılımı 1990-1998**



**Kaynak:** Nilgün Pehlivan, "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi", <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler>, 17.12.2004.

1990 yılında iç borç stokunun içerisinde DİBS stokunun payı %49, kağıda bağlanmamış. Borçların payı ise % 51 iken, 1998 yılından itibaren iç borç stokunun tamamı DİBS stokundan oluşmaktadır. Borçlanma da Devlet İç Borçlanma Senetlerinin payının artmasında kısa vadeli avans kullanımına getirilen kısıtlamalar da etkili olmuştur.

<sup>131</sup> TÜSİAD, 1996 Yılına Girerken Türk Ekonomisi , İstanbul :Ocak-1996, ss.41-42.

Merkez Bankasından sağlanan kısa vadeli avans imkanı maliye ve para politikalarının arttırılması amacıyla 1995 yılından itibaren bütçe kanunları ve TCMB Kanunu ile KVA kullanımına artan oranlarda kısıt getirilmiştir. 1995 yılına kadar KVA kullanımı için limit bütçe giderlerinin % 15' i kadar iken, takip eden yıllarda bu oran kademeli olarak %10, %6 ve %3' e kadar indirilmiştir. 1995 yılından itibaren KVA stokunun bir kısmı karşılığında DİBS ihraç edilmeye başlanmış, 1997 yılından sonra ise Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası arasında imzalanan bir protokolle KVA kullanımı sadece nakit yönetimi amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bu tarihten sonra KVA yükümlülükleri ay sonları itibari ile sınırlanarak, 1998 yılında 337 trilyon tutarında olan KVA stokunun tamamı karşılığında DİBS ihraç edilmiştir.

Aslında Merkez Bankası'ından alınan KVA' larındaki azalış, istikrarlı bir maliye politikası değil, alınan avansların zamanında ödenmeyerek konsolide bütçeler içine kaydırılmasıdır. Böylece, iç borç stoku içerisinde konsolide borçların payı yükselirken, kısa vadeli avansların payı azalmıştır, bu durum para otoritesinin uzun vadeli kaynaklara başvurduğu anlamını doğurmaktadır.<sup>132</sup>

Dönem boyunca içborç stokunda da artışlar devam etmiştir. Öyleki 1980 yılında iç borç stokunun GSMH 'ya oranı %13.6 iken, 1990 da %14.4 olarak gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda bu oran artarak 1999'da %29.2; 2000'de %28.9 olarak gerçekleşmiştir.<sup>133</sup>

Bu dönemde, özel sektör ve kamu sektörü itibarıyla izlenen dışborç politikasına bakılacak olursa. Dış borç stokunun kontrolsüz bir biçimde arttığı görülmektedir.

<sup>132</sup> Ahmet Erol, "Borçlanmanın Türk Ekonomisine Etkileri", *Finans Dünyası Dergisi*, sayı: 32, 1992 ,s.58.

<sup>133</sup> Erol, a.g.m., s.115.

Özel sektörün ve kamu sektörünün resmi dış borçların artışıındaki payı zaman içinde değişmemekle birlikte bir bütün olarak stok artışı devam etmiştir. Bu miktar yıllık ortalama 6 milyar dolar seviyelerinde gerçekleşmiştir. Dış borçlardaki bu artış, Türkiye'nin borç yükünü giderek arttırmıştır.

Kurlardaki değişimin enflasyonun altında gerçekleştiği ve Türkiye ekonomisinin sıcak para politikası ile yakından tanıştığı 1989-1990 döneminde, özel sektör dış borçlarının hemen hemen ikiye katlanarak artmıştır. Bu artış oranı 1994'te yaşanan finansal krizle birlikte azalmıştır, ancak, 5 Nisan kararlarının temel özelliği olan "düşük kur ve yüksek faiz" politikası ile tekrar artış eğilimine girdiği söylenebilir.

Kamu kesimi dış borçları ise, ekonomideki kur-faiz dalgalanmalarından bağımsız olarak sürekli bir artış trendi içerisinde bulunmuştur. 1985 yılında 21.5 milyar dolar olan kamu kesimi dış borçları, on yılda iki katın üzerinde bir artış göstererek 1994'te 49 milyar dolara çıkmıştır. Kamu dış borçlarının 1995 yılında artmaya devam etmiştir.<sup>134</sup>

Dünya Bankası ve IMF tarafından kabul edilen,

- Toplam Dış Borç / GSMH > %50
- Toplam Dış Borç / İhracat > %27.5
- Dış Borç Servisi / İhracat > %30
- Faiz Servisi / İhracat > %20

Bu borç göstergelerinin üçünün belirlenen oranları aşması durumunda, o ülkenin çok borçlu olduğu kabul edilmektedir. Dış borçlardaki artışa paralel olarak, "dış borç/GSYİH" oranınının 1985'deki %30 düzeyinden toplam borç stokunun GSMH'ya oranı 1994 yılında kritik oranolan %50'yi aşmıştır, 1994

<sup>134</sup> Türkiye Sanayici İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplinin Gereği üzerine Gözlemler ve Öneriler, İstanbul: 1996, ss. 39-40.

yılında toplam borç stokundaki düşmeye rağmen oranın artmış olması, GSMH değerinin 1994 yılında bir önceki yıla göre önemli ölçüde düşmesinden kaynaklanmaktadır. İzleyen yıllarda "dış borç/GSMH" oranı artmaya devam etmiş, 1995 yılında %66'ya yükselmiş, 1998 yılında %60'lar civarında seyretmiştir.<sup>135</sup>

5 Nisan Kararları sonrası, 1995-1999 yılları arasında ülke siyasal yönden oldukça istikrarsız bir dönem yaşamıştır. Dönem boyunca iktidarın dört sefer el değiştirmesi; dışarıda ve içeride izlenen politikaların istikrarsız ve olumsuz bir seyir izlemesine neden olmuştur. Yüksek enflasyon, negatif büyüme, TL'nin döviz karşısında değer kaybı ve 1997 yılında yaşanan Güney Kore krizi bu döneme damgasını vuran olumsuz gelişmeler olmuştur. Türkiye ekonomisindeki bu gelişmeler daha çok reel faizlerin büyüme oranının oldukça üzerinde realize olması nedeniyle faiz dışı dengenin açık vermesi sonucunu ortaya çıkarmış ve bu durum iç ve dış borç stokunun çok hızlı büyümesi sonucunu doğurmuştur. Tablo 3.6'da görüldüğü gibi 1995-1999 yılları arasında iç ve dış borç stoku artmaya devam etmiştir.

---

<sup>135</sup> Mehmet Kara, "Türkiye'nin Ekonomik Büyüme Sürecinde Dış Borç Çıkmazı", Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:18, 2002, ss.50-51.

**Tablo 3.6 Türkiye’de İç ve Dış Borç Gerçekleşmeleri (1995-1999)**

Yıllar	Dış Borç Milyon \$	İç Borç Milyar TL	Değişim Oranı (%)	
			Dış Borç	İç Borç
1995	73.278	1.361.007	8.9	58.7
1996	84.666	3.148.985	8.6	43.2
1997	92.216	6.283.424	9.2	50.1
1998	96.906	11.612.885	5.08	84.8
1999	101.781	22.920.145	5.03	97.3

**Kaynak:** DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler(1950-1997), Cem Mehmet Baydur ve Bora Süslü, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:2, 2003, s.73.

5 Nisan Kararları ile ciddi düzenlemeler yapılamadığı için yapılan icraatlar başarılı olamamış nihayetinde istikrar paketi büyük bir başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu dönemden sonra ağırlık verilmesine karar verilen özelleştirme uygulamalarında başarısızlık, kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları ile ilgili düzenleme çabalarının yetersiz kalması kamu harcamalarındaki artışı frenleyememiş ve borçlanma ihtiyacı giderek artmıştır.

Türkiye 1989’dan 1996’lara kadarki süreçte, kamu gerekli mali disiplini sağlamakta zorlanmıştır, daha sonraları mali disiplin kısmen sağlanmış olsa da kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) sürekli olarak artmıştır.<sup>136</sup> Türkiye 1995-1999 döneminde hiç bir şekilde net dış borçlanamamıştır. 1996 yılına kadar nakit açığında azalmalar yaşanmasına rağmen, bu tarihten itibaren nakit açığı ciddi bir biçimde artmaya başlamış ve açığın finansmanı iç borçlanma yoluyla sağlanmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan bir diğer gelişme,

<sup>136</sup> Cem Mehmet Baydur ve Bora Süslü, “Sargent ve Wallace Açısından Para politikasına Bakış: Sıkı Para Politikası: Enflasyonu Engellemez: TCMB’nın Para Politikasının 1989 ve 2002 Yılları İçin Değerlendirilmesi”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:2, 2003, s.73.



1994 yılından itibaren Hazinesinin maliyeti düşürmek için borçlanmada tahvili tercih etmesi olmuştur. Bu durum belirsizlik ortamı dahilinde borçlanma maliyetini arttırmıştır.<sup>137</sup>

### 3.4.2. 5 Nisan Kararları ve Kamu Harcamaları

1980'lerden itibaren uygulanan ekonomi politikalarıyla kamu kesiminin daraltılması ve etkinliğinin azaltılması amaçlanmış ise de bu amacın gerçekleştirilemediği görülmektedir. Bu durum 1990'lı yıllarda da devam etmiştir. Kamu ekonomik kesiminin bir bütün olarak ulusal ekonomideki yeri gelir ve harcamalarının GSMH'ya oranlarından izlenebilir. Buna göre, 1990-2000 döneminde kamu kesiminin boyutlarının küçültülemediği görülmektedir (Tablo 3.7.).

**Tablo 3.7 Kamu Ekonomisi Toplam Verileri 1980-2000**  
(Cari Fiyatlarla, Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Fark	Gelirler/GSMH	Giderler/GSMH
1990	80264	110349	30085	20.3	27.9
1991	115320	180691	65371	18.5	29.0
1992	202181	318973	116792	18.3	28.9
1993	377644	611635	233991	18.9	30.6
1994	769351	1089399	320048	19.7	27.9
1995	1616883	2050302	433419	20.6	26.1
1996**	3285.1	4606.4	1321.3	21.77	30.7
1997**	6834.6	9070.2	2235.6	22.99	30.8
1998**	13485932	18305155	4819223	25.1	34.2
1999**	19418208	31412587	11994379	24.8	40.1
2000**	387737191	52264583	33547260	31.1	42.0

**Kaynak:** 1980-2000 Yılları Temel Ekonomik Göstergeler, DPT

\*GSMH yeni seri

\*\*1996-2000 Yılları Cari fiyatlarla Trilyon TL,

<http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html>. 23.12.2004.

<sup>137</sup> Esra Siverekli Demircan, "Türkiye, Ekonomik Kriz, Borç Üçgeni", Muğla Üniversitesi İ.L.B.F.Tartışma Tebliği, No: 2004/02, Muğla, ss.27-28.

Bu olgu, kamu ekonomik kesiminin ana ögesi olan konsolide bütçe harcamalarının gelişimi incelendiğinde de görülmekte ve kamu ekonomisinin boyutlarının sayısal olarak daraltılmadığı anlaşılmaktadır. Benzer gelişmeler konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payları için de geçerlidir. (Tablo 3.8.)

**Tablo 3.8 Konsolide Bütçe Büyüklükleri**

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri / GSMH	Konsolide Bütçe Harcamaları / GSMH	Bütçe Açığı / GSMH
1980	17. 20	20. 33	- 3. 13
1981	17. 35	18. 89	- 1. 54
1982	13. 61	15. 09	- 1. 48
1983	16. 51	18. 75	- 2. 24
1984	12. 66	17. 07	- 4. 42
1985	12. 77	15. 03	- 2. 26
1986	13. 20	15. 95	- 2. 76
1987	13. 45	16. 92	- 3. 48
1988	13. 17	16. 26	- 3. 09
1989	13. 19	16. 52	- 3. 33
1990	13. 91	16. 92	- 3. 01
1991	15. 23	20. 53	- 5. 28
1992	15. 79	20. 08	- 4. 30
1993	17. 59	24. 29	- 6. 70
1994	19. 16	23. 08	- 3. 91
1995	17. 75	21. 78	- 4. 03
1996	18. 04	26. 31	- 8. 27
1997	19. 40	27. 40	- 7. 60
1998	21. 90	29. 10	- 7. 20
1999	22. 50	35. 90	-10. 90

**Kaynak:** Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998) DPT, Aralık 1997, s.76 ve T.C Maliye Bakanlığı 1980-2000 Yılları Bütçe Gerekçeleri ve 2001 Yılı Ekonomik Rapor .

\* GSMH yeni seri kullanılmıştır.

Tablodan da görüldüğü gibi kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı artmış mali disiplin oluşturulamamıştır. Kamu harcamalarıyla kamu gelirleri arasındaki dengesizlik giderek büyümüştür. <sup>138</sup>

<sup>138</sup> Hikmet İyidiker, "Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000)", Mersin Üniversitesi, <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html>. 23.12.2004.

Bu dönemde konsolide bütçe harcamaları içerisinde cari harcamalar ile yatırım harcamalarının payı azalırken bir önceki dönemde olduğu gibi transfer harcamalarının payının arttığı anlaşılmaktadır. Cari harcamalar 1994'te konsolide bütçenin %38.5'inin teşkil etmiştir. Dönem boyunca cari harcamalardaki azalma personel harcamalarındaki azalmadan ileri gelmiştir. Personel giderlerindeki azalma personel sayısının azaltılmasından değil maaş ve ücretlerdeki reel düşmeyle sağlanmıştır.

Dönem boyunca en büyük düşüş yatırım harcamalarında olmuştur. 1990 yılında yatırım harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı %10.1 iken bu oran yıllar itibariyle azalış göstererek 1992 de %9'a, 1993'de %7.5'e ve 1995 de ise %5.4'e kadar gerilemiştir. Sözkonusu oran 1996 yılında %6'ya ve 1997 de %7.9'a kadar çıktıktan sonra 1999 yılının ilk sekiz ayında %4.1'e kadar düşmüştür. Her ne kadar IMF onayı alınarak oluşturulan program dahilinde vergi gelirlerinin artırılması kamu harcamalarının azaltılması yönünde sıkı maliye politikalarına başvurusada bu uygulama ancak bir yıl kadar sürmüştür.

İlgili dönem boyunca transfer harcamaları (borç faizi ödemeleri bakımından) düzenli olarak artmış ve 1999'un ilk sekiz ayında %70,3'e yükselmiştir. Transfer harcamaları içerisinde en büyük payın borç faizlerine ait olduğu görülür. Faizler 1997 yılı hariç transfer harcamalarının daima yarısından fazlasını teşkil etmişlerdir. 1994 yılında konsolide bütçenin %33'ünü teşkil eden faiz giderleri 1999 yılının ilk sekiz ayında %45'e yükselmiştir. Faiz harcamaları içinde iç borç faizlerinin önemli yer tuttuğu ve artış eğiliminde olduğu ve 1995'te %82,5 ten 1998'de %91.1'e yükseldiği; dış borç faizlerinin ise düşme eğiliminde olduğu anlaşılmıştır. Bu dönemde bütçenin %70'inin transfer harcamalarına ayrıldığı bu harcama payının

yarısından fazlasının (%65'i) sınırlı bir kesime borç faizi olarak aktarılmıştır.<sup>139</sup>

Kamu harcamalarında yaşanan disiplinsizliğin 2000 ve 2001 yıllarında da artarak devam ettiği görülmektedir. Bu dönemlerde görülen kamu harcamalarının gelişimini kamu kesimi toplam harcama rakamlarına dayanarak izleyelim. Bu rakam 1998 yılında %35 iken 2000 yılında %42.5'e yükselmiştir. 2001 yılında kamu harcamalarındaki sıçrama büyük ölçüde faiz harcamalarındaki artıştan kaynaklanmıştır. Mutlak rakamalarla ifade edilecek olursa sene başında 16.677,4 trilyon TL. olarak öngörülen faiz harcamaları Eylül ayında 29.515,4 trilyon TL'yi aşmış bulunmaktadır.

**Tablo 3.9 Harcama Hedefleri ve Gerçekleşmeler**  
(GSMH'nın Yüzdesi Olarak)

		1998	1999	2000	2001
Toplam Harcama	Program Hedefi	34.1	33.7	42.3	35.1
	Gerçekleşme	35.0	41.2	42.5	46.3
Cari Transferler	Program Hedefi	15.2	14.2	20.8	14.9
	Gerçekleşme	15.1	18.4	20.9	26.0

**Kaynak:** Askon, Türkiye Ekonomisi 2002 Yılı programı, 2002, s.56

Tablodan da görüldüğü gibi kamu kesimi toplam harcamalarının büyük bir bölümü borç faizlerinden ibaret olan cari transferlere ait olarak gerçekleşmiştir. Tabloyu şöyle yorumlayabiliriz. 2000 yılının İstikrar Programının ilk yılı olması ve Programın uygulanacağına ilişkin kamuoyu beklentisinin yüksek olması nedeniyle, enflasyon oranı %69'dan %39'a; DİBS

<sup>139</sup> Askon Araştırma Raporları, Türkiye Ekonomisi 2000, 1999 Yılı Değerlendirmesi ve 2000 Yılı Beklentileri, Anadolu Aslanları İşadamları Derneği, İstanbul: Ocak-2000, ss.89-94.

ağırlıklı ortalama birleşik faizi Ekim 99'da %109.3'den Ekim 2000'de %38'e gerilemiştir. Ancak Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri Hükümete olan güveni önemli ölçüde sarsmıştır. Sonuç olarak borç faizleri tekrar yükselmiş, borç faizlerinin yükselerek neredeyse bütçenin yarısına ulaşması kamu harcamalarının da beraberinde arttırmıştır.<sup>140</sup>

### 3.4.3. 5 Nisan Kararları ve Vergi Politikaları

Milli gelirin yüzde 1.5'ine kadar varan kamu açıklarının, sonsuza kadar borçlanmayla karşılanamayacağı anlaşılmasıyla 1994 yılındaki kriz beklenmiştir. Sık sık yapılan seçimler yüzünden gittikçe büyüyen kamu harcamalarının borçlanmayla finanse etmenin bir sonu olmalıydı. Bu son 1993 yılında yaşandı ve 1994 krizi ortaya çıkmıştır. 1994 krizinden sonra, sorunu kökünden çözecek bir vergi reformu yaparak krizden çıkma yerine; ekonomik denge net aktif vergisi gibi bir defaya özgü vergiler alınması yoluna gidilmiştir. Doğrudan vergi olarak isimlendirilen bu vergilerin yanı sıra dolaylı vergilerde de çok önemli artışlar yapılmıştır.

Dolaylı vergi oranlarındaki avantaj bunların çok kısa bir süre sonra gelir artışı olarak yansısıyla açıklanmaktadır. Örneğin KDV bugün arttırdığımızda izleyen ayın 20'sinde artan KDV miktarı Hazineye gelir olarak girebilmektedir. Ancak, gelir, kurumlar ve servet üzerinden alınan alınan dolaysız vergilerden elde edilen gelirler en erken yıl sonu itibari ile Hazineye gelir olarak girebilmektedir.

Dolaylı vergilerin adil bir vergi olmadığı genel kabul görmektedir. Gelir ve servete bakılmadan herkesten aynı oranda alındığı için gelir dağılımını bozduğuna inanılır. Buna rağmen bu tür vergiler toplumun hemen her

<sup>140</sup> Askon, Anadolu Aslanları İşadamları Derneği, *Türkiye Ekonomisi 2002, 2001 Yılı Değerlendirmeleri 2002 Yılı Beklentileri*, Askon Araştırma Raporları:3, İstanbul: Mart-2002, ss.56-57.

kesimine kolayca yansıtılabilmesi, kolay tahsil edilmesi ve veriminin yüksek olması hükümetler tarafından tercih edilmelerine neden olmuştur. OECD ülkelerinde vergi yükü milli gelirin ortalama %30'una tekabül etmektedir. Bu oran ülkemizde 1986-1995 arasında yüzde 15-18 arasında değişmiştir. 1995 yılında elde edilen vergi geliri, aynı yılın milli gelirin % 17.2'sine karşılık gelmiştir.<sup>141</sup> Nisan Kararları ile uygulamaya konulan daraltıcı maliye politikaları 1995 yılı ikinci yarısına kadar sürdürülmüştür. Erken seçim kararının alınmasıyla 1995 yılı sonunda genişleyici maliye politikalarının uygulanmasına yeniden geçildiği ve kamu yatırımlarının 1995'in ikinci yarısından itibaren hızla arttığı ve bu durumun 1997 yılına kadar sürdüğü görülmektedir.

Hükümet 1998 yılı başında üç yıllık bir dönemi kapsayan istikrar programı uygulayacağını ve bu amaçla faiz dışı konsolide bütçe fazlasını arttırmayı, kamu kesimi maaş ve ücretleri ile tarımsal destekleme fiyatlarının belirlenmesinde hedeflenen enflasyonun dikkate alınacağını duyurmuştur. Bu amaçla para programları ve bütçe borçlanmaları üçer aylık dönemler itibariyle açıklanarak uygulamaya konulmuştur. IMF ile Hükümet 1998 yılının Temmuz ayında Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Hükümetin 12 vergi yasasında yeni düzenlemeler yapan vergi değişiklikleri önerisi, TBMM Meclisi'ndeki görüşmeler sonunda 29 Ekim 1998 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yeni vergi yasasıyla gelir vergisi tarifesi dilimleri genişletilirken dilim sayısı azaltılmış ve vergi oranları yüzde 25-50 aralığından yüzde 15-40 aralığına çekilmiştir. Alt dilimlerde 10 puanlık azalışa karşılık üst dilim 15 puan azaltılmıştır. Kurumlar vergisi oranı yüzde 30'a düşürülmüş, kurumların dağıtılmayan karları üzerinden alınan %20 oranındaki gelir vergisi stopajı kaldırılmıştır. Gelir vergisi yasasına eklenen geçici bir maddeyle başlangıç zamanı ve kapsam sınırlaması olmayan bir servet affı (vergilendirilmemiş servete ilişkin vergi affı) getirilmiştir. Vergi yasasındaki bu yeni düzenlemelerin

<sup>141</sup> Tunçsiper, a.g.m., ss.300-301.

yasalaşmasından sonra vergi yasasını delme girişimleri başlamış ve son olarak 4444 sayılı yasa ile vergi yasası daha geri bir düzeye çekilmiştir. Vergi yasasındaki indirimler kamu gelirlerinde bir düşüşlere yol açmış, 1999 yılı Mart ayında erken seçim kararının alınması ile birlikte, kamu harcamalarındaki artış, 1999 yılının ilk altı ayında maliye politikasının önemli ölçüde gevşetilmesi sonucunu doğurmuştur.<sup>142</sup>

Türkiye Ekonomisi içinde bulunduğu sorunları aşmak amacıyla, 1999 yılında IMF'ye niyet mektubu sunmuştur. IMF 'ye verilen niyet mektubunda, Türkiye'de uygulamaya konulacak olan istikrar programının, üç temel unsura sahip olduğu, bunların, kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikalarıyla desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri olduğu belirtilmektedir.

Programın kamu maliyesine ilişkin kararlarında; ciddi bir vergi reformu içermeyen, kamu gelir ve harcamalarında etkinlik anlayışından uzak olan önlemler yer almaktadır. Niyet mektubunda, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması vergi sisteminin etkin hale getirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Ancak ülkemizde, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasına yönelik olan mali milat uygulamasının başlamadan sona ermesi ise geleceğe yönelik şüpheleri beraberinde getirmektedir. Niyet mektubunda, vergi aflarının vergi gelirlerinde azalışa sebep olduğu, bu nedenle gelecekte yeni afların çıkarılmayacağı taahhüt edilmiştir. Ancak, 2001 yılının başlarında alınan vergi borçlarını taksitlendirme ve gecikme faizlerinin affı kararı, programa uyum konusunu tartışmalı hale getirmiştir. Vergi gelirlerini arttırıcı bir önlem niyet mektubunda yer almazken, kamu finansman dengesinin sağlanmasında, gelir arttırıcı önlemler olarak özelleştirme gelirine başvurulacağı programda belirtilmiştir. Mevcut programda faiz dışı fazlanın arttırılmasına yönelik gelir elde etmede vergilendirilemeyen kesimlerin vergilendirilmesinden çok

<sup>142</sup> E. Yıldırım ve R. Yıldırım, a.g.m. ss.9-10.

ekonomik ve sosyal öneme sahip kamu harcamalarının daraltılması ve özelleştirmeye yer verilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>143</sup>

### 3.5. 2000 ve 2001 de Yaşanan Krizler ve IMF İlişkisi

IMF ve uluslararası finansal kuruluşların desteklediği ve gelişen piyasa ekonomilerinin yönetimlerinin de uygulamaya koyduğu finansal piyasaların liberalleştirilmesi ve yabancı sermaye yatırımlarının önündeki engellerin kaldırılması uygulaması, daha fazla sermaye çekmek isteyen finansal şirketlerin, aracı kurumların ve özellikle de bankaların aşırı risk almasını yani faiz oranlarını yükseltmesinide beraberinde getirmiştir.

Kriz ortamına giden yolda Türkiye bağlamında bakmadan önce benzer gelişmekte olan ülkelerde o dönemlerde finansal krizler öncesi göze çarpan önemli gelişmeler; nominal döviz kurunun belli bir kurala göre belirlenmesi ve finansal serbestleşme programının uygulanmasıdır. Finansal serbestleşme sonrasında artan yabancı para girişi, parasal genişlemeye, talep artışına, enflasyonun inmemesine, yerli paranın reel değer kazanmasına ve ithalat talebinde artışa neden olmaktadır. 2000 Ağustos-Eylül'üne gelindiğinde Türkiye'nin dış borçları ve ithalat artıyor, dış borç geri ödeme giderek azalıyor yorumlarına neden oluyordu. Bu anlamda cari açığın 2000 sonuna doğru GSMH'ya oranının yüzde 4.9'a ulaşması artık dış borçlanmayı sürdürmenin zor olacağını açıkça ifade ediyordu.<sup>144</sup>

Gelişen piyasa ekonomilerinde daha fazla yabancı sermayeyi çekmek isteyen yönetimler, ulusal paralarını ABD dolarına bağlı tutarak sabit kur uygulamasına geçmesi sonucu ekonomileri yabancı yatırımcılar için cazip hale gelmiştir. Bu tarz gelişmelerin finansal piyasaları gelişmekte olan

<sup>143</sup> Haydar Lütfü Ejder, "Kamu Açıkları ve Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirmesi", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı:3, 2002, ss.201-202.

<sup>144</sup> Ercan Uygur, "Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri", *Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni*, Ankara: İmaj Yayınevi, Nisan-2001, ss.12-17.



lkelerde yaşanması, aşırı risk alan bankaların bilançolarının bozulmasına neden olmuş; bu ise yabancı yatırımcıların gelişen piyasa ülkelerine olan güvenlerini azaltmıştır. Bunun sonucunda büyük miktarda sermaye ıkışları yaşanmıştır.<sup>145</sup> zellikle ülkemizde yaşanan 2000 ve 2001 krizlerini bu Şekilde başlaması kaçınılmaz olmuştur.

2000 Eylül başında Bayındırbank'ın Romanya'daki Őubesinin batmasını Türkiye'deki krizin bankacılık sisteminde başlamasının ilk sinyali olarak tanımlanmıştır. Bu durumda Bayındırbank'ın Romanya'daki bankayı batmaktan kurtaracak kaynağı yoktur. Bu kaynak bir kamu bankası sayılması gereken Vakıfbank tarafından sağlanmıştır. Aynı zaman diliminde özelleştirmeye ilişkin tartışmaların yanında cari açığın sürdürülebilir olmadığı tartışmaları yapılmaktadır. Açık sürdürülemez diyenler arasında IMF'de yer almaktadır. Bunun sonucunda IMF, stand-by anlaşması koşuluna uyulduğu takdirde vermeyi tahht ettiği ikinci dilim krediyide vermemiştir. Kısacası, 2000 Eylül ayından itibaren finansal piyasarda başlayan gerginlik Türkiye'yi kriz ortamına sürüklemiştir.

Ülkeyi kriz ortamına götüren bir başka neden de Enflasyonu Düşürme Programının uygulamaya başlaması ile birlikte Hazine'nin i borçlanma faizlerini düşürmesi olmuştur. Bunun zerine banka faizleride dşmş, bu ise tüketiciler ve konut kredilerinde dolayısıyla tüketim harcamalarında bir artışa sebebiyet vermiştir. Toplam talepte meydana gelen artışın ithalata yönelmesi, TL'nin değerlenmesinin ihracatın duraklamasına neden olması ve döviz ıpası nedeniyle bu yönelişin hız kazanması sonucunda cari işlemler dengesi açığının Enflasyonu Düşürme Politikası beklentisinin üzerinde seyretmesine neden olmuştur. TL'nin aşırı değerlenmesi, IMF'nin gözden geçirmeyi ertelemesi ve ticari bankaların açık pozisyonlarını azaltmaya başlamaları ile döviz talebinde artışlar meydana gelmiştir. Bazı yabancı bankaların da devlet iç borçlanma senetlerini satmaları yurt dışına sermaye

<sup>145</sup> Fiğen Büyükakın, Cemil Erarşlan, "Yeni Finansal Mimari Bağlamında IMF'nin Rolüne İlişkin Tartışmalar", *Finans Politik, Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı 491, Şubat-2005, s.49.

çıkışına neden olmuştur. Piyasalarda yaşanan döviz sıkıntısı TL talebinde arttırmıştır. Bu durum faiz oranlarında da artışlar meydana getirerek bono fiyatlarında düşüşlere yol açmıştır. Bu gelişmeyle birlikte, portföylerinde büyük miktarlarda hazine bonusu tutan bankaların risklerinde artışlar meydana gelmiştir. Bankalar likidite bulmakta zor durumlara düşmüştür. Bununla birlikte yine portföylerinde hazine bonusu bulunduran yabancı yatırımcılar ileride bonoları satamayacakları endişesiyle piyasaları terk etmeye başlamışlardır. Bütün bu olumsuz gelişmeler faizleri dahada yükseltmiş ülkeyi döviz darboğazına itmiştir.<sup>146</sup>

Türkiye 2000 Kasım ayında dövize yönelen bu yoğun spekülasyon saldırıyı çok yüksek faiz ile, önemli döviz rezervleri kayıpları ve önemlisi 7.5 milyar dolar büyüklüğündeki ek IMF kredisi ile geri püskürtebilmiş döviz kuru çizilmesini yüksek bir maliyetle savunabilmiştir. Kasım krizi aşıldı derken, tam üç ay sonra Ekonomideki dalgalanma, 19 Şubat MGK toplantısındaki gerginlikle büyük bir krize dönüştü yeniden döviz krizi başlamıştır.<sup>147</sup>

Bir günde 7.5 milyar doların Merkez Bankası'ndan çekilmesine neden olan kriz, Hazine Müsteşarlığı'nın ve Merkez Bankası'nın aldığı tedbirlere rağmen gelişmiş ve 21 Şubat'ta gecelik faizler yüzde 7.500'e kadar yükselmiştir. Bir gün önce Merkez Bankası'ndan çekilen dövizler geri dönmesine rağmen, bankalar 21 Şubat'ta Merkez Bankası'ndan 3.1 milyar dolar daha çekmiştir.<sup>148</sup>

Bu gelişmeler üzerine dönemin Başbakanı başkanlığında "ekonomik zirve" yapılmıştır. Yapılan toplantı sonunda dalgalı kur uygulamasına geçildiği açıklanmıştır. Ekonomik çevreler, hükümetin aldığı "dalgalı kur" kararını, "örtülü devalüasyon" olarak nitelendirmişlerdir. ABD Doları, serbest

<sup>146</sup> Ercan Enç ve Gökhan Aykaç, "Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış", Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 3/2003, ss.70-71.

<sup>147</sup> Uygur, a.g.m., s.18.

<sup>148</sup> Faiz tarihi rekora uçtu: % 7500, (Hürriyet Gazetesi - 22.2.2001), [http://www.belgenet.com/eko/22subat\\_22.04.2004](http://www.belgenet.com/eko/22subat_22.04.2004).

piyasada 950 bin liraya kadar yükselmiş, Merkez Bankası, ABD Dolarının satış fiyatını 963 bin 943 lira olarak açıklamıştır.<sup>149</sup>

### 3.5.1. 2001- 2004 Arası Borç Yönetimi, Gelişmi ve IMF ile İlişkiler

Türkiye'nin 1989 yılında konvertibilitiye geçmesiyle mali piyasaların uluslar arası piyasalardan borçlanması ve yabancı fonların Türk Sermaye Piyasasından kağıtlar alabilmesinin yolu açılmıştır. Yurt dışındaki fonların ülkeye girişi döviz kontrolünün serbest bırakılmasıyla hızlanmıştır. 1980'lerden itibaren nispi olarak vergi yükünün aşağı çekilmesi ve kamu harcamalarının frenlenememesi bütçe açıklarını artıran en önemli sebepler olmuştur. 1990'lara kadar ekonominin sürekli büyümesi iç ve dış borçlanmayı bir sorun olmaktan çıkarmış ve Türkiye IMF güdümünden çıkmıştır. Ancak 1990'lardan itibaren büyüme hızında yaşanan dalgalanmalar döviz kurlarının enflasyonun gerisinde kalması yurt içi tüketimini ve beraberinde borçlanmayı da arttırmıştır. Bu süreçte yaşanan 1994 krizi ve alınan istikrar tedbirleri yapısal sorunların aşılmasında başarı sağlayamamış ve ülke yeniden 1999 yılından itibaren ikinci bir krize sürüklenmiştir. Bu süreç iç ve dış borçlanmanın hızlandığı kamu maliyesinde sürdürülebilirlik koşullarının ortadan kalktığı bir süreç olmuştur. Nihayet 1999 seçimlerini ardından kurulan koalisyon hükümeti ciddi bir uzlaşma örneği göstermiş olmasına rağmen 2000 yılı sonunda yaşanan Kasım Krizi ve 2001 Şubat Krizi'ni aşamamıştır.<sup>150</sup>

Şubat krizini takiben kamu kesimi kamu zararları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesine katılan bankaların ek maliyetlerinin yeniden yapılandırılmasıyla Mart 2001'de 51 katrilyon olan iç borç stoku yıl sonunda

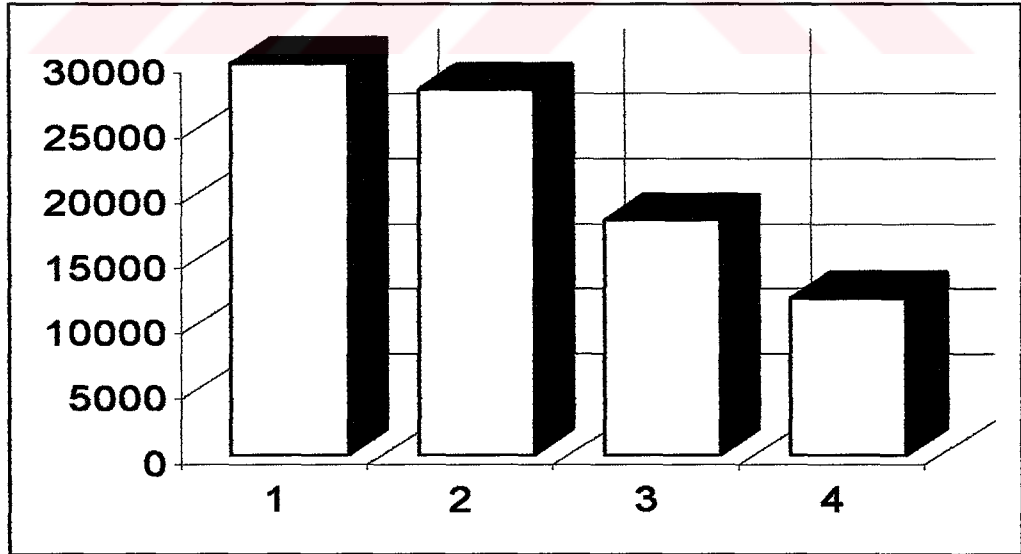
<sup>149</sup> Döviz Kurları, [http://www.belgenet.com/eko/22subat\\_22.04.2004](http://www.belgenet.com/eko/22subat_22.04.2004).

<sup>150</sup> Mustafa Sakal, "Euro'ya Geçiş Sonrası Avrupa Birliği'nde Mali Disiplin, Borçlanma Politikaları ve Türkiye'ye Yansımalar", İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı:29, Yayın No: 34, İ.Ü. Basımevi ve Yayınevi, Ekim, 2003, s.145.

122 katrilyona yükselmiştir. Ancak bu miktar IMF kredilerinin erken itfa amacıyla kullanılması sonucu 2002 Şubat ayı sonunda 118 katrilyon 46 trilyon TL'ye kadar gerilemiştir. IMF kaynaklarından sağlanan 9.1 milyar dolarlık kredi sonucu 2002 Ocak ayı itibari ile 38 milyar 627,7 milyon ABD Doları olan dış borç stoku 15 Şubat 2002 tarihinde 47 milyar 819, 9 milyon dolara ulaşmıştır.

Hazine hesaplarına aktarılan 9.1 milyar dolarlık IMF kredisinin 3.7 milyar dolarlık kısmıyla, 2001 yılında Merkez Bankası SDR tutarındaki dövize endeksli, vade ve faiz koşulları IMF kredisi ile aynı olan iç borçlanma senetlerinin erken itfa edildiği anlaşılmaktadır. Böylece 13 katrilyon 768.3 trilyon olan senet stokunun 6 katrilyon 129.7 trilyon tutarında azaldığı görülmüştür. Ayrıca, 2002 yılında IMF kredisi karşılığında ihraç edilen iç borçlanma senetleri için yapılması gereken faiz ödemelerinden yaklaşık 570 trilyon lira tasarruf sağlanmıştır.

**Grafik 4: Çeyreklere Göre 2002 yılı Kesinleşen İç Borç Ödemeleri**



**Kaynak:** Müsiad Araştırma Raporları, 2002, s.18

Hazinenin bu operasyonları sonucu 122 katrilyon 199.1 milyon TL olan iç borç stoku 15.02.2002 tarihi itibari ile 117 katrilyon 301.7 trilyon TL'ye

gerilemiştir. Böylece iç borç stoku azaltılarak baskı hafifletilmeye çalışılmıştır.<sup>151</sup> Bu dönemde IMF İcra Direktörleri tarafından onaylanan Türkiye'nin dördüncü gözden geçirmeye ilişkin Ek Niyet Mektubu'nda borçlanma politikasında yer verilmiştir. Borçlanma politikasına yönelik olarak mektupta risklerin azaltılması ve 2003 yılı finansman durumunun iyileştirilmesi amacıyla piyasa koşulları elverdiği sürece itfa miktarlarının üzerinde borçlanılacağı, Hazine mevduatının yüksek tutulması politikasına Merkez Bankası nezdinde devam edileceği kaydedilmiştir. Bunun yanısıra Mektup'ta yeni Borç Yönetimi Kanunu'nun izin verdiği ölçüde kısa vadeli borçlanma ve ödünç vermeye yönelik bir nakit yönetim mekanizmasının geliştirilmesi yönünde çaba sarf edileceği de yer almıştır.<sup>152</sup> Son Stand-By anlaşması kapsamında 2003 yılı için öngörülen yüzde 6.5 oranındaki kamu sektörü faiz dışı fazla hedefi, uygulanmakta olan programa yönelik yurt içi ve yurt dışı güvenin artırılması ve net kamu borç stokunun GSMH içindeki payının azaltılması amacıyla yeni niyet mektubunda da korunmuştur.

2003 yılı maliye politikası performansı, özellikle 2002 yılının ikinci yarısında alınan erken genel seçim kararının etkisiyle öngörülenin üzerinde artan kamu harcamaları ve zayıflayan gelir performansı nedeniyle kamu maliyesine yönelik hedeflerin gerisinde kalınmasının ardından büyük önem kazanmıştır. Böylece, özellikle yılın ikinci yarısından itibaren kamu maliyesi alanında alınan tedbirlerin sonuç vermesiyle birlikte, 2003 yılında gerçekleşen toplam kamu kesimi faiz dışı fazlası , yüksek oranlı GSMH büyümesine rağmen, GSMH'nin yüzde altısının üzerinde gerçekleşmiştir.<sup>153</sup>

Yine uygulanan borçlanma politikası sonucu 2003 yılı Ocak-Mayıs döneminde net iç borçlanma 25,9 katrilyon Türk lirası olarak; net dış borçlanma ise 0.4 katrilyon Türk lirası olarak gerçekleşmiştir. Ocak-Haziran dönemi boyunca borçlanma araçlarına göre iç borç stokunun yapısı

<sup>151</sup> Müsiad Araştırma Raporları, **Türkiye Ekonomisi 2002, 2001 Yılı Değerlendirmesi 2002 Yılı Beklentileri**, İstanbul: Mayıs-2002, ss.17-19.

<sup>152</sup> Siverekli Demircan, a.g.m., s.37.

<sup>153</sup> Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurulu (BDDK), **Yıllık Rapor 2003**, Mayıs, 2004, s.6.

değişmiştir. Sabit getirili araçların payı artarken, diğer araçların payı azalmıştır. Bu durum aşağıdaki tabloda görülmektedir.

**Tablo 3.10 İç Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı**

	2001	Pay	2002	Pay	2003	Pay
	Aralık	yüzde	Aralık	yüzde	Haziran	yüzde
<b>1. KAMU SEKTÖRÜ</b>	80.6	66.0	79.1	52.8	86.3	49.2
a.TCMB	32.5	26.6	28.1	18.8	27.8	15.9
IMF Kredisi	13.8	11.3	9.7	6.5	9.4	5.4
Diğer	18.7	15.3	18.4	12.3	18.4	10.5
b.Kamu Bankaları	22.7	18.6	24.3	16.2	27.0	15.4
c.TMSF Bankaları	15.1	12.4	11.0	7.4	9.4	5.4
d.Diğer Kamu	10.2	8.3	15.7	10.5	22.1	12.6
<b>2.Piyasa</b>	41.6	34.0	70.8	47.2	89.0	50.8
<b>TOPLAM (1+2)</b>	122.2	100.0	149.9	100.0	175.3	100.0

**Kaynak:** TCMB, Para Politikası Raporu, 2003, s.24

2003 yılı Haziran ayında devlet iç borçlanma senetlerinin faiz oranlarına endeksli kısmının payı 2002 yılı sonuna göre 0.4 puan, tüketici fiyatları endeksi (TÜFE) endeksli kısmının payı 1.8 puan, döviz cinsi ve döviz kuruna endeksli kısmının payı ise 5.4 puan azalmıştır. Toplam iç borç stoku içinde sabit getirili DİBS'lerin payı ise 2002 yılı sonuna göre 7.6 puan artmıştır. Özellikle Amerika Irak arasında yaşanan savaşa ait belirsizliklerin ortadan kalkması ile birlikte yüksek düzeyde olan faiz oranları uzun dönemli iskontolu TL cinsi borçlanma araçlarına talebi artırmıştır. Bu durum, sabit getirili borçlanma araçlarının toplam stok içerisindeki payını artırmıştır. Ancak, bu şekilde yüksek faizlerle uzun dönemli borçlanmanın gelecek dönemler için faiz ödemesinin yükselmesine neden olacağından. Borç stokunun gelecek dönemlerde istikrarlı bir politika izleyebilmesi açısından mali disiplin ve faiz dışı bütçe fazlasının önemini artırmaktadır.<sup>154</sup> Uygulanan yapısal reformların

<sup>154</sup> TCMB, Para Politikası Raporu, Temmuz-2003, ss.22-24.

sonucunda iç borç stokunun GSMH ya oranı 2002 ve 2003 yıllarında sırasıyla %54.8 ve %54.4 seviyesine gerilemiştir.<sup>155</sup>

İzlenen mali disiplin sonucu borçlanma faiz oranlarının düşmesiyle 2003 yılı sonu itibari ile faiz ödemelerinde 45.105 katrilyon olan iç faizler %2.5'lük bir azalışla 45.1 katrilyon TL'ye düşmüştür. Buna rağmen dış borç faiz ödemelerinde yüzde 5.0 oranında artış meydana gelmiştir. Faiz ödemelerinde borçlanma faiz oranlarındaki düşüş neticesinde, konsolide bütçe açığı 2003 yılının aynı dönemine oranla, yüzde 22.6 oranında azalarak 32.1 katrilyon TL'den 24.8 katrilyon TL'ye gerilemiştir. Bu dönemde faiz dışı harcamalarda yüzde 12.3 oranında artmıştır.<sup>156</sup> Dönem itibari ile iç ve dış borç stokunun bir önceki yıla oranla değişimi tablo 3.11.'de gösterilmiştir.

**Tablo 3.11 2004 (Ekim Sonu) Bütçe Borç Stokunun Alıcılara Göre Dağılımı (Trilyon TL)**

	2003	2004	Değişim (%)
İç Borç Stoku	180.191	225.582	25.2
Döviz-Faiz Yapısı			
Nakit	121.902	162.597	33.4
Sabit Getirili	63.688	90.923	42.8
Değişken Faizli	27.469	37.219	35.5
Döviz Cinsinden	14.771	25.524	72.8
Döviz Endeksli	15.973	8.930	-44.1
Nakit Dışı	58.290	62.985	8.1
Sabit Getirili	0	0	
Değişken Faizli	47.036	53.781	14.3
Döviz Cinsinden	9.430	7.471	-20.8
Döviz Endeksli	1.824	1.733	-5.0
Alıcılara Göre Dağılım			
Kamu	84.965	85.514	0.6
Piyasa	95.226	140.068	47.1
Dış Borç Stoku (Milyon \$)	61.811	66.620	7.8

**Kaynak:** DPT, 2004, s.14

<sup>155</sup> Cansel Seymen Oksay, "1980'den Günümüze Türkiye'de İç Borçların Yapısal Değişimi", Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F., Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Dizgi Ofset, Sayı.8, Ekim-2004, s.127.

<sup>156</sup> DPT, Ekonomik Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kasım-2004, ss.13-16.

2003 yılı Aralık ayında 194.4 katrilyon TL olan iç borç stoku, 2004 yılı Nisan ayında 206.2 ve Mayıs ayında 209.8 ve Haziran ayında da önceki aya göre 0.7 katrilyon TL azalarak 209.1 katrilyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Haziran ayında piyasaya olan borçlar 1.3 katrilyon TL artarken kamuya olan borçların 2 katrilyon TL azalması toplam stokta düşüğe neden olmuştur.

Mayıs ayında 63 milyar dolar düzeyinde bulunan konsolide bütçe dış borç stoku, Haziran ayında 0.5 milyar dolar artmıştır. Söz konusu artışta uzun vadeli borçlarda görülen artış etkili olmuştur. Konsolide bütçe dış borç stokunun vade kompozisyonunda uzun vadeli borçların oranı yüzde 93'ten yüzde 94'e çıkarken, orta vadeli borçların oranı yüzde 7'den, yüzde 6'ya inmiştir.

Haziran ayı itibariyle iç borç stoku içerisinde sabit getirili menkul kıymetlerin payı 5 puan artarken, aynı dönemde dövize endeksli ve döviz cinsinden borçlanma araçlarının payı azalmaya devam ederek yüzde 22'den yüzde 18'e gerilemiştir. Aralık 2003 itibariyle borç stoku içerisinde yüzde 43 paya sahip olan değişken faizli borçlanma senetleri ise 2004 Haziran ayında yüzde 42 seviyesine düşmüştür.<sup>157</sup>

Görülen odur ki son dönem itibariyle mevcut hükümetin ve IMF'nin uyumlu çalışması piyasalara güven vermiştir. Enflasyonunda tek haneli rakamlara inmesiyle özellikle iç borç stoku içinde sabit getirili menkul kıymetlerin oranını arttırmıştır. Ayrıca hazinenin uzun vadeli borçlanma imkanlarında artış göstermiştir.

### **3.5.2. 2001- 2004 Arası Kamu Harcamaları Gelişimi ve IMF İle İlişkiler**

Uzun yıllardır uygulanan istikrar politikalarında mali araçlar pek az kullanılmıştır. IMF ile oluşturulan istikrar programları çoğunlukla faiz oranları,

<sup>157</sup> DPT, **Mali Piyasalarda Gelişmeler**, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz-2004, ss.10-11.



döviz kurları gibi parasal araçlarla yürütülmüştür. Oysa, Şubat 2001'de kamu açıklarının oluşturduğu borç krizi, bu krizi aşmak için mali araçlardan başka bir yolun bulunmadığını göstermiştir. 2000'li yıllara kadar olan dönemde kamu harcamalarının gelişimi, devlet bütçesinin yatırımlara, üretime ve temel kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin işlevlerini yitirdiğini ve finans piyasalarında gelir dağılımını yeniden düzenlemenin bir aracı haline dönüştüğünü göstermektedir. Dolayısıyla, devletin yatırım, istihdam ve üretim gibi ulusal gelirin büyüklüğünü etkileyen değişkenleri belirleyici rolünü terk ettiği, sosyal devlet ilkesinden tamamen uzaklaştığı ve uyguladığı politikalarla gelirin yeniden bölüşümünde dengesizliklerin artmasına yol açtığı söylenebilir.<sup>158</sup>

Bu olumsuz durumun kökü 1980'li yıllara kadar uzanmaktadır. 1980 sonrası devleti küçültme iddiası vergi gelirlerini azaltmış kamu gelirlerinin milli gelire oranı yüzde 15'lere kadar düşmüştür. Buna karşılık devlet harcamaları, özellikle iç borç faiz ödemeleri ile hızla büyüdü öyleki devlet harcamalarının milli gelire oranı kriz yılı 2001'de yüzde 45'e kadar tırmanmıştır.

Toplam bütçede faiz giderleri yüzde 2 pay sahibi iken bu oran 1990'da yüzde 20'ye çıkmıştır. Sonraki yıllarda daha çok büyüyen faiz ödemeleri 2001 ve 2002 yıllarına gelindiğinde bütçenin yarısına ulaşmıştır. Buna karşılık devlet yatırımcı özelliğini kaybetmiş, memurlara ve diğer transfer harcamalarına daha az kaynak ayırmak zorunda kalmıştır. Bu durum tablo 3.12'de gösterilmiştir.

---

<sup>158</sup> İyidiker, a.g.m., s.17.

**Tablo 3.12 Devlet Harcamalarının Bütçedeki Payları**

<b>Bütçedeki Payları (%)</b>				
	<b>Cari Harcamalar</b>	<b>Faiz</b>	<b>Yatırım</b>	<b>Diğer Transferler</b>
1980	46	2	17	35
1985	39	12	21	28
1990	49	20	15	16
1995	37	33	5	25
2000	29	44	5	22
2001	25	51	5	19
2002	26	48	5	21

**Kaynak:** Sönmez, Yüz Göstergede Kuruluştan Çöküşe Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2003, s.77

Özellikle 1990 sonrası bütçede faizin payı arttıkça, eğitim ve sağlığa ayrılan paylarda azalmalar meydana gelmiştir. Eğitimin bütçeden aldığı pay 1992'de yüzde 14.5'lardan 2002 yılına gelindiğinde yüzde 7.5'lara düşmüştür. Sağlık harcamalarına ayrılan pay 1980'de yüzde 3.5'iken 2000'de ancak yüzde 4.3 seviyesine ulaşabilmiştir. Sağlığa uygulanan bütçe kısıtları sonucu yaşam kalitesinde de önemli iyileşmeler gerçekleştirilememiştir.<sup>159</sup> Kısacası bu dönemde artan faiz harcamaları yatırımcı ve sosyal devlet anlayışını da pasifize etmiştir.

Şubat 2001 Krizinden sonra IMF ile yapılan Programın ilk sonuçlarına baktığımızda özel nihai tüketim harcamaları yüzde 7.5, devletin nihai tüketim harcamaları da yüzde 3.5 oranında azalırken, devlet kamusal harcamalarda kısıntıya gidilmesi amacıyla önceki yılın aynı dönemine göre, sabit fiyatlarla tarım sektörü yüzde 4.9, sanayi sektörü yüzde 8.5, inşaat sektörü yüzde 10.1 ticaret sektörü yüzde 11.5, ulaştırma ve haberleşme sektörü de yüzde 8.8 küçülmüştür. Harcama grupları itibariyle, ikinci üç ayda, özel nihai tüketim harcamaları ise yüzde 5.7 oranında düşmüştür. Gayri safi sabit sermaye

<sup>159</sup> Mustafa Sönmez, *İşte Eseriniz!.., 100 Göstergede Kuruluştan Çöküşe Türkiye Ekonomisi*, 1.b, İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2003, ss.62-68.

oluşumu yüzde 32.1, ithalat da yüzde 31.5 oranında düşerken mal ve hizmet ihracatında yüzde 7.6 artış olmuştur.<sup>160</sup>

2002 yılının seçim yılı olması sebebiyle IMF ile uzlaşılan Stand-by düzenlemesi çerçevesinde tüm kamu sektöründen elde edilecek faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı yüzde 6.5 olması kabul edilmiştir. Bu hedef sıkı bütçe politikalarıyla 2001'de yüzde 6.7 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 2002'de faiz dışı fazla hedefi sağlanamamış, bu oran yüzde 3.6'ya gerilemiştir.<sup>161</sup> Yeni kurulan Hükümetin gayretli politikaları sonucu bir sonraki yıl istikrar yeniden yakalanmıştır.

Kamusal harcamaların kontrol altına alınması amacıyla 2003 yılında yayımlanan Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği'ne uygun olarak hazırlanan Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece, uluslararası standartlara uygun istatistiklerin üretilmesi, hesap ve kayıt düzeninde şeffaflık ve tek düzenin sağlanması, bütün işlemlerin kayıt altına alınması, faaliyetlerin daha sağlıklı bir şekilde muhasebeleştirilmesini sağlamak amaçındadır.

Bu amaçla Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında yeni bir bütçe kod sistemine geçilmesi için çalışmalar başlatılmış, 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşların tamamında yeni bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak adlandırılan bu yeni sistem, fonksiyonel sınıflandırmaya, uluslar arası karşılaştırmanın yapılmasına, mali saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğin geliştirilmesine imkan vermektedir.<sup>162</sup>

Aşağıda yer alan tablo 3.13'de 2003 yılına ait verilerle 2004 yılına ait veriler mukayese edilmiş ancak, analitik bütçe kod sistemi yerine program bütçe kod sistemi esas alınarak hazırlanmıştır. Ayrıca, konsolide bütçe

<sup>160</sup> Alpago, a.g.e., ss.133-134.

<sup>161</sup> Mustafa Sönmez, *İşte Eseriniz!.., 100 Göstergede Kuruluştan Çöküşe Türkiye Ekonomisi*, s.80.

<sup>162</sup> DPT, *Ekonomik Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjunktur Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Mart-2004*, s.12.

harcamaları, bazı harcama kalemlerinin program bütçe kod sistemine geçişte ayrıştırılamaması nedeniyle 2003 yılı ile tam bir mukayese yapma imkanı vermemektedir.

**Tablo 3.13 Konsolide Bütçe Harcamaları (Trilyon TL)**

	Ocak-Ekim 2003-2004		Değişim (%)	2004 Kes. Bütçe	2004 Gerç Oranı(%)
Toplam	112.448	119.254	6.1	160.376	74.4
Faiz Dışı Harcamalar	62.437	70.144	12.3	94.195	74.5
Personel	24.760	29.588	19.5	34.970	84.6
Yatırım	3.968	3.728	-6.0	6.569	56.8
Faiz Hariç Transfer	28.801	33.020	14.6	44.034	75.0
Kitlere Transfer	969	1.014	4.6	1.305	77.7
Sosyal Gv.Kur.	14.145	16.640	17.6	19.466	85.5
Vergi İadeleri	6.777	7.715	13.8	11.430	67.5
Tarımsal Destekleme	2.127	2.833	33.2	3.302	85.8
Diğer	4.782	4.818	0.7	8.532	56.5
Faiz Ödemeleri	50.011	49.110	-1.8	66.181	74.2
İç Faiz	45.105	43.959	-2.5	59.230	74.2
Dış Faiz	4.907	5.152	5.0	6.951	74.1

**Kaynak:** DPT, Ekonomik Gelişmeler, 2004, s.16

Konsolide bütçe harcamaları 2004 yılının Ocak-Ekim döneminde geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 6.1 oranında artarak 112.4 katrilyon TL'den 119.3 katrilyon TL'ye yükselmiştir. Faiz dışı harcamalar yüzde 12.3 oranında artarken, borçlanma faiz oranlarındaki düşüş sonucu faiz ödemeleri yüzde 1.8 oranında azalmıştır. Bu gelişmeler neticesinde, konsolide bütçe açığı geçen yılın aynı dönemine göre, özellikle faiz ödemelerindeki gerileme etkisiyle, 32.1 katrilyon TL'den 24.8 katrilyon TL'ye gerilemiştir.

2004 yılının ilk on aylık döneminde, personel harcamaları geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 19.5 oranında artış göstermiştir. Diğer cari harcamalardaki yüzde 22.4 oranındaki düşüş savunma harcamalarında

yapılan kısıtlama sonucu ortaya çıkmıştır. Yine aynı dönemde yatırımlarda yüzde 6 oranında kısıtlamalara gidilmiştir.

Yine bu dönemde vergi iadeleri yüzde 13.8 oranında, KİT'lere yapılan transferler yüzde 4.6 oranında artmıştır. Doğrudan gelir desteğinin artırılması sonucu, tarımsal destekleme harcamaları yüzde 33.2 oranında artış kaydetmiştir. Borçlanma faiz oranlarının düşmesiyle iç borç faiz ödemeleri yüzde 2.5 oranında azalmıştır. Dış borç faiz ödemelerinde ise yüzde 5.0 oranında artış meydana gelmiştir.<sup>163</sup>

Daha önceki dönemlere oranla transfer harcamaları içindeki borç faizi ödemelerinin son dönemde düşüşü dikkat çekicidir. Şüphesiz bu durumun gerçekleşmesinde hükümetin gayreti ve IMF ile olan ilişkilerini sıkı tutması etkili olmuştur. Böylece devlet piyasalardan istediği imkanlarda borçlanabilme imkanı bulabilmektedir, bu da borç faizlerinde düşüşler meydana getirmektedir.

### **3.5.3. 2001-2004 Arası Vergi Politikaları ve IMF İle Olan İlişkiler**

1980'lerden itibaren izlenen liberal politikalar sonucu vergiyi azaltma yoluna gidilince vergi yükü % 10'lara kadar inmiştir. Ancak bu durum iç borçlanmayı tetikleyince, tekrar vergiye dönüş başladı ve vergi yükü 1990'larda yeniden yükselişe geçmiştir. 2000'lerde % 20'nin üstüne çıkan vergi yükü yinede kamu finansman ihtiyacını karşılayamamış, toplanan vergi gelirleri ile borç faizlerini ödemek bile imkansız hale gelmiştir.<sup>164</sup>

2002 yılında gerçekleştirilen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında IMF'ye verilen niyet mektuplarında açıklanan vergi düzenlemeleri ile ilgili program şu şekilde sıralanabilir.

<sup>163</sup> Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), *Ekonomik Gelişmeler*, Kasım-2004, ss.13-15.

<sup>164</sup> Mustafa Sönmez, *İşte Eseriniz!.., 100 Göstergede Kuruluştan Çöküşe Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., s.86.

1. Dolaylı vergilerin basitleştirilmesi ve nominal faiz geliri üzerinden alınan verginin bozucu etkisinin azaltılması,

2.Yatırım teşvik sisteminin rasyonelleştirilmesi ve yatırım gelirleri üzerinden alınan vergilerin uyumlaştırılması,

3. Gelir vergisi karşılığında vergi kredisi uygulamasının düzenlenmesi.<sup>165</sup>

Buna rağmen dönem boyunca etkin bir vergi sistemi getirilememiş, kayıt dışının önüne geçilememiş, doğrudan vergilerde önemli sayılabilecek adımlar atılamamıştır. Hal böyle olunca dolaylı vergilere ağırlık verilmiş, vergi yükünü dar ve sabit gelirli alehine dağılımı devam etmiştir. Bu durum aşağıda tablo 3.14'de gösterilmeye çalışılmıştır.

**Tablo 3.14 Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dağılımı (Yüzde)**

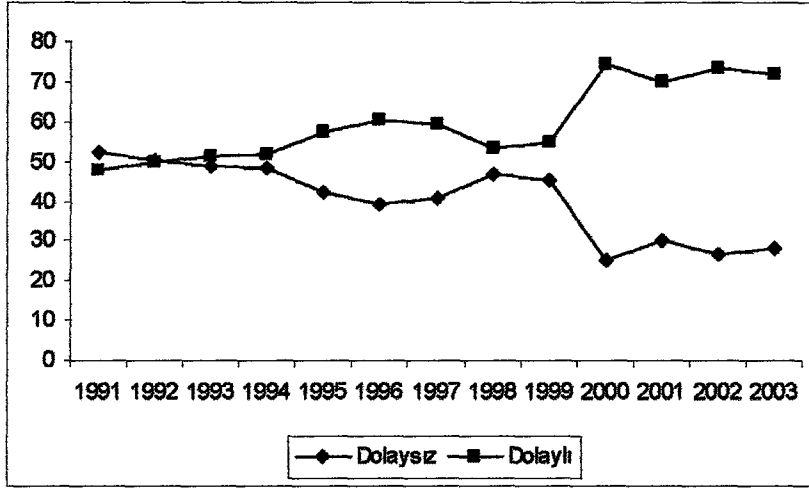
	Yıllık				Ocak-Eylül	
	2000	2001	2002	2003	2003	2004
<b>VERGİ GELİRLERİ</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Gelir Vergisi	23.4	29.1	23.0	20.2	19.9	19.9
Kurumlar Vergisi	8.9	9.3	9.3	10.3	9.9	9.1
Dahilde Alınan KDV	16.9	18.3	19.4	18.3	18.0	14.3
ÖzelTüketim Vergisi	14.7	13.0	10.1	26.4	26.9	25.9
İthalde Alınan KDV	36.0	30.3	14.9	13.8	13.8	15.4
Diğer Vergiler			23.4	11.0	11.4	15.5

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, s.78.

Ayrıca durumun daha net kavranabilmesi açısından 1991 ve 2003 süresi boyunca uygulanan dolaylı ve dolaysız vergi miktarlarındaki gerçekleştirmeler aşağıda grafik 5'de gösterilmeye çalışılmıştır.

<sup>165</sup> Şahin, a.g.e., s.498.

**Grafik 5: 1991-2003 Dolaylı Vergi Dolaysız Vergi Miktarı Gerçekleşmeleri Verilerin Dağılımı (yüzde)**



**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, s.78.

Tablo 3.14'de görüldüğü üzere 2004 yılı itibarı ile ithalde alınan KDV ve diğer vergiler hariç; özel tüketim vergisi (ÖTV) ve daha çok dahilde alınan KDV oranlarında düşüşler olmuştur. Dahilde alınan katma değer vergisinin payı 2002 yılında yüzde 19.4 iken 2003 yılında yüzde 18.3'e gerilemiştir. 2004 yılının Ocak-Eylül döneminde ise 3.7 puan gerileyerek yüzde 14.3 olmuştur. 2003 yılında yüzde 13.8 olan İthalde alınan katma değer vergisinin payı ise 2004 yılının Ocak-Eylül döneminde yüzde 15.4 seviyesine çıkmıştır.

Özel tüketim vergilerinin vergi gelirleri içindeki payı ise 2003 yılının Ocak-Eylül döneminde yüzde 26.9 iken 2004 yılının aynı döneminde yüzde 25.9 olarak gerçekleşmiştir.<sup>166</sup> Bu düşümlere rağmen genel bütçe vergi gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan gelir vergisinin payı ise 2001 yılında yüzde 29.1 iken 2002 yılında yüzde 23'e ve 2003 yılında yüzde 20.2'ye gerilemiştir. Bu oran 2003 yılının Ocak-Eylül dönemi itibarıyla yüzde 19.9 olarak aynı düzeyde gerçekleşmiştir. 2002 yılında yüzde 9.3 olan kurumlar kurumlar vergisinin vergi gelirleri içindeki payı 2003 yılında yüzde 10.3, 2004 yılının Ocak-Eylül aylarında ise yüzde 9.1 olarak gerçekleşmiştir.

<sup>166</sup> Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2004, Ankara: Ekim-2004, ss.77-78

Doğrudan alınan kurumlar vergisinin ve gelir vergisinin vergi gelirleri içerisinde mevcut paylarının az olmasında yatan üç gerçeği göz ardı etmemekte fayda vardır. Birincisi vergi kaçırma olayı, ikincisi kayıt dışı ekonomi, üçüncüsü vergi oranlarındaki yükseklik derecesidir. Son zamanlarda vergi oranlarında kısmen düşüşler gerçekleşse de özellikle vergi kaçırma ve kayıt dışı yüksek boyutlarda devam etmektedir. Vergi kaçırma eksik beyanla olabileceği gibi hiç beyan edilmeden de gerçekleşebilmektedir. Sonuçta bu üç olguyu vergi kaçakçılığı çatısı altında toplamak mümkündür.

Maliye tarafından yapılan denetimlerde, bildirilen matrah ile denetimler sonucu bulunan matrah farkı kriz yılı 2001'de aşırı boyutlara ulaşmıştır. 1999'da bildirilen 1 katrilyon 999 trilyon TL'lik matrahı inceleyen denetmenler gerçek ile bildirilen arasında yüzde 81'lik fark bulmuşlardır. Bu oran 2002'de yüzde 55'tir. Ancak, kriz yılı denetimlerinde, yüzde 184 olarak gerçekleştiği görülmüştür incelenen matrahta vergilenecek geliri 7.3 katrilyon TL olarak bildirilen şirketler yaklaşık 13.5 katrilyon TL vergilemekten kaçmıştır.

Gelirini beyan usulüne göre bildiren ve aralarında kuyumcuların, müteahhitlerin, oto galericilerinin, beyaz eşya bayilerinin, doktorların, dişçilerin, seyahat acentası, otel, lokanta sahiplerinin ve sanatçıların bulunduğu serbest meslek sahipleri bir yılda ortalama bir işçinin ödediği kadar vergi ödemektedirler. Öte yandan Türkiye'nin vergi kapasitesinin kayıt dışı ekonomisinde krizle birlikte alanını genişlettiği görülmüştür. İşgücü ile yapılan araştırmalar 2002'nin ilk çeyreğinde ücretlilerin yüzde 27'si kayıtsız çalıştırılırken ikinci çeyrekte bu oranın yüzde 31'e çıktığı anlaşılmıştır. Ancak bu durumun üzerine kararlı bir şekilde gitmek yerine 2003 yılında çıkarılan vergi afları ile vergi kaçakları ve istismarların üzerine bir anlamda sünger çekilmiştir.<sup>167</sup> Türk vergi sisteminin iyileştirilmesi için kayıt dışı ekonomi konusunda alınacak önlemler aynı zamanda mali disiplinin sağlanmasına da katkıda bulunacaktır<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> Mustafa Sönmez, *İşte Eseriniz!.., 100 Göstergede Kurulştan Çöküşe Türkiye Ekonomisi*, ss.89-90.

<sup>168</sup> Ayrıntılı bilgi için bakınız, Kantarcı,a.g.m., s.62.



Doğrudan vergilerin vergi gelirleri içindeki paylarının az olmasının bir nedeni de ülkemizde uygulanan vergi oranlarındaki artış eğilimidir. Yapılan araştırmada vergi oranlarındaki artışın bütçe açıkları üzerinde herhangi bir etkisi bulunmazken, vergi oranları azaldığında bütçe açıkları da azalmaktadır. Diğer taraftan vergi mükellefleri, vergi oranlarındaki artışlara ve vergi oranlarındaki indirimlere benzer tepkiler göstermektedir. Vergi oranları artarken, vergi mükelleflerinin vergi vermeme veya vergiden kaçınma eğilimleri artmakta, vergi oranları azaltıldığında ise vergi mükelleflerinin böyle bir eğilimi bulunmamaktadır. Sonuç olarak artan vergi yükünün kayıt dışı ekonomiyi vergi kaçırma faaliyetlerini körüklediği gerçeği ortaya çıkmaktadır.<sup>169</sup>

Türkiye’de konsolide bütçe gelirlerinin büyük bir kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Bu vergi gelirleri içinde, halen dolaylı vergilerin payının yüksek olması vergi yükünün daha çok sabit ve dar gelirliler lehine bozduğu anlamına gelmektedir. Her ne kadar son zamanlarda dolaylı vergilerde özellikle KDV oranlarında indirimlere gidilsede; kaldığı bu durum gelir düzeyi düşük kesimler lehine bir gelişmedir. Aynı oranda doğrudan vergilerde iyileşme yapılamaması ve kayıt dışı ekonominin önüne geçilememesi etkin bir vergi sisteminin işleyişini geciktirmektedir.

---

<sup>169</sup> Hakan Çetintas, “Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Vergi Oranları”, *Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Bahçeşehir Üniversitesi İşletme Fakültesi, sayı.2, Ağustos-2004, s.103.

## Sonuç

Ekonomik yönden kalkınmanın bir ayağını her ne kadar mevcut yöneticilerin izlediği akılcı politikalar oluştursa da kalkınmaya etki eden bir diğer faktör de dış dünyada yaşanan gelişmelerdir. Kaldı ki ülkemiz Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze değin hemen her döneminde olumlu veya olumsuz bu gelişmelerden etkilenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı yıllarına kadar olan dönemde bütçe dengesinin sağlanmasına büyük önem vermiştir. Ülkeyi yönetenler elde edilen gelirler ölçüsünde harcamalar yaparak bütçe disiplinini sağlamıştır. Ekonomik kalkınmayı kendi özkaynaklarıyla gerçekleştirmeye çalışan yönetim dönem boyunca sadece Sovyetler Birliği'nden 8 milyon dolar tutarında 20 yıl geri ödemeli faizsiz dış borç almıştır. Alınan bu kredi doğrudan yatırımların gerçekleştirilmesinde kullanılmıştır. Bu başarının sağlanmasında Birinci Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomisinin hızla gelişmesi ve dışsal etkinin Türkiye ekonomisi üzerinde oluşturduğu olumlu etkisi gözardı edilmemelidir.

İzlenen ekonomik modelin son bulmasında İkinci Dünya Savaşı sırasında ve savaş sonrası dönemde yaşanan gelişmeler etkili olmuştur. Savaş boyu tamamen kapalı bir ekonomi politikası izleyen ülke, ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmede tek başına yeterli olamayacağı endişesine kapılmıştır. Bu bağlamda bu gibi kriz dönemlerinde destek görülebilmesi amacıyla batılı devletlerin ekonomik sistemleri ile tam bir entegrasyon gerçekleştirmek istenmiştir. Bunun yanı sıra ABD, dünya üzerinde yaşanan liberalleşme politikaları çerçevesinde, asıl amacı savaş sonrası yıkıma uğrayan Avrupanın inşasında ülkeyi kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmek istemiştir. Gerek ABD'nin savaş sonrası konumu gerekse ülke içinde güçlü sınıfların yabancı sermayeden yana tutumları sonucu ülke dışa bağımlı bir hale getirilmiştir. Bu vesilelerle Türkiye'nin IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkileri başlamıştır.

Ülke 1980'li yıllara kadar gerek dünya ekonomisinde yaşanan olumsuz gelişmeler, gerekse içte yaşanan siyasi kargaşa, terör ve popülist politikalar sonucu etkin bir maliye sistemi geliştirememiş, hemen her dönem harcamalar elde edilen gelirlerin üzerinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla mali disiplin sağlanamamıştır. Bunun sonucunda ülke içte ve dışta tam bir borç batağına saplanmıştır. Dönem boyunca IMF ile 12 düzenleme yapılmış, yapılan düzenlemelerde yalnızca dış ticaret üzerinde olumlu etkiler görülmüştür. IMF'siz yıllarda dış ticaret açıklarının meydana gelmesinde 1974 Kıbrıs Harekatı ve 70'li yıllarda iki kez yaşanan dünya petrol krizlerinin de etkisi olmuştur.

Türkiye 1980'li yıllara IMF'nin ülke ekonomisi üzerinde etkisini güçlü bir şekilde belli ettiği 24 Ocak Kararlarıyla girmiştir. Bu programla IMF'den tam destek alınmıştır. Başlangıçta ihracatın artmasıyla yaşanan olumlu gelişmeler, ithalattaki kısıtlayıcı engellerin kalkmasıyla ortadan kaybolmuştur. İthalatın artmasıyla reel üretim azalmıştır. Ayrıca yapısal reformların yapılamaması, bölücü unsurların ortaya çıkması harcamaların gelirden fazla olmasına neden olmuş bu durum borçlanmanın boyutlarını arttırmıştır.

1980'den 2001 yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programına kadar IMF ile yapılan düzenlemelerin başlangıçta iyi niyetlerle yapılsa bile bazı içsel ve dışsal çevrelerde yaşanan olumsuz gelişmeler sonucu tamamlanamadığı veya tamamlansa bile sonradan etkinliğini yitirdiği ortaya çıkmaktadır. Dönemi IMF'li yıllar ve IMF'siz yıllar olarak değerlendirdiğimizde; IMF ile düzenlemelerin yapıldığı ilk yıllarda hükümetler mali disipline önem vermiştir. Ancak sonrasında bu istikrar devam ettirilememiştir. Özellikle 90'lı yıllarda iktidarların sürekli el değiştirmesi, ülkenin hemen yanibaşında yaşanan ABD-Irak Savaşı bu durumu daha da kolaylaştırmıştır. IMF'li yıllarda dış borç stoku ve dış ticaret açığında gerilemeler söz konusudur. Bu gerileme daha çok IMF'nin talep kısıcı uygulamalarından kaynaklanmıştır. Bunun yanında IMF'li yıllarda KKBG/GSMH oranında artışlar, GSMH büyümesi üzerinde düşüşler söz konusudur.

2002 yılı sonrası IMF ile yapılan son stand-by düzenlemesi çerçevesinde bütçe gelir gider dengesi dolayısıyla mali disipline büyük önem verilmiştir. Hükümet stand-by anlaşması gereği faiz dışı fazla hedefini 2003 ve 2004 yıllarında büyük ölçüde yakalamıştır. Ancak 2002 yılının seçim yılı olması nedeniyle hedeflenen ölçüde mali disiplin sağlanamamıştır.

2002 yılı hedeflerinde gerçekleşen sapmalara rağmen, Türkiye son dört yıldır oldukça yüksek faiz dışı fazla vermektedir. Yüksek faiz dışı fazla borç stokunun GSMH'ya oranını düşürmektedir. Bu şekilde yaşanan olumlu hava uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarınca da fark edilmiş ve ekonomide yakalanan mali disiplinin sürdürülebileceği beklentisi ile, Türkiye'nin kredi notu yükseltilmiştir.

Bu olumlu havaya rağmen 2001 krizini tetikleyen en önemli nedenlerden biri olarak gösterilen cari işlemler açığı sorun olarak devam etmektedir. Türkiye ekonomisinde kriz sonrası yaşanan nispi düzelmeye, büyük ölçüde dış borçlanmayla finanse edilmiştir. Şüphesiz Türkiye ekonomisinin düzlüğe çıkmasında en büyük mali desteği IMF sağlamıştır. Bu bağlamda 1958'den bu yana ülkemizde uyguladığı birçok istikrar programlarında başarısızlığa uğrayan, IMF' ile olan ilişkilerimizi sürdürmek zorundayız. Bırakalım IMF'yi, kendi bildiğimiz gibi yapalım diyemeyiz. Çünkü cari açık devam ettikçe dış borç almak zorundayız. Bu anlamda Türkiye'nin, IMF desteği olmadan dış kredi alması mümkün olmamaktadır.

Mevcut durum itibarıyla Türkiye'nin dışarıda itibarı artmış ve zorlanmadan borçlarını çevirebilme imkanına kavuşmuştur. Ancak ekonomideki kırılgan yapı halen devam etmektedir. Öncelikle ekonomide bütçe disiplininin sağlanması açısından kamu harcamalarının kontrolü ve kaynak verimliliğinin artırılması gerekir. Mevcut hükümet kararlı giderse bunu gerçekleştirebilir. Ancak, bu gerçekleşmenin sağlanması için, aynı fedakarlık ve disiplin ile programa devam edilmesi gerekir. Mali disiplin ve yapısal reformlar kararlılıkla sürdürülürse, bütçe disiplini asıl olarak harcama kısıcılığı ve kamu zamları haricindeki gelir artırıcı önlemlerle sağlanırsa, büyük dışsal

şoklar yaşanmadığı takdirde ekonomide gözlenen iyileşmeler devam edecektir. Ancak son zamanlarda ekonomide yaşanan olumlu gelişmelere rağmen; oluşan bütçe açığını kapama konusunda klasik yollara başvurulmaktadır. Halen elde edilen vergi gelirlerinin büyük bir kısmını dolaylı vergiler oluşturmaktadır. Faiz dışı fazlanın oluşturulmasında vergi disiplininin sağlanması gerekmektedir. Kayıt dışısını engelleyici tedbirler, vergi adaletinin sağlanması, vergide kayıp ve kaçığın önüne geçilmesi, verginin tabana yayılması ile oluşturulacak etkin bir vergi sistemi vergi disiplinini sağlayacaktır.



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

AKKAYA, Şahin , ALTINTAŞ, Halil; Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Devlet Harcamaları , İktisat İşletme ve Finans , sayı:159 , Haziran, 1999.

AKTAN, H.Okan, ATAÇ, Kutar, MORGİL, Orhan, ŞAHİNÖZ, Ahmet, TOKAT, Mehmet, TOKGÖZ, Erdinç; Atatürk’ten Günümüze Türkiye Ekonomisi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002.

ALKINOĞLU, Lale; “Türkiye’de İstikrar Politikaları ve Sonuçları”, Erciyes Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:15, Kayseri, 1999.

ALOPA, Köksal Bilge, İLKİN, A.Rasih; Türkiye’de İktisadi Politikaların Gelişimi, Yapı Kredi Bankası Yayınları, İstanbul, 1973.

ALPAGO, Hasan; IMF Türkiye İlişkileri , Ötüken Neşriyat Basım , Yayın no:509, İstanbul, 2002.

ALPAR, Cem , ONGUN, Tuba; Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekomic Kuruluşlar, Az Gelişmiş Ülkeler Tarafından Değerlendirme, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 1987.

APAK, Sudi; Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları, İstanbul Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1993.

AREN, Sadun; İstihdam, Para ve İktisadi Politika, 11.baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998.

ARSLAN, İbrahim; “Türkiye’de İktisadi İstikrarsızlığın Kaynakları: Fiyat İstikrarsızlığı-Üretim İlişkisi (1980-2000)”, (Kocaeli Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, 2003).

**ASKON ARAŞTIRMA RAPORLARI; Türkiye Ekonomisi 2000, 1999 Yılı Değerlendirmesi ve 2000 Yılı Beklentileri, Anadolu Aslanları İşadamları Derneği, Yıldızlar Matbaacılık, İstanbul, Ocak, 2000.**

**ASKON, Anadolu Aslanları İşadamları Derneği; Türkiye Ekonomisi 2002, 2001 Yılı Değerlendirmeleri 2002 Yılı Beklentileri, Erkam Yayınları, Askon Araştırma Raporları:3, İstanbul, Mart-2002.**

**AYDIN, Bahadır; "Heterodoks ve Ortodoks İstikrar Programları Üzerine Bir Değerlendirme" , Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı:185, Ankara, 1995.**

**AYKAÇ, Gökhan; " Türkiye IMF Politikalarının Makroekonomik Etkileri", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2003).**

**BAŞOĞLU Ufuk, ÖLMEZOĞULLARI Nalan, PARASIZ, İlker; Dünya Ekonomisi, Küreselleşme, Finansal Kurumlar ve Küresel Makro Ekonomi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999.**

**BAŞOL, Koray; Türkiye Ekonomisi, Anadolu Matbası, İzmir, 1983.**

**BAYDUR, Cem Mehmet, SÜSLÜ Bora; "Sargent ve Wallace Açısından Para politikasına Bakış: Sıkı Para Politikası: Enflasyonu Engellemez: TCMB'nın Para Politikasının 1989 ve 2002 Yılları İçin Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., Sayı:2, Cilt:5, 2003.**

**BAYRAKTUTAN, Yusuf , ÖZKAYA Himi; "IMF İstkrar Politikalarının Doğu Asya'da Ekonomik Performans Sonuçları" Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, sayı:3, 2002/1.**

**BDDK, Yıllık Rapor; 2003, ISSN:1303-5584, Mayıs-2004.**

BERKSOY , Taner ; Makroekonomik Politikalar (Ana Rapor) Tüses Yayını: İstanbul, 1991.

BİNAY, Şükrü; "Tarihsel Süreçte Uluslar arası Para Fonu (IMF)", IMF Türkiye İlişkileri, TCMB, Şubat -2004.

BULUTAY Tuncer, TEZEL,Y.S., YILDIRIM Nuri, Türkiye Milli Geliri (1923-1948), A.Ü. , SBF. Yayınları, Sevinç Matbaası, Eskişehir.

BULUTOĞLU, Kenan; Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, 3.Baskı, İstanbul, 1981.

BÜYÜKAKIN, Figen, ERARSLAN, Cemil; "Yeni Finansal Mimari Bağlamında IMF'nin Rolüne İlişkin Tartışmalar", Finans Politik, Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı 491, Şubat-2005.

CAVLI, Mehmet; Özal'ın Uygulamaya Geçiremediği Kamu Reformu, Nokta Haftalık Siyasi Haber Dergisi, <http://www.ehaber.net/index.shtml> , 07.10.2003.

ÇELEBİ, A.Kemal; Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları, Emek Matbacılık, Manisa, 1998.

ÇELEBİ, Esat; "Atatürk'ün Ekonomik Reformları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri (1923-2002)", Doğu Üniversitesi Dergisi, Sayı.5, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, Ocak-2002.

ÇETİNTAŞ, Hakan; "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Vergi Oranları", Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Bahçeşehir Üniversitesi İşletme Fakültesi, sayı.2, Ağustos-2004.

ÇEVİK, Filiz; "Türkiye'de İktisadi Rejim Arayışları", KOÜ., Sosyal Bilimler Enst., Dergisi, Sayı:1, 2000.



**ÇÖLAŞAN, Emin;** 24 Ocak Bir Dönemin Perde Arkası, Milliyet Yayınları, İstanbul, 7.Baskı, 16 Nisan 1984.

**DİLEYİCİ, Dilek, ÖZKIVRAK Özlem;** "Yeni Yüzyılda Mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı:2, 2000.

**DOĞAN, Seyhun,;** IMF İstikrar Programları ve Türkiye, Işıklı Yayın, İstanbul, 1997.

**DOĞAN, Yalçın;** IMF Kıskaçında Türkiye 1946-1980, 3.Basım, Tekin Yayınevi, İstanbul, 1987.

**DÖVİZ KURLARI;** <http://www.belgenet.com/eko/22subat> , 22.04.2004

**DPT, Ekonomik Gelişmeler, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Mart -2004.**

**DPT, Mali Piyasalarda Gelişmeler; Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Temmuz -2004.**

**EĞİLMEZ, Mahfi ; IMF ve TÜRKİYE (2002),**  
[http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose\\_8.htm](http://www.mahfiegilmez.nom.tr/kose_8.htm) ,30.12.2004.

— ; Hazine, Diyalog Yayıncılık ve Organizasyon, , İstanbul, Şubat -1997.

— ; Uluslar arası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası Grubu ve Türkiye, Yayın No:2, İstanbul, 1996.

**EJDER, Haydar Lütfü;** "Kamu Açıkları ve Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirmesi", Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:3, Ankara, Kış, 2002.

EMİL, Ferhat, YILMAZ, H.Hakan; "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", <http://www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm> , 10.11.2004.

ENÇ, Ercan, AYKAÇ, Gökhan; "Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış", Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Ankara, 3/2003.

ERARSLAN, Cemil; "Para Politikasının Etkinliğine İlişkin Tartışmalar Bağlamında Alternatif Stratejilerin Karşılaştırılması, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003).

ERGINAY, Akif; Kamu Maliyesi, , Savaş Yayınları, Ankara, 16.Baskı, 1998.

EROL , Ahmet; Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye'de Devlet Borçları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, Yayın No: 1992/324.

— ; "Borçlanmanın Türk Ekonomisine Etkileri", Finans Dünyası Dergisi, sayı 32, Ankara, 1992.

Faiz tarihi rekora uçtu; : % 7500, (Hürriyet Gazetesi - 22.2.2001), <http://www.belgenet.com./eko/22subat> , 22.04.2004.

FISHMAN, Betty G.; The American Economy, D. Van Nostrand Company, Inc., New Jersey, 1962.

FREY, Bruna; Modern Political Economy, New-York: Halsted Press, 1978.

GÖRGÜN, Sevim; Atatürk Dönemi Maliye Politikası (1923-1938), Atatürk Dönemi Türkiye Ekonomisi Semineri, İstanbul, 1982.

GÜRAN, Nevzat, AKTÜRK, İsmail; Uluslararası İktisadi Kuruluşlar, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 1992.

HATİBOĞLU, Zeyyat; Yeniden Dirilen Türkiye Ekonomisi, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 1989.

— ; Özet Türkiye Ekonomisi, Lebib Yalkın Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 1999.

HİÇ, Mükerrerem; Türkiye Ekonomisinin Analizi, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Güray Matbaacılık, İstanbul, 1980.

HİÇ, Süreyya; Türkiye Ekonomisi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.

İNCE, Macit; Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), Seçkin Yayınevi, Ankara, 1996.

İYİBOZKURT, Erol; Küreselleşme ve Türkiye, Ezgi Kitabevi, Bursa, Ekim, 1999.

İYİDİKER, Hikmet; "Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000)", Mersin Üniversitesi, <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html>. 23.12.2004.

KANTARCI, Hasan Bülent; "Yeni Türk Lirasının Mali Disiplin Bakımından Değerlendirmesi", Finans Politik, Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı: 490, Ocak-2005.

KARA, Mehmet; "Türkiye'nin Ekonomik Büyüme Sürecinde Dış Borç Çıkmazı", Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F., Dergisi, sayı 18, 2002.

KARABIÇAK, Mevlüt; "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişimi", Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F., Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 2000.

**KARLUK, Rıdvan; Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar, 2.Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1995.**

— ; **Uluslararası Ekonomi, Bilim Teknik Yayınevi, 3.Baskı, İstanbul, 1991.**

**KAZGAN, Gülten; Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1994.**

— ; **Yeni Ekonomik Düzen'de Türkiye'nin Yeri , İstanbul :Altın Kitaplar Yayınevi , 1995.**

— ; **Ekonomide Dışa Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1998.**

**KEPENEK, Yakup; Yentürk Nurhan; Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, Bursa, 2000.**

**KONUKMAN, Aziz; "Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları – Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Ankara, 2/2003.**

**KURUÇ, Bilsay; Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1987.**

**MALİYE BAKANLIĞI; Yıllık Ekonomik Rapor 2004, Başbakanlık Basımevi, Ekim-2004.**

**MORGİL, Orhan; "Parasal Büyüme Modelleri ve Para Politikaları", H.Ü. İ.İ.B.F. Yayınları No: 1, Ankara, 1983.**

**NADAROĞLU, Halil; Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 6.Baskı, 1985.**

OKSAY, Cansel Seymen; "1980'den Günümüze Türkiye'de İç Borçların Yapısal Değişimi", Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F., Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Dizgi Ofset, Sayı.8, Ekim-2004.

ÖNER , Erdoğan; Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:359, Ankara, Haziran-2001.

— ; "1975'den 1995'e Bütçe Açıklarının Gelişimi Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Üniversitesi Yayın No:4099, Emek Matbaacılık, İstanbul,1998.

ÖNER Engin, "Türkiye'de Vergi Yükü ve Gelir Dağılımındaki Adaletsizlikler" Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:10, Sayı:1-2, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1993.

ÖZHAN, Uluatam ; "Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi", Türk Harb-İş Sendikası, Ankara, 1995.

ÖZKAYA, Hilmi; IMF İstikrar Politikaları ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik Performans (Doğu Asya Örneği), (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,2002).

PARASIZ İlker; Kriz Ekonomisi, 5 Nisan Kararları, Ezgi Kitabevi, Bursa,1995.

— ; Uluslararası Para Sistemi, Ezgi Kitabevi,, Ceylan Ofset, Bursa, 1991.

— ; 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998.

PEHLIVAN, Nilgün; "Risk Analizine Dayalı Kamu Borç Yönetimi",

<http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/17.12.2004>.

PEHLİVAN, Osman; Kamu Maliyesi, Derya Kitabevi, Trabzon, 2000.

SAĞLAM, Dünder; Türkiye Ekonomisi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 2.Baskı.

SAKAL, Mustafa; "Euro'ya Geçiş Sonrası Avrupa Birliği'nde Mali Disiplin, Borçlanma Politikaları ve Türkiye'ye Yansımalar", İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı:29, Yayın No: 34, İ.Ü. Basımevi ve Yayınevi., Ekim-2003.

SAMUELSON, Paul A.; Economics, McGraw-Hill 14th ed., Printed in Singapore, 1992.

SARAÇOĞLU, Fatih; "1980-2001 Yılları Arasında Türkiye'de İç Borçların Yapısal Gelişimi ve Değerlendirilmesi" , Ekonomik Yaklaşım , üç aylık dergi , Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü Yayını , cilt:13 , sayı 45 , Ankara, 2002.

SEYİDOĞLU, Halil; Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulamalar, 4.baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982.

— ; Uluslararası İktisat; Teori Politika ve Uygulama, İstanbul, Güzem Yayınları, 1996.

SİVEREKLİ Demircan, Esra; "Türkiye, Ekonomik Kriz, Borç Üçgeni", Muğla Üniversitesi İ.İ.B.F., Tartışma Tebliği, Muğla, No: 2004/02.

SÖNMEZ, Mustafa; İşte Eserinizi!.., 100 Göstergede Kurulardan Çöküşe Türkiye Ekonomisi, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 1. Baskı, 2003.

— ; Türkiye'de Gelir Eşitsizliği, Cep Üniversitesi, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990.

SÖNMEZ, Sinan; Dünya Ekonomisinde Dönüşüm, Ankara, İmge Kitabevi, 1996.

ŞAHİN, Hüseyin; Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi, Bugünkü Durumu, Ezgi Kitabevi, 7.Baskı, Bursa , 2002.

ŞANVER, Salih; "Değerlendirme-Panel", Enflasyon Muhasebesi Sempozyumu, İstanbul: İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, 1990.

TCMB, Para Politikası Raporu; , ISSN 1303-3492, Temmuz, 2003.

TEZEL, Yahya Sezai; Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi 1923-1950, Ankara, Yurt Yayınları, 1994.

TOKGÖZ, Erdiñ; Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999.

TUNCER , Meral; Türkiye Ekonomisi, TODAİE 2003, Yayın No: 317, Ankara, 1.Basım, Mayıs-2003.

TUNÇSİPER, Bedriye; " Makroekonomik İstikrarın sağlanmasında Maliye Politikasının Yeri ve Önemi" , Erciyes Üniv. İ.İ.B.F , Erciyes Üniv. Matbası , sayı:15, 1999.

TURAN, G.Gül; Uluslararası Para Sisteminin Dünü Bugünü, Tisa Matbası, Ankara, 1980.

TÜRK, İsmail; Atatürk ve Türk Mali Sistemi, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye Ekonomik Gelişmesi, ,A:Ü: S:B:F ve Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 1982.

**TÜRKİYE EKONOMİ KURUMU YAYINI, Türkiye Ekonomisinde Sektörel Gelişmeler, Ankara, 1992.**

**TÜSİAD; 1996 Yılına Girerken Türk Ekonomisi , (Yayın No : TÜSİAD-T / 96-1 / 191) İstanbul ,Ocak-1996.**

**TÜSİAD; Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplinin Gereği üzerine Gözlemler ve Öneriler, (Yayın No:TÜSİAD-T/96-1/190), İstanbul, 1996.**

**ULUDAĞ, İlhan; Uluslararası Para Sorunları, Cem Ofset, İstanbul, 1980.**

**ULUSOY, Ahmet; Maliye Politikası, Lega Kitabevi, Trabzon, 1999.**

**UYGUR, Ercan; “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni, İmaj Yayınevi, Ankara, 7 Nisan 2001.**

**YARAŞLI, Osman Genç; “Vergi Sistemimiz Yatay Eşitlik Prensibine Uygun Mu?”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Sayı:3/4 (Mart – Nisan, 1993).**

**YAŞA, Memduh; Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978, Akbank Kültür Yayını, APA Ofset Basımevi, İstanbul, 1980.**

**YILDIRIM, Erhan, YILDIRIM, Refia ; “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html> ,15.11.2004.**

**YILMAZ, Binhan Elif, SUSAM ,Nazan; “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma”, <http://www.bayar.edu.tr/~msempoz/flashindex1.html> 23.12.2004**



**YÜKSEL, Ali Sait; Para Bulma ve Kredi İşleri, Bozak Matbası, 2. Baskı, İstanbul, 1971.**

**ZEYTİNOĞLU, Erol; Ekonomik Doktrinler ve Sistemler, , Mim Yayıncılık, İstanbul, 2.Baskı,1996.**



## ÖZGEÇMİŞ

Rıdvan Karacan Gölcük Kocaeli doğumlu olup; ilk, orta ve lise tahsilini İzmit'te tamamlamıştır. 1997 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi'ni bitirmiştir. 1999 - 2001 yılları arası İzmit ve Gölcük'te Milli Eğitim'e bağlı çeşitli okullarda vekil öğretmenlik yapmıştır. Daha sonra 2001 yılının Aralık ayında Kocaeli Üniversitesi Kandıra Meslek Yüksekokulu'nda öğretim yardımcısı (uzman) olarak göreve başlamıştır. Halen aynı Üniversiteye bağlı Hereke Ö.İsmet Uzunyol Meslek Yüksekokulu'nda görev yapmaktadır.

