

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN OLUŞUMUNDA IMF POLİTİKALARININ ROLÜ

Gülen GONCA

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Hakan AY

2007

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “*Türkiye’de Mali Disiplinin Oluşumunda IMF Politikalarının Rolü*” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

11/05/2007

Gülen GONCA

TEZLİ YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Gülen GONCA
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Maliye
Tez Konusu : Türkiye’de Mali Disiplinin Oluşumunda IMF Politikalarının Rolü
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü’nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI	☐	OY BİRLİĞİ ile	☐
DÜZELTME	☐	OY ÇOKLUĞU	☐
RED edilmesine	☐	ile karar verilmiştir.	

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ☐^{***}
Öğrenci sınava gelmemiştir. ☐^{**}

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	Evet ☐
Tez mevcut hali ile basılabilir.	☐
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.	☐
Tezin basımı gerekliliği yoktur.	☐

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	

ÖZET
Yüksek Lisans Projesi
Türkiye’de Mali Disiplinin Oluşumunda IMF Politikalarının Rolü
Gülen GONCA

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı

Günümüze kadar benimsenmiş olan iktisadi düşüncelerin hepsinde kamu harcamalarının kamu gelirleri ile karşılanması esas tutulmuştur. Zaman içerisinde meydana gelen siyasi ve ekonomik değişimler neticesinde kamu harcamalarındaki artış, kamu gelirlerindeki artıştan daha fazla olmuştur. Bu durumun süreklilik arzemesi de bütçe açıklarına, borçlanmaya, para basımına neden olarak mali disiplinden uzaklaşılması sonucunu doğurmuştur.

Bu genellemenin ülkemiz için de geçerliliğini koruduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zaman içerisinde kamu harcamalarını yapan kamu kurumlarının ve uygulanan politikaların neticesinde kamu maliyemiz hantal bir hale bürünmüştür. Bu hantal yapı, ekonomimizi derinden sarsacak krizlerle patlak verme noktasına gelmiştir. Kriz sonrasında uygulamaya konan Uluslararası Para Fonu (IMF) politikaları neticesinde kısa süreli de olsa rahatlama sağlanarak mevcut durum sürdürülebilir hale getirilmiştir.

Son yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde, artık mevcut durumun daha fazla sürdürülemeyeceği anlaşılmıştır. Bu bağlamda, daha önceden alınması kararlaştırılan ancak uygulamaya konmakta geciken tedbirlere ilaveten yeni tedbirlerin de zaman geçirmeden ve kararlılıkla yürürlüğe konması gerektiği vurgulanmıştır. Bu tedbirleri ülkemiz ekonomisine öneren ve o günlerden günümüze kadar olan süreç içerisinde göstergelerin iyileşmesine katkı sağlayan Uluslararası Para Fonu’nun (IMF) mali disiplinin sağlanmasındaki rolü azımsanmayacak niteliktedir.

Anahtar kelimeler : 1-) Mali Disiplin 2-) IMF Politikaları 3-) Bütçe Açıkları 4-) Kamu Harcamaları

ABSTRACT
Master Project
The Role Of IMF Policies In Turkey For Providing The Fiscal Discipline
Gülen GONCA

Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Public Finance

The basic rule around the all of the economic thoughts is; the public expenditures should be paid from the public incomes. However, due to the some political and economical changes which were occurred up to this time, the public expenditures has been increased more than the public incomes. This matter has gone continuously and caused to the budget deficits, debt and emission.

It can be said that; this generalization protects its validity for our country. Our public finance was wrapped to the huge and unwilling size occurring from the public foundations and their fiscal policies. This huge and unwilling size of the public sector was broken out with the crisis which shook our economy deeply. After this boom period, IMF policies has been started to practice and the situation can be reached sustainable condition again with the short-term solutions.

During the last two crisis - 2000 November and 2001 February - this was understood that, this current situation can not be kept on any more. In this case, they drew attention to the importance of the new measures and the old measures which were agreed before but not placed or practiced yet should be practice without losing time. To sustain the fiscal discipline in our country IMF has a big role which was proposed this measures to our economy and assistance to the reaching better indicators in this period.

Key Words : 1-) Fiscal Discipline 2-) IMF Policies 3-) Budget Deficits 4-) Public Expenditures

TÜRKİYE’DE MALİ DİSİPLİNİN OLUŞUMUNDA IMF POLİTİKALARININ ROLÜ

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
GİRİŞ	xii

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN KAVRAMI - GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE UYGULAMASI

I – MALİ DİSİPLİN KAVRAMI	1
II – KAMU HARCAMALARININ ARTIŞI VE MALİ DİSİPLİNİN BOZULMASI	4
A – Gelişmiş Ülkelerde Mali Denge ve Disiplin Olgusu	8
1 – Gelişmiş Ülkelerde Borç Yükünün Gelişim Süreci	9
a – Birinci Petrol Krizi	10
b – İkinci Petrol Krizi	12
2 – Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler ...	13
a – Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler	14
b – ABD’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler	17
B – Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Denge ve Disiplin Olgusu	19
1 – Gelişmekte Olan Ülkelerde Borç Yükünün Gelişim Süreci	21
a – Birinci Petrol Krizi	21
b – İkinci Petrol Krizi ve Krizin Derinleşmesi	23
c – Borçlanma Krizine Çözüm Arayışları	25
d – Güneydoğu Asya Krizi	29
2 – Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler	34

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE' DE MALİ DİSİPLİN

I – MALİ DİSİPLİN VE KAMU GELİRLERİ	41
A – Ülkemizde Vergi Sisteminin Gelişimi	41
1 – 1923 - 1950 Dönemi	41
2 – 1950 - 1980 dönemi	43
3 – 1980 ve Sonrası	46
B – Vergi Yüğü ve Vergi Gelirleri	49
C – Vergi Reformu	55
II – MALİ DİSİPLİN VE KAMU HARCAMALARI	59
A – Kamu Harcamalarının Ekonomik Yönden Sınıflandırılması	59
1 – Gerçek Harcama - Transfer Harcaması Ayrımı	60
a – Gerçek Harcamalar	60
b – Transfer Harcamaları	61
2 – Yatırım - Cari Harcama Sınıflaması	62
a – Cari Harcamalar	62
b – Yatırım Harcamaları	63
3 – Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırma Açısından Gelişimi	63
a – 1923 - 1950 Arası	63
b – 1950 - 1980 Arası	65
c – 1980 ve Sonrası	67
III – BÜTÇE AÇIKLARI VE AÇIKLARIN GENİŞLEME EĞİLİMİ	74
A – Bütçe Dışı Fon Uygulaması	74
1 – Genel Olarak	75
2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler	77
B – Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman Açıkları	79
1 – Genel Olarak	80
2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler	85
C – Sosyal Güvenlik Sistemi Açıkları	87
1 – Genel Olarak	87
2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler	88
D – Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları	91
1 – Genel Olarak	92

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler.....	95
E – Tarımsal Destekleme Politikaları Açıkları	98
1 – Genel Olarak.....	98
2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler.....	101
F – Döner Sermaye İşletmelerinin Açıkları.....	104
1 – Genel Olarak.....	104
2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler.....	105

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE MALİ DİSİPLİN OLUŞUMUNDA IMF POLİTİKALARININ ROLÜ

I – 1946 - 1960 DÖNEMİ.....	109
II – 1960 - 1980 DÖNEMİ.....	112
III – 1980 - 1990 DÖNEMİ.....	118
IV – 1990 VE SONRASI DÖNEM.....	124
A – 1994’e Kadar Olan Dönem.....	124
B – 1994 Krizi ve 5 Nisan Kararları.....	125
C – 9 Aralık 1999 Kararları, Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri.....	130
D – 2002 ve Sonrası.....	140
SONUÇ	142
KAYNAKÇA.....	146

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.ç.	Adı geçen çalışma
a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
DP	Demokrat Parti
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KDV	Katma Değer Vergisi
KİK	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKDF	Kaynak Kullanım Destekleme Fonu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler Birliği
s.	Sayfa
SM	Serbest Muhasebeci
SMMM	Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavir
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TEFE	Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi

y.a.g.e. Yukarıda adı geçen eser
YMM Yeminli Mali Müşavir

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1 : Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlarının GSMH' ye Oranındaki Gelişmeler .	11
Tablo 2 : Bazı AB Ülkelerinde Enflasyon Oranları	15
Tablo 3 : Bazı AB Ülkelerinde Kamu Açıkları / GSMH Oranı	16
Tablo 4 : 15 Çok Borçlu Ülkenin Ticari Borçlarındaki İndirimler	28
Tablo 5 : Bazı Doğu Asya Ülkelerinin Büyüme Oranları	30
Tablo 6 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin GSMH İçindeki Payları (1968 - 2005).....	51
Tablo 7 : Genel Bütçe Vergi Gelirleri İle Konsolide Bütçe Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranları (1989 - 2005)	54
Tablo 8 : Konsolide Bütçe Harcamaları (1963 -1979).....	66
Tablo 9 : 2002 - 2006 Arası Ekonomik Göstergeler	73
Tablo 10 : Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir Gider Dengesi.....	90
Tablo 11 : 1960 -1969 Arası Alınan Dış Krediler ve Ödenen Dış Borçlar.....	112
Tablo 12 : 1970'li Yıllarda Türkiye Ekonomisinde Dış Borçların Gelişimi	116
Tablo 13 : 1960 -1980 Arası Türkiye' de Bazı Makroekonomik Büyüklükler ve Değişimleri	118

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 : 24 Ocak 1980 İstikrar Programının Temel Çerçevesi.....	121
---	-----

GİRİŞ

Bütçe denklığı, iktisadi sistemlere yön veren en önemli düşünce akımlarından biri olarak nitelendirilebilecek Klasik İktisat Yaklaşımı'nın hedefleri arasında yer almış bir kavramdır. Zaman içerisinde benimsenen iktisadi görüşlerin etkisiyle bu hedef olarak kalma durumu değişikliklere uğramış ve günümüzde de gerçekleştirilmesi zor bir kavram halini almıştır. Zira; ihtiyaçların sonsuz ve kaynakların kıt olduğu gerçeğinden yola çıkılırsa günümüz ekonomilerinde hedef; bütçe denklığından öte gelirler ve giderler arasında bir dengenin olmasıdır.

Günümüzde dünya üzerinde birçok ülke bu dengenin oluşturulamamasından kaynaklı içsel sorunlarla başetmeye çalışırken, aynı zamanda globalleşmenin etkisiyle diğer kırılgan ekonomilerin yol açtığı dışsal sorunlarla da mücadeleye girişmektedir. İşte bu durumda, bu çerçevenin ortasına mali disiplin kavramını yerleştirebiliriz. Zira mali disiplini sağlamış ülkeler, kendi içsel dinamiklerini kontrol etme yetisine ulaşırken, dış şoklara karşı dayanıklı hale gelmişlerdir.

Ülkemiz gibi mali disiplini sağlayamamış ya da sağlama yolunda çaba sarfeden ülkelerin birçoğunda çözüm genel olarak IMF kaynaklı politikalarda aranmaktadır. Aslında tüm dünyada tartışılan ama özellikle de bu tür ülkelerde sıkça eleştiri alan ve zaman zaman ciddi tepkilere hedef olan uluslararası bu kurumun bu soruna ne derece çözüm bulduğunun saptanması araştırmamızın konusunu oluşturmuştur. Şunu da önemle belirtmekte yarar vardır ki, bu araştırma dahilinde en çok sıkıntı yaratan konu mali disiplin kavramı olmuştur. Güncel bir konu olması nedeniyle aslında birçok yerde şahit olduğumuz bu kavramın tanımı, kapsamı ve ne olduğu hakkında çok da ayrıntılı çalışmalar yapılmamış olduğu için çalışmamızda da adı geçen yerler kısaca değerlendirilmeye alınmıştır.

Bu noktadan hareketle çalışmamızın ilk bölümünde mali disiplin kavramı, mali disiplinin bozulması sürecinin gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler açısından değerlendirilmesi ve mali disiplini sağlamaya yönelik uygulamalara yer verilecektir.

İkinci bölümde sorunlar ülkemiz dinamikleri açısından ele alınacaktır. Vergi sistemimiz ile kamu harcama politikamızın cumhuriyetin kuruluşundan bu yana aldığı şekil, bu bağlamda mali disiplinsizliğe neden olan faktörler ve yapılan yasal düzenlemeler bu bölüm dahilinde incelenecektir.

Son bölümde ise ülkemizde mali disiplinden sapmaların hat safhalara vardığı ve bu durumların krizle noktalandığı, ardından da çözüm için IMF'ye başvurulduğu dönemler tartışmaya açılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ DİSİPLİN KAVRAMI - GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE UYGULAMASI

I – MALİ DİSİPLİN KAVRAMI

Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelir¹. Bir başka tanıma göre de; *mali disiplin*; kamu gelirleri ve kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade etmekte olup kastedilen konsolide bütçe denkliliği yanında sosyal güvenlik kuruluşları, yerel yönetimler, fonlar, döner sermaye ve KİT'lerin bütçelerini de içine alan tüm kamu gelir ve giderlerinin denkliliği kavramıdır². Bu açıdan ele alındığında dünyada mali disiplini sağlayan bir ülke bulunmamakta ve mali disiplin sadece ülkelerin ulaşmaya çalıştığı bir hedef olarak kalmaktadır.

Ülkelerin çoğu, özellikle de gelişmiş ülkeler günümüzde mali disiplin sorununa kilitlenmişlerdir. Zira mali disiplin eksikliği; makro ekonomide ana öğeler olan enflasyon, faiz oranları, döviz kurları üzerinde belirsizliğe neden olmaktadır³.

Mali disiplinsizlik sorununun ortaya çıkış nedenleri arasında, hükümetlerin sorumsuzca kamu harcamalarını artırmaları, vergileme yetkisini keyfi olarak kullanmaları, iç ve dış borçlanmaya dilenen istenilen ölçüde başvurmaları yer almaktadır. Bunlardan kamu harcamalarının artışı bilimsel anlamda ilk defa ele alan kişi Wagner olmuştur. *Wagner Yasası*'na göre; hükümetler ekonomik, sosyal, siyasal nedenlerle kamu harcamalarını sürekli artırırlar. Artan kamu harcamalarının finansmanın da vergilerle sağlanması gerektiği yönünde genel bir görüş bulunsa da, hükümet ya da devlet borçlanma ile fiyatlar genel seviyesini değiştirebilmekte bu da borçlanılan miktarın gerçek değerinde bir değişime yol açtığı için borçlanan açısından bir başka gelir sağlama yöntemi olarak görülebilmektedir. Bir diğer ifadeyle, dönem başında 1000 USD tutarında bir borçlanma yapıldığında ve dönem sonunda fiyatlar

¹ Coşkun Can AKTAN, "Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa", (www.canaktan.org/mali-disiplinsizlik.pdf) ; Erişim : 18/02/2006)

² Talha APAK, "Mali Disiplin – Vergi İlişkisi ve Bağlı Sorunlar", (www.alomaliye.com/mali_disiplin.htm) ; Erişim : 18/02/2006)

³ Akhtar HOSSAIN, Anis CHOWDHURY, "Open Economy Macroeconomics For Developing Countries", Edward Elgar Publishing, Northampton, 1998, s.126.

genel seviyesinde %10'luk bir artış söz konusu olduğunda, geri ödeyeceğiniz pay %10 oranında yani 100 USD azalarak 900 USD'ye geriler. Bu sayede borç alanın 100 USD bir kazancı olmuş olur⁴.

İşte bu şekilde olduğu gibi vergi dışı finansman araçlarının gündeme gelmesi ile borçlanma ve emisyon yoluyla kamu harcamalarının karşılanması gereği ortaya çıkar. Kamu gelir ve giderleri arasındaki dengesizliği ortadan kaldırmak için borçlanmaya başvurulması (yukarıda değinildiği gibi devlete ya da borçlanana bir gelir olmanın ötesinde) devletin faiz yükünü artırırken, borcun itfası döneminde tekrar kaynak bulma sorununu gündeme getirmektedir⁵. Aslında vergiyi ödemekle yükümlü olanlar, kamu hizmetlerinin borçlanma ile karşılanan bedelinin gelecek nesiller üzerinde yük oluşturacağı konusunda öngörülebilir bulunabilirler kamu hizmetlerinin borçlanma yerine vergilerle ödenmesi fikrinde birleşeceklerdir⁶. Onun için şunu söyleyebiliriz ki; borçlanma, kamunun gelecekteki gelirlerinde ya da faiz dışı harcamalarında ciddi sorunlara yol açmadığı ve önemli boyutlarda reform yapmasını gerektirmediği sürece devam ettirilebilir⁷.

Kamu açıklarının finansmanında başvuru olan bir diğer yol “*senyora*” yani para basma suretiyle elde edilen gelirdir. Hükümetlerin merkez bankalarına müdahale etmesi ile para arzı yükselirken aslında enflasyon artışına sebep olunmakta, bu da paranın değer kaybetmesine, gelir dağılımında adaletsizliğe, devalüasyona ve stagfasyona yol açarak makro ekonomik dengesizliğe sebebiyet vermektedir. Başka bir deyişle parasal genişleme, parasal istikrarını bozmakta bu da sonuç olarak makro-ekonomik dengeyi ve fiyat istikrarını altüst etmektedir⁸.

Mali disiplinsizlikle ilgili genel durum bu olmakla birlikte ülkemizde de mali politikaların tarihsel gelişimi incelendiğinde, durgunluk dönemlerinde artırılan kamu harcamalarının ekonomik canlanma ile birlikte kısılmadığı ve bu dönemlerde azalan vergi gelirlerinin, vergi oranları artırılarak ve yeni vergiler konularak giderilmeye

⁴Harvey S. ROSEN, “**Public Finance**”, Seventh Edition, Mc Graw Hill, Newyork, 2005, s.458.

⁵AKTAN, a.g.m.,(www.canaktan.org/mali-disiplinsizlik.pdf ; Erişim : 18/02/2006)

⁶James BUCHANAN, Marilyn R. FLOWERS, “**The Public Finances An Introductory Textbook**” Sixth Edition, Irwin Pres, USA,1987, s.284.

⁷IMF, “Fiscal Adjustment For Stability and Growth”, Prepared By The Fiscal Affairs Department Approved By Teresa Ter-Minassian, www.imf.org/external/np/pp/eng/2006.pdf ; Erişim:13/03/2006) s.7.

⁸ AKTAN, a.g.m.,(www.canaktan.org/mali-disiplinsizlik.pdf ; Erişim : 18/02/2006)

çalışıldığı sonucuyla karşılaşılr. Bu sürecin temel sebebi ise; seçim ekonomisi olarak adlandırılan ve seçim öncesi kamu harcamalarının arttırılıp seçim sonrasında bütçe açıklarının karşılanması için vergi oranlarının yükseltilmesi olgusu olup ağır vergi yükü bir taraftan toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti üzerinde olumsuz sonuçlara sebebiyet vererek ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilerken, öte taraftan vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine neden olabilir. Toplam borç yükünün artması ise devleti adım adım faiz batağına doğru sürükler. Bu ise üretim ekonomisinin daralması, rant ekonomisinin ise genişlemesi anlamına gelmektedir⁹.

Mali disiplin şu açılardan istenen bir olgudur¹⁰ :

İlk ve öncelikli olarak; makro ekonomik istikrar açısından güçlü bir kamu maliyesi için bir gerekliliktir. Toplam talep baskıları ve buna paralel olarak enflasyon ve ödemeler dengesi ile ilgili problemlerden kaçınılabilir; ve üretimdeki konjonktürel dalgalanmalarla mücadele edecek maliye politikası için çalışma alanı yaratabilecektir.

İkinci olarak; para politikasının etkinliği, gevşek maliye politikasının sonuçlarını giderme gereğine zorlanamaz.

Üçüncü olarak mali disiplin politik karar mercilerinin kaynak dağılımı ve büyüme açısından gerekli olan vergi sisteminin verimliliği ve harcama programlarına dikkat etmelerine imkan sağlayabilir.

Dördüncü olarak öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların karşılanması açısından mali disiplin önemlidir. Mali disiplin ayrıca küreselleşen dünya ekonomisi çerçevesinde ulusal ekonomilerin konumu açısından da önem arz etmektedir. Şöyle ki; mali disiplin yokluğu özellikle gelişmekte olan ulusal ekonomilerin uluslararası sermayeye ulaşmasını sınırlar ki bu da potansiyel büyüme üzerinde bir baskı oluşturabilir. Bu, ekonomilerdeki dalgalanmaları arttırır ve makro ekonomik yönetimi karmaşılaştırır. Bu bakımdan küreselleşme sürecinden maksimum düzeyde faydalanabilmek için yalnızca güçlü politikalara değil ülkeler arasındaki politika uyumuna da gerek duyulmaktadır. Mali disiplinsizliğin yaşandığı ülkelerde bu uyum politikalarını hayata geçirmek zor olabilir.

⁹APAK, a.g.m., www.alomaliye.com/mali_disiplin.htm ; Erişim : 18/02/2006)

¹⁰Richard HEMMING, "Policies To Promote Fiscal Discipline", (www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Hemming.pdf ; Erişim : 13/03/2006)

Bir ülkenin ekonomik istikrarı sağlayabilmesi için o ülkenin kamu mali sisteminin yerine getirmekle yükümlü olduğu üç işlev vardır. Bunlardan birincisi; mali disiplini sağlamak, ikincisi; kamusal kaynakları stratejik önceliklere yönlendirmek ve üçüncüsü; operasyonel verimliliği sağlamak olup, bu işlevler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusudur. Mali disiplin sağlanmadan ne stratejik öncelikler, ne de verimlilik kavramı bir anlam ifade edebilir¹¹. Bütçe ve finansmanı kamu mali sisteminin en önemli parçasıdır ve bir iktisat politikası aracı olarak etkinliği yukarıda sayılı üç işlevi de yerine getirmesi ile orantılıdır.

II – KAMU HARCAMALARININ ARTIŞI VE MALİ DİSİPLİNİN BOZULMASI

Kamu faaliyetlerinin genişlemesi olayı, nüfus artış temposuna bağlı olarak devamlılık göstermekle birlikte; bu faaliyetlerin devletin fonksiyonlarını temelden değiştirecek bir seviyeye ulaşması Birinci ve İkinci Dünya Savaşları ile iki savaş arasında yaşanan Dünya Ekonomik Krizi (1929) gibi ülkeleri derinden sarsan olaylara bağlanmaktadır. Bilimsel ve teknolojik* gelişmelerin yanında yukarıda değinildiği gibi nüfus artışının yol açtığı ekonomik, sosyal ve siyasal sorunlar nedeniyle devletin klasik fonksiyonlarına ekonomik ve sosyal fonksiyonlar da eklenince kamu hizmetleri sürekli bir artış trendine girmiştir¹².

Fizyokratların ve Klasik iktisatçıların hakim olduğu dönemde devletin zorunlu bir fena olarak görülmesi sonucunda devlet güvenlik, adalet ve idare görevlerini üstlenerek minimal anlamda tanımlanmıştır. Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte değişen dünya ekonomisinde sosyal devlet müdahalesi ön plana çıkmış ve piyasanın başarısız olduğu noktalarda devletin devreye girmesi, üretim ve ölçek ekonomilerinin ortaya çıkması ve bazı ülkelerde komünist rejim benimsenmesi ile kamu kesimi maksimize olma yolunda aşama kaydetmiştir.

Bilindiği gibi 1929 yılında yaşanan ekonomik buhran büyük bir işsizlik ve üretim düşüklüğüne yol açarak, klasik iktisadi düşünceye duyulan güveni sarsmış, sarsılan Klasik İktisadi Düşüncenin yerine, ünlü iktisatçı Keynes'in öne sürdüğü politikalar

¹¹TEPAV, "Mali İzleme Raporu Haziran 2005: "Mali Disiplin Yeterli mi?" (www.tepav.org.tr/tur/admin/maliupload/maliizlemeozet.pdf ; Erişim : 01/03/2006) s.4.

¹² Fevzi DEVRİM, "Kamu Maliyesine Giriş", Anadolu Matbaacılık, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Baskı, İzmir, 1999, s.122.

* Örneğin; motorlu taşıtların yaygınlaşması ile karayolları ağının geliştirilmesi bir kamusal görev halini almıştır.

rağbet görmeye başlamış ve bu bağlamda kamunun sahip olduğu mali güçlerin kullanarak ekonominin istikrara kavuşturulacağı ileri sürülmüştür. Ekonomi kendi haline bırakılacak olursa işsizlik ve duraklama gibi bunalımlara sürüklenecek ve bunalım şiddetlenecektir¹³. Toplam talepteki yetersizlikten kaynaklanan bu durumların çıkar yolu, devletin piyasada yönlendirici ve düzenleyici ekonomik faaliyetlerde bulunarak sisteme müdahale etmesidir -ki bu müdahaleler devletin çeşitli kesimlerinde tüketim ve yatırım harcamalarına yapılacak müdahaleleri kapsar-. Ekonomide toplam talep, toplam arzdan büyük ise, veya yatırımlar tasarruflardan fazla ise bir “enflasyonist açık” söz konusudur ve ekonomi kendiliğinden dengeye gelmeyeceği için devlet efektif talebi yönlendirerek ekonomiyi düzeltebilir. Bu durumda devlet, kamu harcamalarını azaltarak ve/veya vergi oranlarını arttırarak müdahalede bulunur (Sınırlayıcı Maliye Politikası). Ekonomide toplam talep, toplam arzdan azsa veya toplam yatırımlar, tasarruflardan azsa bu durumda “deflasyonist açık” tan bahsedilebilir. Deflasyonist açığın giderilmesi için de devletin kamu harcamalarını arttırarak ve/veya, vergiler indirerek müdahale etmesi gerekir ki, buna Telafi Edici Maliye Politikası adı verilir¹⁴.

1929 Krizinden çıkmakta alternatif politikalar içeren Keynesyen iktisadi akım 1960’lı yıllarda giderek artan işsizlik ve enflasyon sorununun çözümünde yetersiz kalınca birçok eleştirinin hedefi haline gelmiştir. Bu döneme damgasını vuran stagflasyon olgusu yani durgunluk içinde enflasyonun giderilmesinde yetersiz kalışı, 1970’li yıllarda azalan üretim artışına çözüm yaratamayışı, yüksek enflasyon dönemlerinde yüksek vergi oranlarının korunarak enflasyonun düşeceği tezinin yine o yıllarda yıkılması, yani Taksflasyon olgusuna çözüm bulunamayışı ve kamu sektörünün aşırı büyümesi Keynesyen politikaların sarsılmasına neden olan sebepler arasında sayılabilir¹⁵.

Kamu sektörünün büyümesinde; sosyal altyapı, güvenlik taleplerine bağlı olarak kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak genişlemesinin sonucunda kamu harcamaları da artış eğilimine girmiştir. Buna karşılık kamu harcamaları artarken,

¹³ Aytaç EKER, Asuman ALTAY, Mustafa SAKAL, **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Anadolu Matbaacılık, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Dördüncü Baskı, İzmir, 2002, s.62.

¹⁴ Coşkun Can AKTAN, “Keynesyen İktisat”

(www.canaktan.org/ekonomi/iktisat-okullari/okullar/keynezeyen.htm ; Erişim : 17/03/2006)

¹⁵ AKTAN, y.a.g.ç., (www.canaktan.org/ekonomi/iktisat-okullari/okullar/keynezeyen.htm ; Erişim : 17/03/2006)

vergi indirimleri sonucunda toplam vergi gelirlerinde önemli bir artış olmaması nedeniyle bütçe açıkları meydana gelmiştir. Bütçe açıklarının finansmanı amacıyla, devletin özel kesimin kullanabileceği kaynakları iç borçlanma yoluyla kendine çekmeye başlamasıyla iç borçlanma, diğer finansman yöntemlerine göre daha tercih edilir hale gelmiştir. Buna bağlı olarak da kamu borç stoku içinde iç borç payı yükselmiştir. Ancak daha ayrıntılı olarak ele alınırsa iç borç stokunun ve belli ölçüde kamu kesimi açıklarının artmasına yol açan nedenleri dört grupta toplamak olanaklıdır¹⁶.

🚦 Kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar,

🚦 Büyüme hızının düşmesi,

🚦 Bütçe harcamalarının vergi gelirlerine göre enflasyonu daha yakından izlemesi yani harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması

🚦 Kamusal borcun ortaya çıkardığı finansal yükün gerek birikmiş borçlara, gerekse para politikasına bağlı olarak tırmanan faiz hadleri nedeniyle artması olarak belirtilebilir.

Şimdi bu faktörleri teker teker inceleyelim.

Kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar bazen kolayca terk edilememektedir. Burada yeri gelmişken Peacock ve Wiseman'ın ileri sürdüğü Sıçrama Tezine de yer vermek gerekir. Kısaca açıklamak gerekirse kamu harcamaları, savaş, durgunluk gibi birtakım dönemlerde artış kaydeder fakat bu olağanüstü durum geçtikten sonra eski düzeyine dönmez, azalma gösterse bile eski düzeyinden yukarıda kalır. Bunun nedeni olarak da seçmenlerin kamusal hizmetlerden faydalanırken maliyeti konusunda o kadar da istekli davranmamaları hatta bundan kaçınmaları gösterilebilir. Yetkili otoriteler de sonraki dönemlerde seçilmeyi garantilemek uğruna borçlanmaya başvurmakta fakat daha sonra bu politika ağır bir vergileme ile geri dönebilmektedir.

Uygulanan politikaların kolayca terk edilemeyişinde devletin görev ve fonksiyonlarının çerçevesinin tam anlamıyla çizilemeyişinin de etkisi büyüktür. Zira görev ve yetkileri tam anlamıyla belirlenmiş olan bir otorite, sınırları dışına kolayca ve keyfi çıkamaz. Kamu kadrolardaki gereksiz artışlar ve mali alandaki devlet

¹⁶Sinan SÖNMEZ, "Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon", **IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994, s.161.

müdahalelerinin sınırlanamayışı da bu sebepten kaynaklanan “yan etki”lerdir. İşte bu yan etkilerin yol açtığı mali açıkların uzun dönemde durgunluğa yol açacağı öngörülememiştir.

Büyüme hızının düşmesi 1980 lere kadar kamu açıklarındaki artışa karşın büyüme oranlarındaki düşme ve bunun yol açtığı, işsizlik oranındaki yükselme dikkat çekicidir. Kamu harcamalarının en çok arttığı ülkelerde büyüme hızındaki düşüş de fazla olmuştur. Bunun nedenini şöyle açıklayabiliriz; kamu sektörünün ekonomideki payının büyümesi, harcamaların giderek daha az verimli alanlara kanalize olmasına yol açmaktadır, dolayısıyla iktisadi büyüme oranı yavaşlamakta, hatta düşmektedir¹⁷.

Harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması Kamu harcamalarındaki sürekli artışların üretim ve istihdam artışları üzerinde gerçekleşmesi, genel vergi yüklerini de yükselterek üretken faaliyetleri ve büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Genel olarak bakıldığında 1980-90 arası dönemde kamu harcamalarının GSYİH’ye oranı ortalama %40’lar seviyesinde iken vergiler için aynı oran %30 olmuştur¹⁸. Dolayısıyla kamu harcamaları ile vergiler arasındaki açık giderek büyümüş ve gelişmiş ülkeler harcamalarını finanse edebilmek için daha fazla borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır.

Faiz oranlarının artması Mali disiplinin bozulmasına yol açan en büyük unsur büyüyen kamu borçları ve yükselen faiz oranlarının bir araya getirerek oluşturduğu etkidir. Şöyle ki; hazinenin çıkardığı borçlanma senetlerinin satılması ihtiyacı reel faizler üzerinde bir baskı oluşturacaktır. Diğer taraftan ise; faizlerin artışı kamu harcamalarının da bir süre sonra artışı anlamına gelecek, bir üçüncü boyut olarak ise yatırımlar üzerinde olumsuz etki oluşturacaktır. Son olarak da döviz kurlarının bu gelişmeler neticesinde negatif etkilenmesi sonucu dış ödemeler dengesi açıkları gündeme gelecektir¹⁹.

İşte yukarıda ele alınan sorunlara neden olduğu gerekçesiyle eleştirilere maruz kalan Keynesyen İktisadi akım yerini “yeni liberal” ya da “muhafazakar” adını

¹⁷ Nisfet UZAY, Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri : Türkiye Örneği (1970-1999), **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 19, Temmuz-Aralık 2002 s.161.

¹⁸ Haluk EGELİ, “Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt : 2, Sayı : 4, Yıl : 2000, s.65.

¹⁹ Mustafa SAKAL, “Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu : Kamu Açıkları Ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)”, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s.12.

vereceğimiz görüşe bırakmıştır. Piyasa ekonomisi içerisinde fiyatların kaynakların etkin dağılımında öncü bir rol üstleneceği ve farklı ürünlere olan talep ile bunlara yönelik arz potansiyelini dengede birleştirecek bir mekanizma olduğunu vurgulayan²⁰ bu yaklaşımın savunucuları şu ortak noktalarda birleşmişlerdir²¹.

✚ Devlet aşırı genişlemiştir. Devlet harcamaları kısılmalı, vergiler düşürülmeli ve sosyal amaçlı harcamaların artışı frenlenmelidir.

✚ Faiz hadlerini yükselterek özel sektör yatırımlarını azaltan kamu borçlanması sınırlandırılmalıdır. Para arzı artışı sınırlı ve kontrollü olmalıdır.

✚ Devletin ekonomideki kaynak dağılımının etkinliğini azaltıcı müdahaleleri sınırlandırılmalıdır.

İşte bu noktalarda birleşen yeni dünyada kamu sektörünün disipline edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

A – Gelişmiş Ülkelerde Mali Denge ve Disiplin Olgusu

1970’li yıllara kadar yüksek büyüme hızı, düşük enflasyon ve işsizlik oranı sergileyen gelişmiş ülkeler, 1970’lerin ilk yarısında bu sürecin tıkanmasıyla birlikte mali dengelerinde sarsılmalar yaşamaya başlamıştır. Kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak genişlemesi sonucu kamu harcamalarının artışı, borç stokunun artmasına dolayısıyla bütçe açıklarının genişlemesine neden olmuştur. Bunda kamu gelirlerinin harcamalara paralel bir şekilde arttırılamamasına ilaveten rasyonel ve etkin kullanılmamasının payı büyüktür²². Zira bu ülkelerde kamu harcamalarının payının GSMH’ya oranı yüksek olmakla birlikte harcama planları bir kere yapıldığı zaman değiştirilmesi zor programlardır²³.

Öte yandan devleti yöneten siyasiler alışkanlıklarını kolayca terk edememiş, devletin görev ve fonksiyonlarının belirlenmesi konusunda bir tavır alınmamış,

²⁰ Neil BRUCE, “**Public Finance and the American Economy**”, Addison Wesley Educational Publishers, London, 1998, s.43.

²¹ Burhan ŞENATALAR, 1980’lerde Gelişmiş Kapitalist Ülkelerde Kamu Maliyesi Alanında Gelişmeler, “Maliye Eğitimi”, **IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, İzmir, Aslar Matbaacılık, s.148.

²² EGELİ, a.g.m., s.62.

²³ Vito TANZI, “Transition and the Changing Role of Government”, **Finance and Development**, Volume : 36, No : 2, 1999.

yeniden dağılım politikaları, kamu personel istihdamındaki artışlar ve mali alandaki devlet müdahaleleri sınırlanamamış; sürünen enflasyon olgusu, kamu harcamalarının artışı ve buna bağlı olarak borçlanmanın yükselişi ekonomilerin performansına negatif etkide bulunmuştur. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının artmasıyla ortaya çıkan mali açıkların zincirleme etkisi ihmal edilince, bu açıkların kamu borçlarını arttırması ve artan borçların ekonominin gelecek performansını olumsuz etkilemesi ve yatırımların azalmasıyla ortaya çıkan ekonomik durgunluğun baş göstermesi yani stagflasyon, döneme damgasını vurmuştur. Esas itibarı ile burada üzerinde durulması gereken temel konular; kamu açıklarının genişleme sürecini devam ettirmesi ve yapısal nitelik kazanması, ekonominin büyüme oranının düşmesi veya yavaşlaması ve reel faiz oranlarının yüksekliğidir²⁴. Genel anlamda kamu sektörünün genişlemesinin büyüme oranlarına negatif etkide bulunmasını rant kollamaya, dışlama etkisine (crowding-out), politik sürecin piyasa ekonomisi gibi değişimlere kolayca adapte olamamasına bağlanabilir. Buna ilaveten gelişmiş ülkelerde iktisadi büyümenin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesinin temel nedenleri arasında dış ekonomik ve mali ilişkilerdeki azalmalara paralel olarak cari işlemler hesaplarındaki dengesizlikler, giderek artış gösteren ticari anlaşmazlıklar ve döviz kurlarında sıkça yapılan ayarlamalar neticesinde dış finansman sorunlarının şiddetlenmesi gösterilebilir²⁵. Bu durumda her yıl büyüyen kamu açıklarının kümülatif etkisi, kamu borçlarının artışı anlamına geleceğinden mali disiplinin bozulmasının en önemli göstergesi olabilecektir. Kamu Borçlanma Gereksiniminin GSMH'nın %20'lerden %42'lere sıçraması ile bir konsensusa varmak isteyen gelişmiş ülkeler mali disiplini tutturma fikrinde birleşmişlerdir²⁶.

Şimdi gelişmiş ülkelerin kamu açıklarının artışı ve buna bağlı olarak borç yükünün gelişim sürecini inceleyelim.

1 – Gelişmiş Ülkelerde Borç Yükünün Gelişim Süreci

Gelişmiş ülkelerde borç yükünün gelişim süreci Birinci Petrol Krizi ve İkinci Petrol Krizi olarak iki başlık altında incelenecektir.

²⁴SAKAL, a.g.e, s.8.

²⁵EGELİ, a.g.m., s.65.

²⁶John B. TAYLOR, "Monetary Policy Implications Of Greater Fiscal Discipline", (www.kc.frb.org/publicat/sympos/1995.pdf ; Erişim : 10/01/2006)

a – Birinci Petrol Krizi

Sanayileşmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşının ardından ortaya çıkan iktisadi büyümeye paralel olarak yurtiçi tasarruflarda görülen artışların etkisiyle enflasyonist etkilere yol açmayacak şekilde kolaylıkla kapatılabilen bütçe açıkları, 1970'li yılların başlarından itibaren etkisini göstermeye başlayan petrol şoklarının ardından önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır²⁷. Bu sorun, kamu kesimi açıklarının büyümesi ve ekonomik büyüme hızının düşmesi şeklinde kendini gösterirken harcamalar içinde transfer harcamalarının payı yüksek olup kamu cari harcamalarının esneklik oranı 1'den büyüktür²⁸.

1973 Ocak ayında varili 2.59 USD olan Arap petrolü, 1973 Ekiminde 5.11 ve 1974 Ocak ayında da 11.65 USD'ye²⁹ çıkınca, bu bir yıl içindeki dört mislinden fazla olan artış bilhassa batı ülkelerinde paniğe neden olmuştur. Öyle ki; bu ülkeler krizden önce, uygulanmakta olan denk bütçe anlayışı yerine bütçe açıklarını kabul eden bir tavır takınmaya başladılar. Bu tavır, gelişmiş ülkelerin ekonomilerindeki ciddi bozulmanın sonucunda ortaya çıkan bir olguydu. Bütçe açıkları, bunun yol açtığı, (yukarıda değinilen) büyüme hızlarının düşmesi, işsizlik oranlarındaki yükselişler eklenince durumun vahameti ortaya çıkmaktadır. Tablo 1'den görüleceği üzere merkezi hükümet borçlarının GSMH' ya oranlarında 1974'te %22 den 1983'te ortalama %74'e ulaşmıştır.

Kanada'da 1972 yılında %22,5 olan kamu borçları / GSMH rasyosu 1978 yılına kadar azalış göstermekle birlikte bu yıldan itibaren artış kaydetmeye başlamış ve 1983 yılında %35,5'e yükselmiştir. Fransa 1982'den itibaren; Japonya, ABD ve Danimarka'da 1975'ten; Belçika'da 1978, Hollanda'da 1979, Yeni Zelanda'da 1976 dan itibaren artış eğilimine girmiştir³⁰. Dikkati çeken bir diğer nokta; Almanya, İtalya, İrlanda ve İsveç'te sürekli olarak artış kaydettiği ve çok ender rastlanan bir durum olmakla birlikte Birleşik Krallık'ta hep düştüğüdür.

²⁷ EGELİ, a.g.m., s.62.

²⁸ Mustafa SAKAL, "Kamu Harcamalarının Hacminin Ölçülmesinin Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt :12, Sayı : 1, 1997, s.117.

²⁹ (www.maximumbilgi.com ; Erişim : 26/03/2006)

³⁰ SAKAL, a.g.e, s.11.

Tablo 1 : Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlarının GSMH' ye Oranındaki Gelişmeler

G7 ülkeleri	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Kanada	22,5	19,1	16,3	17,5	17,7	20,1	23,9	24,8	27,6	27,7	31,3	35,5
Fransa	17,5	16,3	15,7	16,4	15,3	15,1	15,8	15,7	15,9	16,7	19,8	22,3
Almanya	6,6	6,2	7,0	10,0	11,5	12,8	13,9	14,7	15,6	17,7	19,3	20,4
İtalya	44,3	46,1	45,3	53,1	51,8	54,8	62,2	62,3	61,9	65,4	70,9	78,9
Japonya	12,5	11,8	12,2	15,8	20,0	25,2	30,8	35,5	40,8	44,7	48,0	52,5
Brlşk Krallık	42,7	36,9	34,5	32,1	34,8	36,7	36,7	35,5	33,9	37,9	37,9	38,3
ABD	28,0	25,6	24,5	28,2	29,5	29,4	28,6	27,2	28,0	27,9	32,2	35,5
Küçük sanayileşmiş ülkeler												
Belçika	45,0	42,5	29,0	40,0	40,3	43,2	46,1	49,7	56,2	67,3	79,0	89,4
Danimarka	-1,6	3,6	-1,7	4,5	8,4	13,2	18,2	24,7	33,7	45,9	59,2	68,7
İrlanda	52,3	59,7	65,0	73,4	79,2	77,9	82,1	88,5	90,5	97,8	106,9	118,9
Hollanda	24,9	23,1	21,7	22,3	22,9	22,4	24,4	26,8	29,9	34,0	39,4	46,0
İsveç	52,3	59,7	65,0	73,4	79,2	77,9	82,1	88,5	90,5	97,8	106,9	118,9

KAYNAK : Mustafa SAKAL, "Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu : Kamu Açıkları Ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi) ", Gazi Kitabevi, Ankara, 2003, s.9.

Adı geçen ülkelerin çoğunda bu durumun ortaya çıkmasıyla kamu harcamalarını kısıcı, kamu gelirlerini arttırıcı yönde işletilen bütçe politikaları ile bütçe denklğini tutturma konusunda çaba sarfedilmiştir. Ancak iç piyasalarda görülen ekonomik durgunluk üretimde azalmaya ve enflasyon oranlarında yükselmeye yol açarak bütçe açıklarını yeniden tetiklemiştir. Bütçe açıklarının yol açtığı borçlanma ve buna ilaveten faiz oranlarındaki yükselme ise mali disiplinin bozulmasının en önemli sebebidir. Zira Kanada'da borçların artış gösterdiği yılı takiben 1981 yılında faiz ödemeleri GSMH'nin %4'üne, Danimarka'da 1981'de %3,6 ulaşmakla birlikte İtalya'da 1977 yılında 4,2 ve 1978'de 5,3 ve son olarak 1983'te 9,4'e ulaşmasıyla dönemin en üst seviyesine yükselmiştir. İrlanda'da durum İtalya'dan kötü olmakla birlikte benzeri ülkeler arasında en üst sırada yer almış, 1983 itibarı ile %11,7'ye ilerlemiştir. Durumun bu boyuta ulaşması kamu kesiminin İtalya'da %41,9'a, İrlanda'da %50,8'e ulaşmasının etkisinde aramak gerekir. Aslında burada kamunun büyüklüğü; açıkların artışına, açıkların artışı borçlanmaya, borçlanma faizlerin yükselmesine faizlerin yüksekliği de kamu harcamalarının artışına yol açabilecek bir kısır döngü olarak karşımıza çıkabilir. Kamu harcamalarının içinde transfer harcamalarının (faiz harcamalarına ilaveten sosyal devlet anlayışının genel kabul görmesiyle) yükselmesiyle yatırımlara ayrılan pay azalacak bu da büyüme üzerine olumsuz etkide bulunacaktır. Bütün bu açıklananlara rağmen gelişmiş ülkelerin dış borç krizi yaşamadığı söylenebilir.

Ülkeler arasında farklılıkların oluşmasına etki eden faktörler arasında seçim sistemleri, politik bölünmüşlük, kurumsal yapı ve iktisadi konjonktürdeki kısa dönemli dalgalanmalar vardır. Bazı ülkelerde koalisyon hükümetlerinin maliye politikasına ilişkin önlemleri almada ve mali düzenlemeleri gerçekleştirmede gecikmesi ve yetersiz kalması, bütçe açıklarının artmasına dolayısı ile kamu borç stokunun büyümesine yol açarken, politik kutuplaşmanın yoğun olarak yaşandığı ve hükümet yapısının zayıf olduğu ülkelerde bütçe açıkları ve kamu borç stokları artmaktadır. Öte yandan bütçe prosedürleri ve bütçe politikalarının uygulayıcısı olan bütçesel kurumlar mali sonuçları önemli ölçüde etkilemekte ve bu da ülkeler arası farklılıkları ortaya çıkaran bir diğer önemli faktör olmaktadır³¹.

b – İkinci Petrol Krizi

1979 İkinci Petrol Krizi ile OECD ülkelerinin büyük bir bölümünde orta vadede bütçe açıklarını kısıacak politikalara ağırlık verilmiştir. Bu dönemde durgunluğun yanı sıra enflasyonist baskıların ortaya çıkması ve duruma Keynesyen talep itişli politikaların cevap verememesi liberal iktisat politikalarının uygulanmasına sebebiyet vermiştir. Başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerin iktisat politikalarının oluşmasına etki eden unsurlar arasında; işsizlik oranındaki yükselme, enerji fiyatlarındaki artış, verimlilikteki azalmalar ve arz yönlü iktisat önlemleri sayılabilir³².

1987 Dünya borsalarında patlak veren kriz, belirsizliklerin iyiden iyiye artmasına sebep olmuştur. Ülkelerin birbirlerinden bu kadar çabuk ve kolay etkilenmelerinde artık küreselleşmenin ve ticaretin etkisi vardır.

1980 - 1989 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde, bütçe açıklarının GSYİH'ya oranının düşmesinde, vergi gelirlerindeki artışların yanı sıra kamu harcamalarında ortaya çıkan azalışların öneminin de payı büyüktür. Fakat ülkelerarası uygulama farklılıklarının açıklara etkisini göz ardı etmemek gerekmektedir. Örneğin; Almanya, Belçika, İsveç, Japonya, İngiltere gibi ülkelerde faiz ödemeleri dışındaki harcamalar net faiz ödemeleri artışından daha yüksek oranda kısılmakla birlikte transfer ödemeleri dışındaki harcamalar da önemli ölçüde kısılmıştır. Diğer bir grup ülkede ise (Danimarka, Finlandiya, Norveç ve Portekiz) vergi yükünü ciddi boyutta

³¹ EGELİ, a.g.m., s.70.

³² EGELİ, a.g.m., s.67.

arttırılmış, ancak bu baskı kısmen net faiz ödemeleri, kamu tüketimindeki artışlar ve diğer transfer ödemeleriyle dengelenmiş olmakla birlikte Fransa, İspanya ve Kanada'da vergi baskısı artırılmış olmasına rağmen açıklar kapatılamamıştır³³.

Yüksek kamu harcamaların ve bütçe açıklarının politik etkinsizliklere de yol açtığını gören gelişmiş ülkeler; mali hedeflerini belirlemiş, mali şeffaflık ve bütçe yapısal reformları uygulama yolunda adımlar atmaya başlamışlardır. 1990'ların başında kamu harcamalarının %4,5'ini oluşturan bütçe açıkları, 1990'ların ikinci yarısında %1,75'ine inmiştir. Düşüş eğiliminde olan borçlanma gereği ve faiz oranları, faiz ödemelerinin de azalmasına yol açtığı gibi mali ayarlamalar; birincil harcamaların azaltılması üzerine odaklanmıştır. Bunlardan birçoğu, büyüklüğü artmış olan kamuda, ücret ve transferlerde kısıntıya gitme yoluyla sağlanmış olmakla birlikte gelirlerdeki artış GSMH'nin %0,5 oranında gerçekleşmiştir³⁴. Bu aşamada, 1990'lı yıllardan itibaren değerlerin iyiye gitmesine sebep olacak mali düzenlemeleri inceleyelim.

2 – Gelişmiş Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler

1990'lı yıllar bütçede denkliğin tekrar önem kazandığı yıllar olup kamu kesiminin payının düşürülmesine yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Kamu iştiraklerinin özelleştirilmesi, kamusal mal ve hizmet arzında özel kesime ihale yöntemiyle harcamaların azaltılması politikalarına ağırlık verilmiş³⁵ olmakla birlikte hukuki anlamda da karara bağlanan adımlarla bu yönde ciddi çabalar sarfedilmektedir. Bu bağlamda Euro bölgesinde olan gelişmiş ülkeler Maastricht Kriterleri'ni kabul etmiş, Euro bölgesi dışında kalan diğer gelişmiş ülkeler de denk bütçe anlayışından yola çıkarak mali disiplini sağlamaya çalışmışlardır. Amerika, İsveç, Finlandiya, Hollanda gibi ülkeler harcamaların üzerine vergi koyarak; İngiltere sadece sermaye harcamaları için borçlanmaya müsaade ederek ve borçlanmayı GSMH'nin %40'ı ile sınırlayarak mali düzenlemelere gitmiştir³⁶. Bu bağlamda konuyu Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve ABD olarak iki kısımda inceleyelim.

³³ EGELİ, a.g.m., s.69.

³⁴Anthony ANNETT, "Politics, Government Size and Fiscal Adjustment in Industrial Countries", **IMF Working Paper**, Fiscal Affairs Department, No : WP/02/162, September 2002, p.3.

³⁵SAKAL(1997), a.g.m., s.118.

³⁶ANNETT, a.g.e, s.9.

a – Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler

1992 yılında yukarıda sayılan ülkeleri çoğunu ilgilendiren Maastricht Kriterleri nin kabul edilmesiyle yeni bir dönem başlamıştır. Parasal ve mali anayasa olarak nitelendirilen bu anlaşma birliğe üye ülkelerde³⁷;

🇪🇺 Birliğe üye ülkelerdeki en düşük enflasyona sahip üç ülkenin enflasyon ortalamasının %1,5'inden fazla olamaz.

🇪🇺 Uzun vadeli devlet tahvillerinin faizi bir önceki yılda birliğe üye ülkelerden en düşük faizle tahvil ihraç etmiş 3 ülkenin uyguladığı faiz oranları ortalamasından 2 puan fazla olamaz.

🇪🇺 Parasal birliğe geçiş öncesi iki yıl içinde üye ülke parasının diğer üye ülke paraları karşısında devalüe edilmemesi gerekli olmakla birlikte ülkenin para birimi değerinde %2,25'e kadar olan azalışlar ve artışlar dikkate alınmayacaktır.

🇪🇺 Bütçe açıklarının GSYİH'ye oranının %3'ünü aşmamalı. Burada yer gelmişken bu oranın neye göre belirlendiğinin de altını çizelim. Kamu yatırımları AB'de genel olarak GSYİH'nin %3'ü düzeyindedir. Burada vurgulanmak istenen borçlanmaya sermaye yatırımları adı altında izin verilmektedir.

🇪🇺 Toplam kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının %60'ı aşmamalı.

Kısaca bu şekilde özetleyebileceğimiz Maastricht Kriterlerinin alınma nedenleri; üye ülkelerden birinde gerçekleşecek bütçe açığı birliğe üye diğer ülkeler arasında Avrupa Merkez Bankası yükümlölüklerine aldırış etmeden negatif dışsallıklara sebep olabileceği endişesi ve hükümetlerin politikalardan sapma ihtimali dahilinde mali disiplininin devamlılığını sağlamak³⁸ olmakla birlikte üye ülkelerin yakalama oranları açısından yorumlayalım.

³⁷ Panos C. AFXENTIOU, "Convergence, The Maastricht Criteria and Their Benefits", **The Brown Journal of World Affairs**, Winter-Spring 2000 – Volume VII, p.249.

³⁸ Alfred GREINER, Willi SEMMLER, "The Maastricht Criteria and Sustainability Of German Fiscal Policy", **Annals Of Public And Cooperative Economics**, Volume : 72, No :2, 2001, s.271.

Tablo 2 : Bazı AB Ülkelerinde Enflasyon Oranları

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Almanya	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9
Yunanistan	5,5(r)	4,5	2,2(r)	2,9	3,7	3,9	3,5(r)	3,0	3,5
İspanya	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4
Fransa	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9
İtalya	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2
Lüksemburg	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1	2,5	3,2	3,8
Macaristan	18,5	14,2	10,0	10,0	9,1	5,2	4,7	6,8	3,5
Hollanda	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9	2,2	1,4	1,5
Portekiz	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1
İsveç	1,8	1,0	0,5	1,3	2,7	1,9	2,3	1,0	0,8
İngiltere	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3	1,4	1,3	2,1
Bulgaristan	:	18,7	2,6	10,3	7,4	5,8	2,3	6,1	5,0
Romanya	154,8	59,1	45,8	45,7	34,5	22,5	15,3	11,9	9,1
Türkiye	85,6	82,1	61,4	53,2	56,8	47,0	25,3	10,1	8,1
Norveç	2,6	2,0	2,1	3,0	2,7	0,8	2,0	0,6	1,5

(:) mevcut değil (e) tahmini değer (r) düzeltilmiş değer

KAYNAK: (<http://epp.eurostat.cec.eu.int> ; Erişim : 30/03/2006)

Yukarıda Tablo 2’de 1997 - 2005 yılları arasında AB ülkelerinin enflasyon oranları verilmiştir. Belçika, Danimarka, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Norveç istikrarlı bir süreç izlemişler, yıl bazındaki oranlarından fazla sapmamışlardır. Buna karşın; Macaristan, Polonya, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye ekstrem noktalardan bu orana ulaşmaya çalışmakla önemli başarı kaydetmişlerdir. 2005 yılı itibarı ile değerlendirildiğinde Romanya, Bulgaristan ve Türkiye gibi birliğe tam üyelik süreci gerçekleşmemiş ülkeler bu oranın dışında kalmıştır. Yunanistan gibi ülkeler aldıkları mali yardımların etkisi ile bu önemli düşüşleri yaşamışlardır.

Enflasyon oranları açısından durum bu şekilde olmakla birlikte devlet borçları açısından da genel oranın tutturulduğu söylenebilir. Aşağıda Tablo 3’te bazı AB ülkelerinde kamu açıklarının GSMH’ ye oranı verilmiştir.

Aşağıda görüleceği üzere Yunanistan ve İtalya açısından durum ciddiyetini taşımakla birlikte Fransa, Almanya hedefin biraz üzerinde yer almaktadır. İspanya, Macaristan, Hollanda, Portekiz, İsveç ve İngiltere ise hedefleri tutturmuşlardır. Zaten bu ülkelerde kamu açıkları çok önemli rakamlara ulaşmadığı için hedef sapması gibi bir durum sözkonusu olmamıştır.

Tablo 3 : Bazı AB Ülkelerinde Kamu Açıkları / GSMH Oranı

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Almanya	59,8	61,0	60,9	61,2	60,2	59,6	61,2	64,8	66,4
Yunanistan	111,3	108,2	105,8	105,2	114,0(r)	114,4	111,6	108,8	109,3
İspanya	68,1	66,6	64,6	63,1	61,1(r)	56,3	53,2	49,4	46,9
Fransa	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8(r)	56,8	58,8	63,2	65,1
İtalya	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2(r)	110,9	108,3	106,8	106,5
Lüksemburg	7,2	6,8	6,3	5,9	5,5(r)	6,7	6,8	6,7	6,6
Macaristan	:	64,2	61,9	61,2	55,4	52,2	55,5	57,4	57,4
Hollanda	75,2	69,9	66,8	63,1	55,9	51,5	51,3	52,6	53,1
Portekiz	62,9	59,1	55,0	54,3	53,3	53,6	56,1	57,7	59,4
İsveç	73,5	70,6	68,1(r)	62,7(r)	52,8	54,3	52,4	52,0	51,1
İngiltere	52,3	50,8	47,7	45,1	42,0(r)	38,7	38,2	39,7	41,5

(:) mevcut değil (r) düzeltilmiş değer

KAYNAK : (<http://epp.eurostat.ec.eu.int> ; Erişim : 30/ 03/2006)

Uygulanması gereken bu yaklaşma kriterlerinin temel amacı; sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını yürürlüğe koymaktır. Maastricht anlaşmasının 104. maddesine göre hükümet, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşları, kamu hukukuna tabi diğer organlar ve kamunun yönetimindeki işletmeler ile Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankaları arasındaki avans ya da diğer şekillerdeki kredi ilişkisi yasaklanmıştır³⁹.

Aynı şekilde Avrupa Merkez Bankası veya ulusal merkez bankalarının herhangi bir kamu borçlanma enstrümanının doğrudan satın almasına da sınırlama getirilmiştir. Munzam karşılıkların istenmeyen biçimlerde kullanılmasını engellemek için Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları kamu sektörü dışında sayılmış, bankaların bu kurumlarda hesap açabilmeleri sağlanmıştır. Kamu sektörü ile özel sektörün borçlanmada karşı karşıya olduğu kısıtları aynı kılabilmek için sahibinin kamu olduğu kredi kurumlarına merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası ile olan ilişkilerinde özel kredi kurumlarının tabi olduğu işlemlere tabi olma yükümlülüğü de getirilmiştir⁴⁰.

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa; ülkeler parasal ve mali disipline önem vermekte, belirtilen oranları tutturmak için çaba sarf etmektedirler. Bu

³⁹ Ayşe GÜNAY, Ahmet ÖZEN, "Avrupa Birliğinde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi" , **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4 , Sayı :2, 2002, s.76.

⁴⁰ GÜNAY, ÖZEN, y.a.g.m., s.77.

anlamda Maastricht Kriterleri'nin ülkeleri disipline etme amacıyla önemli adımlarla ilerlediği söylenebilir. Zira bu kadar başarılı olmasının ardında da ciddi yaptırımlar taşıyor olmasının payı büyüktür. Bu yaptırımlar arasında; üye ülkelerin borçlanmaya gitmeden Bakanlar Konseyinin istediği bazı bilgileri açıklamasının istenebilmesi, Avrupa Yatırım Bankası'nın üye ülkeye vereceği borçlarla ilgili politikasını gözden geçirmesinin istenebilmesi, üye ülkeden aşırı bütçe açığının giderildiği tarihe kadar saklanacak ve faiz ödenmeyecek bir miktar parayı topluluğa yatırmasının talep edilebilmesi, üye ülkeye GSMH'nin %0,25'ini aşmayacak bir oranda para cezası kesilebilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca bütçe açıklarının azaltılması yönündeki Konsey tavsiyelerinin yerine getirilmemesi durumunda yargı yolunun kapalı olduğu da istisnai bir hüküm olarak kabul edilmiştir⁴¹.

b – ABD’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler

Avrupa Birliğinde durum bu şekilde olmakla birlikte dünyanın diğer süper gücü olan ABD ile ilgili şunları söyleyebiliriz. ABD’de federal bütçe açığı 1970’li yıllarda %3 ve 1983 - 85 yılları arasında %4,9 a ulaşınca resmi adı “Balanced Budget And Emergency Control Act Of 1985” olan yasa kabul edilmiştir. Gramm - Rudman ve Ernest Hollings (GRH) olarak da bilinen bu yasa ile seçilmiş kamu görevlilerinin bütçe açığını aşamalı olarak 1991 yılına kadar ortadan kaldırmaları zorunlu kılınmaktadır⁴². Açıkların ileride alacağı hedef değerler yasada belirtilmekle birlikte 1986 mali yılı için 180 milyar USD öngörülen açıkların 1990’da 36 milyar USD’ye inmesi hedeflenmektedir. Bu öngörülerin tutturulamayacağının “Congressional Budget Office” ve “Office Of Management And Budget” tarafından belirlenmesi durumunda ise bütün harcama kalemlerinin otomatik olarak kesintiye uğraması öngörülmekle birlikte en çok tepki alan tarafı otomatik harcama kesintisi olmuştur ki, savunma ya da sosyal güvenlik harcamalarının negatif yönde etkileneceği düşüncesiyle tepkiler almasına karşın hem savunma hem de savunma dışı harcamalardan yapılacak kesintilerin eşitlenmesi sağlanmıştır. GRH kısaca; bütçe yasalarının gelir nötr olması, bütçe rakamlarının açıkça belirlenmesi ve açıklarının giderilmesinin belli bir periyoda bağlanması şeklinde özetlenebilirken açıkları arttıracak bir önerinin hem gelirleri arttıracak hem de diğer harcama kalemlerini azaltacak öneriler içermesi

⁴¹ GÜNAY, ÖZEN, a.g.m., s.78.

⁴² TÜSİAD, “Türkiye’de Kamu Borçlanması ve Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler” Yayın No: TÜSİAD-T/96-1/190, Ocak 1996, İstanbul, s.75.

zorunluluğundan bahsedilebilir⁴³.

1986 yılında 2 trilyon USD olan borçlar GRH yasasına rağmen azalma kaydedemeyip 1990 yılında 3 trilyon seviyesini⁴⁴ zorlamaya başlayınca Budget Enforcement Act (BEA) (1990) adıyla yeni bir yasa kabul edilmiştir. Bu yasa bütçe disiplini üzerine odaklanmış; yeni bir harcama getirilmesi durumunda diğer harcamalardan kısıntı yapılmasını, vergi gelirlerinde bir azalma yapılması durumunda ise yeni vergi gelirleri konulması yükümlülüğü karara bağlanmıştır⁴⁵. 1993 yılında “Omnibus Budget Reconciliation Act” eklenmesiyle birlikte ihtiyari harcamalarda kısıcı, gelir arttırıcı yeni kurallar koymaktadır. 1992 yılında 290 milyar olan federal bütçe açığı⁴⁶, 1994 yılında 180 milyar USD olarak gerçekleşmiştir⁴⁷. BEA’nın başarıya ulaşmasında bütçe açıklarında hedef değerler belirlenmesinden çok amaçlar belirlenmesinin payı büyüktür. Zira GRH bütçe açıklarını hedef değerler belirlediği için başarıya ulaşamamıştır. Zaten bir kural bütçe açığında hedef değerden yola çıkarak hazırlanmışsa, başarısız olması çok normaldir. Çünkü bu hedef değerleri öngören yasa yürürlükte olduğu sürece o oranlar tutturulacak, yasa yürürlükten kalktıktan sonra da değerlerden sapmalar meydana gelecektir⁴⁸.

ABD’de 1980’lerden 1990’lara bu şekilde bir bütçe açığına yol açacak sebepleri sıralamak gerekirse⁴⁹;

🏛️ Federal vergi oranlarının düşmesi

🏛️ Yüksek savunma harcamaları (1979 yılında GSMH’nin %4.9’u olarak gerçekleşen savunma harcamaları, 1979 yılında Sovyetler Birliği’nin Afganistan politikası ve Başkan Ronald Regan’ın, Carter dönemindeki politikayı benimsemesi neticesinde GSMH’nin %6’sı oranında artış kaydetmiştir.)

⁴³TÜSİAD, y.a.g.ç, s.76.

⁴⁴Keith FEILER, Public Debt Private Asset Public Debt And Its Role In The Economy, **Federal Bank Of Chicago Publication**, January, 1999, s.1.

⁴⁵Allen SCHICK, “Hearing On The Proposed Balanced Budget Amendment To The Constitution”, House Committee On The Budget, February, 1997 (www.brookings.edu/views/testimony/schick.htm ; Erişim : 15/02/2006)

⁴⁶TÜSİAD, a.g.ç, s.78.

⁴⁷Giancarlo CORSETTI, Nouriel ROUBINI, “Denk Bütçe Kuralları Üzerine Amerikan Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları”, Çeviren : Haluk Egeli, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt : 5, Sayı : 2, 2003, s.62.

⁴⁸SCHICK, a.g.ç., (www.brookings.edu/views/testimony/schick.htm ; Erişim : 15/02/2006)

⁴⁹Joseph STIGLITZ, “**Economics Of The Public Sector**”, Third Edition, Norton Company Press, Newyork, 2000, s.775-776.

✚ Yaşlılara yönelik sosyal güvenlik harcamalarının artması (bu programa düşen harcama miktarı GSMH'nin %5'i iken 1980'de %7'ye yükselmiştir.)

✚ Sağlık harcamalarındaki artış

✚ Yüksek faiz ödemeleri (1970'lerin faiz ödemeleri GSMH'nin %1,5 oranındayken 1983'ten 1990'a GSMH'nin %3'ü oranında artmıştır.)
olarak gösterilebilir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen önlemler neticesinde harcamalarda önemli ölçüde kısıntı yapılmaksızın bile gelecek on yıl boyunca ABD'nin mali durumunu büyük ölçüde geliştirebilecek vergi gelirleri artışı ile sonuçlanacağı vurgulanmalıdır⁵⁰.

B – Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Denge ve Disiplin Olgusu

Az gelişmiş ülkelerde de kamu hizmetlerinin giderek arttığı bir gerçektir. Bu artış, birçok kamu hizmetinin devlet tarafından yapılması gereğinden ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde bu sorun ekonomik ve sosyal politikaların daha çok kamusal refahın sağlanmasına yönelik olarak kullanılmasından da kaynaklanabilir. Kamu harcamalarındaki bu artış zorunlu kaynak olan vergilere başvurulmasını gerektirirken yetmeyen kısım borçlanma ve emisyon yöntemiyle giderilmektedir⁵¹. Açık finansmana dayalı bütçe politikaları yukarıda görüldüğü üzere gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, gelişmekte olan ülkelerde de başvurulan yöntemlerden birisidir. Yalnız; gelişmiş ülkelerde dış borçlanmanın yüksek boyutlarda olmaması, dış borç geri ödemelerinin bütçeye olumsuz etkide bulunmasını engellediği gibi lehte dış ticaret dengesi, döviz rezervlerinin belirli bir büyüklüğe ulaşması, sermaye birikiminin yüksekliği, enflasyon oranlarının düşüklüğü gibi unsurlar nedeniyle bütçe açıkları, makro ekonomik dengeler üzerinde pek fazla olumsuz sonuçlara yol açmamaktadır. Ayrıca gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kontrol etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirip bu açıkların ekonomik ve mali dengeler üzerindeki olumsuz etkilerini kontrol edebilme gücüne sahiptirler.

Gelişmekte olan ülkelerde yüksek oranlı enflasyon, dış ödemeler dengesinin açık vermesi, kişi başına milli gelir seviyesinin düşüklüğü, kamu harcamalarındaki

⁵⁰CORSETTI, ROUBINI, a.g.m., s.62.

⁵¹SAKAL(1997), a.g.m., s.118.

aşırı artışlara karşılık kamu gelirlerinin yeterli seviyeye ulaşamaması gibi yapısal faktörler nedeniyle bütçe açıkları giderek yükselmekte, bu durum makro ekonomik dengeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları sorununu inceleyen Morrison ekonomideki; iktisadi gelişme düzeyi, devlet gelirlerindeki istikrarsızlık, devlet gelirlerinin artış hızı, harcamalarda devlet denetimi ve ekonomiye devletin katılım derecesi gibi yapısal faktörler nedeniyle gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarına daha meyilli olduklarını ortaya koymuştur⁵².

İktisadi gelişme düzeyi düşük olan ülkelerde bütçe açıkları; yüksek harcama baskısı, vergi gelirlerindeki yetersizlik ve özel tasarrufların düşüklüğü biçiminde üç nedene bağlanmaktadır.

Devletin ekonomiye katılım derecesi nin yüksek olduğu ülkelerde kamu harcamalarının yeterince disiplin altına alınamadığını görürüz. Bunun nedenleri arasında, bütçe sisteminin etkinsizliği, hazine, maliye bakanlığı ve planlama örgütü gibi kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluklar ve başta cari harcamalar olmak üzere her yıl tekrarlanan harcamaların kontrolündeki güçlükler sayılabilir. Kamu harcamalarının disipline edilememesi, gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının nispi olarak daha da büyümesine neden olmaktadır. Ancak, kamu harcamalarının denetiminin sadece yapısal bazı etkenlere bağlı olmadığı, aynı zamanda bilinçli bir politik tercih konusu olduğu belirtilebilir. Nitekim, bazı ülkelerin bilinçli olarak açık finansmana başvurarak iktisadi büyümeyi fiyat istikrarına tercih ettikleri görülmektedir.

Devlet gelirlerindeki yetersizlik derecesinin yanı sıra, bu gelirlerdeki istikrarsızlıklar da, bütçe açısından büyük önem taşımaktadır. Zira ülkeler harcamalarını, hızlı artış gösteren ve ani değişikliklere uğrayan gelirlere daha kolay ayarlayabilirken devletin asıl gelir kaynağını, yavaş fakat istikrarlı olarak artan gelirler oluşturmaktadır. Kamu gelirlerindeki istikrarsızlığın diğer bir nedeni, ihracat gelirlerinin yetersizliğidir. Pek çok gelişmekte olan ülkede kamu gelirlerinin büyük bir kısmını dış ticarete dayalı vergiler oluşturur. Bu bağlamda ihracat gelirlerindeki düşüşler, hem ihracat hem de ithalat vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olur.

⁵² Haluk EGELİ, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları"
(www.canaktan.org/kamu_maliyesi.pdf ; Erişim : 10/04/2006)

Devletin ekonomide aldığı aktif rol ün fazla olması üretim, fiyatlar ve faiz oranları gibi ekonomik göstergeler üzerinde devlet müdahalesinin ve denetiminin ön plana çıkmasıyla yakından alakalıdır. Gelişmekte olan ülkelerde bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin verimlilik ve kârlılık esaslarına uygun olarak faaliyet göstermemesi ve açık vermesi, devlet bütçesi üzerinde yük oluşturur.

İşte yukarıda sayılan sebeplerden ötürü açık finansman olgusu gündeme gelirken iç ve dış borç faiz ödemeleri, açıkların giderek artmasında önemli bir rol oynamaktadır. Şimdi bu açıkların artış sürecini inceleyelim.

1 – Gelişmekte Olan Ülkelerde Borç Yükünün Gelişim Süreci

1970’li yılların ilk yarısında uluslararası sermaye piyasaları, petrol ihraç eden ülkeler ile kredi talep eden gelişmekte olan ülkeler arasında önemli bir aracılık görevi üstlenmişken 1970’lerin ikinci yarısından itibaren petrol krizinden kaynaklı bir daralma yaşamıştır. Bu durum sanayileşmiş ülkelerde ekonomik daralma şeklinde kendini gösterirken gelişmekte olan ülkelerin borçlanma maliyetlerinde ciddi artışlar meydana gelmiştir⁵³.

Aşağıda gelişmekte olan ülkelerde borç yükünün gelişim süreci iki bölüm halinde ele alınacaktır.

a – Birinci Petrol Krizi

1973 yılında patlak veren Arap - İsrail Savaşı sonucunda petrol ihraç eden ülkelerin fiyatlara yaptıkları zam sonucunda dünya genelinde üretim maliyetlerindeki artış enflasyona ve ödemeler dengesi açıklarına neden olmuştur. Petrol ithal eden gelişmekte olan ülkelerin kalkınma programlarını kesintiye uğratmama çabası içinde ithalatında kısıtlamaya gidememesi ve aynı şekilde ihracatında bir artış yerine azalış kaydedilmesi bu ülkelerde ödemeler dengesi açıklarına neden olmuştur⁵⁴.

⁵³Gülcan ÖNEL, “Türkiye’de Dış Borçların Sürdürülebilirliği”, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt : 8, Sayı : 2, Nisan - Haziran 2006, s.43.

⁵⁴Akhtar HOSSAIN, Anis CHOWDHURY, “**Open Economy Macroeconomics For Developing Countries**”, Edward Elgar Publishing, Northampton, 1998, s.119.

Gelişmekte olan ülkeler ödemeler bilançosu açıklarını finanse etmek için gerekli makro ekonomik ve döviz kuru tedbirlerini almakta gecikmiş, özellikle ticaret bankaları olmak üzere uluslararası piyasalardan ciddi biçimde borçlanmışlardır⁵⁵. Yine bu ülkelerin borçlanma gereksinimleri, yatırım harcamalarının finansmanından çok cari işlemler bilançosu açıklarının finansmanına yönelik olmuştur. Fiyat artışları da bu ülkelerde enflasyonist beklentileri hızlandırarak, ödünç verilebilir fonlara olan talebi arttırmıştır⁵⁶. 1970'li yıllarda borç olarak alınan fonların önemli bir kısmının, ulusal tasarruflardaki azalmayı dengelemek, sermaye çıkışlarını finanse etmek ya da cari piyasa fiyatlarında uygulanabilirliği olmayan projelerin finansmanına yönelik kullanıldığını söyleyebiliriz. Keynesyen politikalar, ekonomide uluslararasılaşmanın hızlanması, özel bankaların finansal dengelerin yeniden sağlanması yolunda uluslararası planda işleve sahip olmaları, banka faaliyetlerinde uluslararası işlemlerin önem kazanması ve gelişmekte olan ülkelerin büyüme hızlarını korumak istemeleri dış borçlanma mekanizmasına ağırlık kazandırmıştır. Gelişmekte olan ülkeler özellikle çok uluslu özel bankalar aracılığı ile düşük faizli ödünçler sağlamıştır. Burada yeri gelmişken gelişmekte olan ülkelerin ödünç talebinin altında yatan sebeplere değinmekte fayda vardır:

✚ Petrol fiyatlarındaki artışa bağlı olarak finansman açıkları artmıştır. Büyüme hızlarını korumayı amaçladıkları ölçüde daha fazla borçlanmaya başlamışlardır. Yalnız tüm harcamaların üretim kapasitesini arttırmaya yönelik olmadığından alt yapı harcamalarının optimum seviyeden uzak, silahlanma harcamalarının yüksek, dışarıya sermaye kaçışının hızlı olduğunu söyleyebiliriz.

✚ Reel faiz oranlarının düşük olması

✚ Böylece bir yandan Keynesyen politikalarla desteklenmeye çalışılan iç talebin yanı sıra dış talebin korunarak, hatta arttırılarak gelişmiş ülkelerdeki üretim kapasitesinin değerlendirilmesi ve de petrol fiyatlarındaki artışın mamul fiyatlarındaki artış aracılığı ile azalmış ülkelere yansıtılması söz konusudur⁵⁷.

⁵⁵Kubilay İNANÇ, "Az Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye Yönünden Dış Borçların Değerlendirilmesi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 1996, s.54.

⁵⁶Nejla ADANUR AKLAN, "Dış Borçlanma, Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Etkin Bir Finansman Yöntemi Midir?", (www.dtm.gov.tr/DERGI.htm ; Erişim : 28/03/2006)

⁵⁷Sinan SÖNMEZ, Erkut GÖMÜLÜ, Az Gelişmiş Ülkelerin Dış Borçlanma Süreci Üzerinde Bunalımın Etkileri, "Maliye Eğitimi", **IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, İzmir, Aslar Matbaacılık, s.53.

b – İkinci Petrol Krizi ve Krizin Derinleşmesi

1979 yılındaki İkinci Petrol Krizi, zaten daha toparlanamamış olan gelişmekte olan ülkeleri bir açmaza daha sürüklemiştir. Petrol fiyatlarının %50 oranında yükseldiği bu dönemde nispi fiyat değişimleri hem gelişmiş ülkelerin hem de gelişmekte olan ülkelerin ithalat maliyetlerini arttırmıştır. Gelişmiş ülkelerde üretim düşüşleri ve talep azalışı şeklinde bir sonuç veren bu kriz, hammadde fiyatlarında da düşüşe neden olduğundan petrol ihracatçısı olmayan ülkelerin ihracat gelirlerinde düşüş yaşanmış ve buna ilaveten daraltıcı maliye politikaları da faiz oranlarını arttırmıştır⁵⁸. Bu dönemde ABD'nin ve diğer bazı sanayileşmiş ülkelerin Monetarist politikalara yönelmeleri ve buna bağlı olarak faiz hadlerinin hızla tırmanması gelişmekte olan ülkelerin borç yükünü ve dış borçlanmasını önemli ölçüde arttırmıştır⁵⁹. Gelişmiş ülkeler petro-dolarları kendi piyasalarına çekmeyi başardıkları için durumdan gelişmekte olan ülkeler kadar etkilenmemişlerdir. Güneydoğu Asya'da petrol krizinden etkilenen ülkeler yurtiçi finansman dengelerini kurma yönünde büyük gayretler sergilemişler ve ekonomik performanslarını dış ticaretin geliştirilmesine harcadıkları için ciddi bir kriz içine girmemişlerdir⁶⁰. Latin Amerika ülkelerinde ise borçlanma krizini açıklayan en önemli unsur kamu sektörü açıklarıdır. Uluslararası ekonomide fonlar; borç şeklinde, finansman açıkları olan ülkelere yönelince bu ülkelerde iç borçlanmaya olduğu kadar dış borçlanmaya da önem verilmiştir. Dolayısı ile zaman zaman kamu harcamalarının aşırı baskısından kaynaklanan ve borçlanmayla sonuçlanan durum kendi içinde açmaza girerek krize sebebiyet vermiştir. Bu durum istikrara yönelik önemli çabalar sarf edilmemesi, borçlanma yoluyla alınan fonların verimli alanlarda kullanılmaması, vergilerin arttırılmayışı ile birleşince krizler daha da derinleşmiştir. 1973 yılında 8 milyar USD olan cari işlem açıkları 1975'te 37 milyar USD ve 1989'da 43 milyar USD; 1973'te GSMH'nin %1,9 düzeyinde olan dış kaynak ihtiyaçları, 1974'te %5,2 e yükselmiştir⁶¹. Bu durum sonucunda birçok ülke borçların ertelenmesi talebinde bulunmuşlardır.

⁵⁸ÖNEL, a.g.m., s.44.

⁵⁹SÖNMEZ, GÖMÜLÜ, a.g.e., s.57.

⁶⁰SAKAL, a.g.e., s. 38.

⁶¹Aytaç EKER, Metin MERİÇ, "**Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**", Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, İzmir, 2000, s.104.

Petrol krizi ile birlikte OPEC üyesi ülkeler ödemeler dengelerinde verdikleri fazlaları Batılı bankalara aktarmış, Batılı bankalar da fonların fazlalığı nedeniyle borçlanma ihtiyacında olan ülkelere açılan kredileri kolaylaştırmışlardır. Bu ülkeler de borç alınan fonları yatırım harcamaları yerine cari ve tüketim harcamalarında kullanınca borç yükü giderek katlanılamaz seviyeye varmış⁶² ve 1982 yılında banka kredilerinde özellikle petrol ihracatçısı olmayan ülkelere yönelik olarak önemli düşüşler meydana gelmiştir. Uluslararası kredilerdeki azalmaya bağlı olarak petrol ihracatçısı olmayan ülkeler, borç servislerini ödeme güçlüğü içine düşünce bu ülkeler önemli sanayileşmiş ülkelerden olan ithalatlarını azaltmış ve 1980'li yıllar dünya ekonomisindeki resesyonist sürecin altyapısını teşkil eden süreç başlamıştır⁶³. Borç krizinde etkili unsurlardan bir diğeri olan faiz oranlarında Vietnam savaşı harcamaları sebebi ile ABD bütçesi açık vermeye ve kısılamayan tüketim sebebi ile enflasyon oranları artmaya başlaması Amerikan Doları'nın uluslararası piyasalardaki güvenini düşürmüştür. 1973'te de Batılı ülkelerin sabit kur sistemini bırakması ihracat malları fiyatlarında ve faiz oranlarında belirsizliğe yol açmıştır. Bu borçlanma furyasında borç veren ülkeler, borç alan ülkenin devlet yönetiminin yasallığını, geri ödeme kapasitesini, paranın kullanılacağı yatırımları göz ardı ederken; borç alan ülkeler üretmeden tüketmenin rahatlığı ile karşılaşmışlardır.

1982'de Meksika dış borç yükümlülüklerini yerine getirmeyeceğini açıklayınca bu olay dünya genelinde yaşanan borç krizinin başlangıç noktasını oluşturmuş, Latin Amerika ülkeleri de aynı durumu beyan edince bankalar, borcun geri ödenip ödenmeyeceğine bakmadan tüm ülkelere verilen kredileri kesmişlerdir⁶⁴.

Finansal piyasaları tehdit eden bu çıkış karşısında IMF ve Dünya Bankası derhal devreye girmiş, bir miktar daha borç para aktararak geri ödemelerin garanti altına alınabilmesi sağlanmak istenmiştir. Bu bağlamda (Structural Adjustment Program) Yapısal Değişim Programı adı altında, bu kuruluşlar tarafından borçlu ülkelere zorunlu kılınan uygulamanın ana maddeleri; ülke pazarının ithalata tamamen açılması, devlet kuruluşlarının özelleştirilmesi, yüksek oranda devalüasyon, devlet

⁶²Richard N. COOPER, Max CARDEN, Sanath RAJAPATIRANA, "Boom, Crisis And Adjustment The Macroeconomic Experience Of Developing Countries", World Bank Book, Oxford University Press, Washington, 1993, s.395.

⁶³AKLAN, a.g.ç., (www.dtm.gov.tr/DERGI.htm) ; Erişim : 28/03/2006)

⁶⁴ÖNEL, a.g.m., s.44.

işletmelerinde maaşların dondurulması, devletin sağlık ve eğitim harcamalarını düşürmesi olarak sayılabilir⁶⁵.

Kriz, Latin Amerika ülkelerinin borçlarını geri ödeyememeleri ile birlikte dünya ekonomisini etkiler bir duruma gelmiştir. Aslında borç krizinin temel nedeni, ulusal tüketim harcamalarının finansmanında dış borçlanmanın kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Petrol ihracatçısı olmayan ülkelerin dış borç miktarı, enflasyon oranı dikkate alınarak yapılan hesaplamalarda, 1978 - 1982 döneminde 340 milyar USD'den 640 milyar USD'ye çıkarken aynı dönemde dünya faiz oranlarındaki artıştan kaynaklanan borç yükü ise %300'ün üzerinde artış kaydetmiştir⁶⁶. Dünya faiz oranlarındaki artışların yanı sıra gelişmekte olan ülkelere uygulanan risk primlerinin yüksekliği, sözkonusu ülkelerin borçlanma maliyetlerini arttırmaktadır. İşte bu şekilde çıkmaza doğru sürüklenen borçlanma durumuna çözüm arayışları gündeme gelmiştir.

c – Borçlanma Krizine Çözüm Arayışları

1980'li yıllarda Quito Bildirisiyle başlayan Baker ve Brady Planı ile devam eden birtakım girişimler olmuştur.

Ekvator devlet başkanı'nın isteği üzerine Latin Amerika Ekonomik Konsorsiyumu (CEPAL) ile Latin Amerika Ekonomik Sistemi (SELA) nın hazırladığı ortak eylem planı 1984 yılı başında Ekvator'un başkenti Quito'da bir bildiriri olarak sunulmuştur. Bu bildirideki belli başlı kurallar;⁶⁷ vadelerin ve ödeme sürelerinin uzatılması, faiz oranlarının düşürülmesi, yeniden kaynak akışının harekete geçirilmesi, borç servisinin ihracat gelirlerinin belirli bir yüzdesini aşmaması, faiz - komisyon ve diğer ek yüklerin hafifletilmesi, borçlu ülkelerin ihracat ürünlerine sanayileşmiş ülkelerin pazarlarının açılması, borç ödemelerinde etkinlik sağlayacak enformasyon ve güdüm mekanizmasının meydana getirilmesi olarak şekillendirilmiştir.

⁶⁵ H. Bartu SORAL, "Afrika'nın Borç Krizi, Batı'nın etkisi ve Türkiye", Teori - Aylık Bilim Dergisi, Nisan 2002, (www.geocities.com/AFRIKA_TR.doc ; Erişim : 21/04/2006)

⁶⁶ AKLAN, a.g.m., (www.dtm.gov.tr/DERGI.htm ; Erişim : 28/03/2006)

⁶⁷ EKER, MERİÇ, a.g.e., s.106.

Bildirinin ana temasını oluşturan nokta; dış ticaret hadlerinin sanayileşmiş ülkeler lehine geliştiği, korumacılığın arttığı, sermaye transferlerinin kısıldığı ve bu nedenlerle borç krizinin sorumlularının sanayileşmiş ülkeler olduğudur⁶⁸.

Borç krizinin aşılması için Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS), IMF, Dünya Bankası ve Kuzey Amerika'nın, Japonya'nın ve Avrupa'nın büyük bankalarının ciddi katkıları olmuştur.

1985 yılında ABD Genel Sekreteri James Baker kendi adını verdiği planı ortaya koymuş, borç veren bankaların onayının alınması şartına bağlı olarak çok borçlu ülkelerin borçlarını geri ödeyeceklerini garanti etmeleri halinde kendilerine kolaylıklar sağlanması ilkesini temel almıştır. Kamu kesiminin ekonomideki ağırlığının azaltılması, özel kesimin ekonomideki payının artırılması, özelleştirme gibi noktalar içermekte olan plan üç adımdan oluşacaktır⁶⁹. İlk adım; uluslararası finans kurumlarınca desteklenen etkili makro ekonomik ve istikrar politikalarının borçlu ülkeler tarafından benimsenmesidir. İkinci adım; kredilerin daha etkin yapısal istikrar sağlamaya yönelik kullanımının sürdürülmesi, üçüncü adım olarak da; ödünç verme sürecinin genişletilmesini önermekte; enflasyon ile mücadele edilip ticaret fazlası sağlanarak borç servis ödemelerinin bu yolla gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır⁷⁰. Bu plan çerçevesinde bankalar bazı borçlu ülkelerin faiz yüklerinde indirimde girmişler, belli alacaklarından vazgeçmişlerdir. Ancak IMF yerine dünya bankasının rolünü ortaya çıkaran bu plan, uluslararası bankaları ikna edemediği için ayrıca, çok borçlu ülkelerin ekonomik durumlarını dikkate almadan hazırlandığı için umulan etkiyi gösterememiştir.

1987 yılında ortaya çıkan kriz bankaların borçlu ülkelere olan alacaklarının sekteye uğraması nedeniyle, imkanların biraz daha daraltılmasıyla sonuçlanmıştır. 1980 yılında ticari banka kredileri; gelişmekte olan ülkelere verilen kredilerin yaklaşık yarısını oluştururken bu oran 1991 yılı sonunda %17,4'e düşmüştür⁷¹. Arada bu kadar farkın oluşması borç veren kurumların yeterince araştırma yapmamasından ve fonların geri dönebilirliğini dikkate almamasından kaynaklanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin borç krizine girmelerine sebep olan faktörler ise, genişleyen kamu

⁶⁸ SAKAL, a.g.e., s.42.

⁶⁹ EKER, MERİÇ, a.g.e., s.107.

⁷⁰ SAKAL, a.g.e., s.43.

⁷¹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.26.

sektörü ve özel sektör borçları, düşük büyüme, dünya ile rekabet edemeyen bir teknoloji kullanmaları, ihracatın düşük rakamlarda seyretmesi ve ödemeler dengesi açıkların ileri boyutlara taşınmasıdır⁷².

20-22 Haziran 1988'de yapılan Toronto Zirvesi'nde çok fakir ülkelerin resmi borçların hafifletilmesi için uluslararası düzeyde kabul edilen programlarla fakir ülkelerin resmi borçlarının kısa vadeli olanlarına imtiyazlı faiz oranları uygulanması, uzun ödeme dönemi tanınması, konsolide dönemlerinde de borç ödeme yükümlülüklerini kısmen affedilmesi gibi olanaklar tanınması karara bağlanmıştır. Ayrıca Baker Planı ile alınan kararların uygulanmasına devam edilmesinde mutabık kalınmıştır. (Toronto Zirvesi kararları, çok taraflı mali kurumların ve özel kurumların kredilerini kapsamamaktır.)⁷³

Latin Amerika devletleri (Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Meksika, Peru, Uruguay ve Venezüella), 17-29 Ekim 1988 tarihleri arasında Uruguay'da bir araya gelmişlerdir. Bu toplantıda, dış borçların bölgesel kalkınmanın en büyük engeli olduğunu, kaynakların büyük bir kısmının endüstrileşmiş ülkelere transferi sonucu yerel tasarrufların, yatırım kapasitelerinin ve kalkınmanın azaldığını vurgulamışlardır. Borçların hafifletilmesi için küçük ticari alacaklara alan borçların iptalini, piyasa mekanizması ile borçların hisse senedi ile değişimini, borçları ikincil pazardan kurtarmak için dünya bankası veya IMF'nin himayesinde uluslararası bir kurumun kurulmasını önermişlerdir⁷⁴.

1989 yılında ABD Maliye Bakanı tarafından kendi adını taşıyan *Brady Planı* ortaya atılmıştır. Bu plana kadar; borç sorununun geçici bir sorun olduğu konusundaki yaygın görüş ve borç erteleme - yeni borç verme çözümlerinin yeterli olduğu görüşü geçerliliğini korurken bu plan ile birlikte dış borçlarda indirimle gidilerek yeniden yapılandırmanın gerekliliği kabul edilmiştir⁷⁵. Her ülkenin durumuna ve ekonomik reformları gerçekleştirebilme olanaklarına göre, yeni yatırımlara yönelik kapsamlı teşvik politikaları uygulaması, yurtiçi tasarruflarını arttırması, borçların ve finansal desteklerin vade koşullarının daha esnek bir yapıda

⁷² ŞİMŞEK, a.g.e., s.27.

⁷³ Arif ERGİNAY, Üstün DİKEÇ, Dış Devlet Borçları ve Dünyadaki Son Gelişmeler, **V. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 22 – 24 Mayıs 1989, Gazi Üniversitesi, s.47-48.

⁷⁴ ERGİNAY, DİKEÇ, a.g.ç., s.49-50.

⁷⁵ ÖNEL, a.g.m., s.45.

olması noktaları vurgulanmıştır. Planın en çarpıcı noktalarından birisi de, borçların bir bölümünün silinmesine ilişkin karardır⁷⁶. Brady Planı ile ticari bankalar Meksika'dan olan faiz alacaklarının %35'nin silinmesini kabul etmişlerdir.

Tablo 4 : 15 Çok Borçlu Ülkenin Ticari Borçlarındaki İndirimler

Ülkeler	İskonto	Ülkeler	İskonto	Ülkeler	İskonto
Arjantin	82,5	Ekvator	86,5	Peru	97
Bolivya	89	İvori kıyıları	94	Filipinler	50,5
Brezilya	70,5	Meksika	58,5	Uruguay	45
Şili	35,5	Tunus	56,5	Venezuela	62,5
Kolombiya	43	Nijerya	76,5	Yugoslavya	49

Kaynak : Sakal, a.g.e. s.49

Tablo 4'teki indirim oranlarından anlaşılan şudur ki; bu ülkelerin vergi mükellefleri daha düşük maliyete katlanırken fakat hükümetler ekonomiyi yeniden canlandırmak için daha iyi koşullarda borçlanmaya devam edebilirler. Bu da borç sorunun uzun dönemde yeniden tekrarlama riskini açıkça ortaya koyar⁷⁷. Borç çözümüne yönelik; borçların anapara ve faiz ödemelerinde indirimle gidilmesi, borçların geri satın alınması, borç - özsermaye değişimi, özelleştirme ve borç - tabiat değişimi gibi yöntemler öne süren bu plan⁷⁸; borç azaltılmasında kullanılacak kaynak bileşiminin iyice ortaya konmaması, borç azaltma mekanizmasının tamamıyla IMF ve Dünya Bankası kaynaklarının büyüklüğü ile ilişkili olması nedeniyle eleştirilmiştir⁷⁹.

1991 yılında Körfez Krizi dış borçlanma, cari işlemler dengelerinin rakamsal değerlerini etkilemiş ve uluslararası piyasalarda makro ekonomik dengeleri tamamen değiştirmiştir. Doğu Avrupa ve eski SSCB ülkelerinin de dahil olduğu birçok düşük gelirli ülke ödeme güçlüğü ile karşı karşıya kalmışlardır.

1992 yılında gelişmekte olan ülkelerin dış borçlarını düzenleyen anlaşmalar çerçevesinde daha çok Latin Amerika ülkeleri ile 35 milyar USD'lik ticari banka borçları yeni bir ödeme planına bağlanmıştır. Ödenmemiş borçlarda önemli

⁷⁶ EKER, MERİÇ, a.g.e., s.108.

⁷⁷ SAKAL, a.g.e., s.49.

⁷⁸ EKER, MERİÇ, a.g.e., s.108

⁷⁹ SAKAL, a.g.e., s.50.

indirimler gerçekleştirilmiş, Brezilya banka kreditorleri ile yaptığı anlaşmada borç ödemelerini yeniden düzenlemiş, Arjantin orta ve uzun vadeli borçlarının ve vadesi dolmuş faizlerinin azaltılmasını kapsayan bir anlaşma imzalamıştır⁸⁰.

d – Güneydoğu Asya Krizi

1990'lı yıllar küreselleşme olgusunun hızlandığı ve sermayenin önündeki bütün engellerin kaldırıldığı yıllar olduğundan ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinin dışa açılma süreci bu ülkelerdeki dolarizasyon sürecinin de başlangıcı sayılabileceğinden dünya ve ülke ekonomisindeki dalgalanmalar bireysel ve kurumsal tasarrufları yakından ilgilendirir hale gelmiştir. Gelişmekte olan ülkeler açısından uluslararası sermaye ekonomik istikrarsızlıklara sebep teşkil etmekte, spekülative hareketlerin artmasına ve kamu finansman dengesi açıkları nedeniyle iç ve dış borçların ivme kazanmasına neden olmaktadır⁸¹. Bu sayılanlar, kalkınma hamlelerine II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan ve çarpıcı atakları ile inanılmaz büyüme oranları yakalayabilen Güney Kore, Tayvan, Singapur, Hong-Kong, Endonezya, Filipinler, Malezya'nın dahil olduğu ve "*Asya Kaplanları*" olarak adlandırılan grup için de geçerlidir. Ancak bu ülkeler bunu görmezlikten gelmiş, bütçe açıklarının, kamu borçlarının yük sayılabilecek düzeyde olmaması, hızlı parasal büyüme sebebiyle 1980'li yıllarda Latin Amerika'yı vuran kriz benzeri sarsıntılara karşı bağışıklı olduklarını düşünmelerine yol açmıştır⁸².

Bahsi geçen ülkeler, dünya teknolojilerinin kendilerine kayması ile batının bu konudaki geleneksel avantajını kaybetmesi, dünyanın ekonomik çekim merkezlerinin batı Pasifik'ten kendilerine doğru yer değiştirmesi, batıda kabul edildiğinden daha fazla planlama esasına dayanması olarak sayabileceğimiz üç faktöre bağlı olarak 1960'lı yıllardan itibaren gelişmeye başlamışlardır⁸³. Düşük kamu açıkları ya da bütçe fazlası, nadiren iki haneli rakamlara çıkan ılımlı bir enflasyon ve ortalama %5

⁸⁰SAKAL(2003), a.g.e., s.52.

⁸¹SAKAL(2003), a.g.e., s.54.

⁸²Bijan B. AGHEVLI, "The Asian Crisis Causes and Remedies", **Finance and Development Magazine**, Volume : 36, No : 2, June 1999.

⁸³Nesrin CANDAN, "1980 Sonrası Türkiye'de Yaşanan Krizlerin Vergi Politikaları Açısından Değerlendirilmesi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2005, s.45.

dolaylarındaki işsizlik, yüksek tasarruf ve yatırım oranı gibi nedenlerle yabancı sermaye tarafından çokça tercih edilmişlerdir⁸⁴.

Tablo 5 : Bazı Doğu Asya Ülkelerinin Büyüme Oranları

Ülkeler	75-82	83-89	90	91	92	93	94	95	96
G.Kore	7,0	9,6	9,5	9,1	5,1	5,8	8,6	8,9	7,1
Endonezya	6,2	5,5	9,0	8,9	7,2	7,3	7,5	8,2	8,0
Tayland	7,0	8,1	11,6	8,1	8,2	8,5	8,9	8,7	6,4
Malezya	7,1	5,4	9,6	8,6	7,8	8,3	9,2	9,5	8,6
Filipinler	5,6	1,1	3,0	-6	0,3	2,1	4,4	4,8	5,7
Singapur	8,0	6,9	9,0	7,3	6,2	10,4	10,5	8,8	7,0
Çin	6,0	10,7	3,8	9,2	14,2	13,5	12,6	10,5	9,6
Tayvan	8,5	9,2	5,4	7,6	6,8	6,3	6,5	6,0	5,7
Hong Kong	9,3	7,3	3,4	5,1	6,3	6,1	5,4	3,9	4,9

Kaynak : Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Güneydoğu Asya Krizinin Türkiye ve Dünya'da Etkileri", (<http://www.dtm.gov.tr/DUNYA/kriz.htm> ; Erişim : 24/03/2006)

Tablo 5'ten görüleceği üzere Çin en çok büyüme oranını yakalayan ülkedir. 1975 - 1996 yılları ortalamasında 10,1 olan Çin'i takiben Tayland, Malezya ve Singapur gelmektedir. Ortalama bazında en düşük değer Filipinler'e ait olmakla birlikte bunun sebebi 1991 yılında yaşadığı %6'lık daralmadır. En düşük büyüme oranı bazında, Filipinler'i takiben %5,74 ile Hong Kong ve %6,89 ile Tayvan gelmektedir. Bu ülkelerinin böylesine ciddi ekonomik hamleler yapabilmesinde etkili olan faktörleri⁸⁵

- 🚩 Büyük savaşlara girilmemesi ve askeri harcamalarını diğer bölge ülkelerinden daha az seviyede tutmaları
- 🚩 Uzun yıllar izlenen yatırım - üretim - ihracat bileşkeli teşvik politikaları
- 🚩 Ucuz işgücü
- 🚩 Ekonomik kalkınmayı ulusun gündeminde ilk sırada tutmayı başarmış olan politik ve bürokratik kadroların istikrarlı iktidar ve görev süreleri
- 🚩 Yukarıda bahsi geçen kadroların özel sektörün ve kamunun karar alma yetkisi ve önceliğini uyumlu hale getirmeyi başarmaları,

⁸⁴Sibel AYTAN, "Finansal Krizlerin Mali Disiplin Açısından Değerlendirilmesi : Türkiye Örneği", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2006, s.93.

⁸⁵ Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Güneydoğu Asya Krizinin Türkiye ve Dünya'da Etkileri", (www.dtm.gov.tr/DUNYA/kriz.htm ; Erişim : 24/03/2006)

✚ Eğitim ve teknolojiye önem vermeleri olarak sıralanabilir.

Böylesi önemli ataklar gerçekleştiren Güneydoğu Asya Ülkeleri; para birimlerinin genelde ABD dolarına bağlı olması ve son iki yıldır doların değer kazanması ile dünya ticaretinde rekabet güçlerinin azalmasına bağlı olarak cari işlem açıklarıyla karşılaşmıştır. Bu açıklar kısa vadeli borçlanma ile finanse edilmiştir. Gözetim ve regülasyon eksikliği, iç ve dış tasarrufların ticarete konu olmayan gayrimenkul gibi verimliliği düşük yatırımlara kaydırılması sebebiyle cari açıklarında artış gözlenmiştir. Asya kaynaklı tasarruflar bölge dışında uzun vadeli yatırımlara giderken Asya'ya gelen fonların kısa vadeli banka kredileri, gayrimenkuller, portföy yatırımları ve her an kaçmaya hazır fonlardan oluşması bu ülkeler açısından büyük şanssızlık olarak nitelendirilebilir. Kredilerdeki anormal şişkinlik, yanlış ve verimsiz yatırımlar, altyapı sorunlarının çözülememesi, yabancı sermayeye aşırı bağıllık krizin habercisi olan unsurlar olarak sayılabilir⁸⁶. Para ve döviz kuru politikalarında yapılan hatalar, büyüme oranlarının gerilemesi, firmaların karlılık oranlarının düşmesi, banka kredilerinin geri ödenmesinde yaşanan sorunlar⁸⁷, yüksek faiz oranları ve banka ödünç verilebilir fonlarının azalması⁸⁸ nedenleriyle adım adım krize yaklaşmışlardır. 1997 yılında, bir kur felaketi olarak baş gösteren olgu, sene sonuna doğru bölgedeki bankaların çoğunu, borsaları ve hatta tüm ekonomileri alaşağı etmekle tehdit eder hale gelmiştir⁸⁹. Krizin ortaya çıkmasına yol açan faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz⁹⁰.

✚ Finans ve reel kesimde dışarıdan borçlanmayı ve aşırı düzeyde kur riski taşıyan pozisyon tutmayı cazip hale getiren sabit kur rejimlerinin uzun süre devam ettirilmesi

✚ Bankaların borç portföylerinin yapısının hızla bozulmasına yol açan ticari olan mallardan, ticari olmayan mallara yönelik akım ve bu akımın neden olduğu geri ödenmeyen borçlar

⁸⁶Rıdvan KARLUK, Özgür TONUS, Nazım ÇATALBAŞ, "Güneydoğu Asya ve Rusya Krizi Karşısında Türkiye", (www.econturk.org/tonus.pdf ; Erişim : 23/04/2006), s. 1.

⁸⁷AYTAN, a.g.t., s.95.

⁸⁸Sandeep PATEL, "Crises In Developed And Emerging Stock Markets", (www.imes.boj.or.jp/cbrc.pdf ; Erişim : 20/03/2006)

⁸⁹Joseph E. Stiglitz, "Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı", Çeviren : Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural, 2. Baskı, Mart Matbaacılık, İstanbul, 2002, s.111.

⁹⁰Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Güneydoğu Asya Krizinin Türkiye ve Dünya'da Etkileri", (www.dtm.gov.tr/DUNYA/kriz.htm ; Erişim : 24/03/2006)

✚ Kurumsal inceleme ve denetim mekanizmalarının gevşemesi

✚ Başta Tayland olmak üzere bölgedeki pek çok ülkede görülen büyük dış açıklar ve ekonominin aşırı ısınmasının (emlak ve menkul kıymet piyasalarında fiyatların aşırı yükselmesi) giderilmesinde yaşanan başarısızlıklar

✚ Çin Halk Cumhuriyeti'nin son yıllarda ekonomik alanda gerçekleştirdiği önemli reformlarla ülkeye büyük miktarda yabancı sermaye çekmesi (1990 - 1996 yılları arasında 217 milyar USD), ülke içinde yatırıma dönüşen bu sermayenin ucuz işgücüyle harmanlanması. Ayrıca bölgedeki diğer ülkelere nazaran, dört yıl önce yapılan devalüasyonla desteklenmesi sonucu Çin Halk Cumhuriyeti'nin rekabet gücünün artması, bu durumun da doğal olarak ihracata dayalı büyüme modelini benimseyen Asya ülkelerini zor durumda bırakması.

İşte bu ekonomik durum içerisinde Tayland Merkez Bankası'nın döviz rezervlerini yanlış ve yanıltıcı açıklaması ile Mali Kuruluşları Geliştirme Fonu'nun zor durumdaki aracı kurum ve bankalara aktardığı yaklaşık 8 Milyar USD'yi finanse etmek için sürekli para basması Tayland'ın para birimi Baht'ı %40 devalüe etmesine sebep olmuştur. Bu arada tedirginlik, dış sermaye yatırımları nedeniyle yoğun bir ekonomik bütünleşme süreci içinde bulunan ve dış ticaretleri de birbirlerine bağlı olan bölge ülkelerine de yayılmıştır⁹¹. Dünya ekonomisini yönlendiren kurumların böyle bir gelişmeye hazırlıklı olmamaları, bölge ülkeleri hakkında yeterli ve sağlam bilgiye sahip olmadan gelişmeleri takip etmekte gecikmeleri, bölge ülkelerinin ekonomi politikalarını sürekli destekleyişi bu kurumların krize anında müdahale etmelerini geciktirmiştir. Likidite krizi olarak başlayan sorun mali piyasalara ve üretim kesimine de yansınca derinleşerek etkisini göstermiştir⁹². Tayland'ın dış borçlarını ödeyememe durumundan sıyrılmak için IMF'den istediği yardım sonucunda baht'ın dolarla olan bağı koparmış, paranın değerini serbest bırakmıştır. Buna bağlı olarak milli para değerini kaybetmiş, ancak durumun görünenden de ciddi olması nedeniyle mali alanda köklü yapısal reformlar uygulamadan gereken dış kredi desteği sağlanamayacağı fark edilmiştir⁹³.

⁹¹ Atilla SÖNMEZ, "Doğu Asya Mucizesi ve Bunalımı Türkiye İçin Dersler", 2. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.386-387.

⁹² KARLUK, TONUS, ÇATALBAŞ, a.g.m., (www.econturk.org/tonus.pdf); Erişim : 23/04/2006), s. 8.

⁹³ SÖNMEZ, a.g.e., s.388.

Krizin diğer aktörleri olan Endonezya, Kore ve Malezya'nın ortak özelliği gittikçe artan cari açık, döviz kurlarında katılık, yatırımların artan oranda yüksek riskli sektörlere gitmesi, dış borçlarla bunların kullanıldıkları yerler arasında vade bakımından büyüyen farklardır. O sırada dünyada oluşan nakit fazlasının fazla araştırma yapmadan bu ülkelerde kullanılmasından kaynaklı olarak Tayland ve benzeri ülkelere ani çıkış göstermesi ile yayılmıştır⁹⁴.

Güneydoğu Asya krizinden çıkarılacak önemli bir sonuç, IMF gibi uluslararası saygın bir kuruluşun ilk defa özel sektör kaynaklı bir kriz ile karşı karşıya kalması⁹⁵ olmakla birlikte IMF'in bu ülkeler için önerdiği reform paketleri esas itibariyle tepki almıştır. Reform paketinin sıkı maliye politikası ile ilgili bölümü, çeşitli çevrelerce, Dünya Bankası dahil, yoğun eleştirilere uğramıştır. Ekonomik daralmanın söz konusu olduğu, işsizliğin süratle yükselme eğilimi gösterdiği, bütçe politikalarında disiplin sorununun yaşanmadığı ekonomilerde, Tayland, Endonezya ve G.Kore'ye önerilen ve bütçelerde fazlalık verilmesine yol açacak politikaların isabetli görülmemiştir. Zira IMF, Latin Amerika ülkelerine uyguladığı standart programı yürürlüğe koymuş, oysaki bu ülkelerde yüksek kamu açıkları ve yüksek enflasyon kaynaklı bir kriz yaşanmamıştır⁹⁶. Ayrıca IMF'nin döviz krizi ile karşı karşıya kalan ülkelere geleneksel olarak tavsiye ettiği, faizlerin yükseltilmesine ilişkin politikalar neticesinde bankacılık sisteminin para arzında daralmalar olacak, vergiler yükseltilecek, kamu harcamaları kısıllacaktır. Burada temelde amaçlanan, para birimlerinin değer kayıplarının kontrol altına alınması, izlenecek yüksek faiz politikaları ile yabancı sermayenin ilgili ülkeyi terketmesinin önlenmesidir. Bir taraftan, yabancı yatırımcıya ek kazanç sağlanırken, diğer taraftan baskı altında bulunan para birimlerinden USD'ye veya başka bir dövizde kaçışın önlenmesi, dolayısıyla para biriminde istikrar hedeflenmektedir. Ayrıca IMF, borçlarını geri ödeme kabiliyetini kaybetmiş bulunan banka ve şirketlerin zaman geçirilmeden kapatılmasını şart koşması halkta güvensizlik doğurmuştur. Tasarruflarını bankalardan tahsil edemeyecekleri korkusuyla mudiler bankalara hücum etmiş, bankaların ardı ardına kapatılması büyük eleştirilere konu olmakla birlikte IMF'nin

⁹⁴ SÖNMEZ, a.g.e., s.419.

⁹⁵ KARLUK,TONUS, ÇATALBAŞ, a.g.m., (www.econturk.org/tonus.pdf ; Erişim : 23/04/2006), s. 8.

⁹⁶ SÖNMEZ, a.g.e., s.429.

eleştirildiği temel nokta; deflasyon yaşayan ülkelerde üretim düzeylerini daha da azaltacak istikrar paketleri uygulamaya çalışmasıdır⁹⁷.

2 – Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Gelişmeler

1990'lı yıllarda dünyanın yeni ve hızlı bir değişim sürecine girmesi birbiri ardına krizler yaşayan ve mali dengelerinde ciddi sapmalar meydana gelen gelişmekte olan ülkeleri de yakından etkilemiş, ekonomik göstergelerin şeffaflaşması, iyi yönetim, özel sektör - kamu dengesi gibi kavramlar her ülke açısından bir zorunluluk halini almıştır. Gelişmekte olan ülkelerin mali disiplinin sağlanması konusunu bu kadar gündemlerine almalarının sebebi; borç krizinin kendilerini derinden etkilemesi ve döviz kuru, bankacılık sektörü krizleri, devalüasyon gibi geniş çaplı ve uzun sürebilecek yan etkilere ve istenmeyen sonuçlara sebep olmasıdır⁹⁸.

Gelişmekte olan ülkelerdeki reform çalışmaları; yabancı sermayenin çekilmesi, mevzuatın güncelleştirilmesi, özelleştirme⁹⁹ gibi aşağıda daha detaylı ele alınacak unsurlar çeşitli araçlarla mali disiplinin sağlanması hedefine yöneliktir.

Doğrudan Yabancı Sermayenin Çekilmesi

Doğrudan yabancı sermaye yatırımları yurtiçi tasarruf yetersizliği, döviz açıkları, teknik bilgi ve teknoloji yetersizliği ve benzeri birçok problemin ortadan kalkmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Bu nedenle, az gelişmiş ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde ülkelerin kalkınmasında doğrudan yabancı sermaye yatırımları vazgeçilemez bir araç olarak nitelendirilir. Bulgaristan, Polonya ve Çin gibi bazı ülkeler mevzuatı yenileyip bürokrasiyi en aza indirmede oldukça yol almış ülkeler arasındadır.

⁹⁷ Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.ç., (www.dtm.gov.tr/DUNYA/kriz/blm1.htm ;Erişim:24/03/2006)

⁹⁸ Richard HEMMING, John THORNTON, "Fiscal Policy, Stability, and Growth", (www.treasury.gov.au/documents/Macroeconomic_Conference_Papers-07.htm ; Erişim : 01/03/2006)

⁹⁹ Ertuğrul ACARTÜRK, Recep TEKELİ, Hakan ARSLANER, " Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomideki Rolü: Türkiye Modeline Eleştirel Bakış" (www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/hakan.doc ; Erişim : 08/05/2006)

Bürokratik Engellerin Azaltılması Ve Mevzuatın Güncelleştirilmesi

Yerli ve yabancı sermayenin ülkede yatırım yapmasını kolaylaştırmak için bürokratik engellerin bertaraf edilmesi gerekmektedir. Özellikle yabancı sermayenin yurtiçine gelmesini teşvik edecek politikaların uygulanamaması ve bürokratik işlemlerin çokluğu ve karışıklığı yabancı yatırımcıları korkutmaktadır.

Özelleştirme

Özelleştirme, hem devlet için bir gelir kaynağı hem de verimsiz çalışan kamu kesiminin ıslah edilmesi için etkili bir yöntemdir. Genel olarak kaynaklar kıt, ihtiyaçların sonsuz olmasından hareketle ülke kaynaklarını en etkin dağıtacak ve en verimli şekilde kullanacak idari ve iktisadi sistemin oluşturulması gerekmektedir.

Şimdi ülkeler bazında mali disipline yönelik tedbirleri inceleyelim.

Arjantin; İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyadaki en zengin ülkelerden biriyken geniş hacimli kamu sektörü, yüksek kamu borcu ve kamu maliyesi, 1980'lere kadar sık sık kontrol dışı en çok düzenleme yapılan ve durgun ekonomilerden biri haline gelmiştir¹⁰⁰. 1980'li yılların başlarında, demokrasiye yeni geçilen bir dönem olduğu için halkın yeni elde ettiği haklar ve kamu harcamalarının kısılamaması nedeniyle bütçe açıklarının aşırı hal almıştır. Enflasyon oranındaki ciddi artış (1985 ve 1995 yılları arasında yıllık %256¹⁰¹) istikrarsızlık ortamına yol açmış, bu durumu aşmak için Austral İstikrar Planı yürürlüğe konmuştur. Buna göre Merkez Bankası kaynaklarının kullanılmaması, yüksek gelir gurupları için zorunlu tasarruf sisteminin kurulması ve uygulanması, dış ticaret ve özellikle petrol ürünleri üzerindeki vergilerin yükseltilmesi¹⁰², %500'ler civarında olan enflasyonun yenilmesi hedeflenmiştir¹⁰³. Vergilerdeki artışların önemli bir bölümü, enflasyonun düşmeye başlamasıyla artan reel vergi gelirlerinden oluşmuştur. Önemli olan nokta, Arjantin'de bütün bunlar olurken, gelişmeler ekonomide yeni dengesizlikler

¹⁰⁰ SAKAL, a.g.e., s.64.

¹⁰¹ John SLOMAN, "**Economics 1998 - 1999**", Third Edition, Newyork, 1999, s.775.

¹⁰² Sema BAĞÇECİ, "Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi", (www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/istikrar.pdf ; Erişim : 14/05/2006)

¹⁰³ Nurhan YENTÜRK, "**Körlerin Yürüyüşü : Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.209.

yaratmamış, üretimde ciddi darboğazlar görülmemiş, aksine sanayi üretiminde önemli artışlar kaydedilmiştir. Bu durum, uygulanan programın Arjantin'e özel bir yanıdır¹⁰⁴. Ancak gelişmeler 1989 yılında göstergelerin kötüyü işaret etmesine engel olamamış ve dış borç/GSMH rasyosu %87, enflasyon %5000 ve üretimde %7 daralma ile sonuçlanınca kamu borçlarının vadesinin yayılmasını amaçlayan Bonex Planı yürürlüğe konmuştur¹⁰⁵. Bu bağlamda özelleştirme hareketi başlatılmıştır. Birçok kamu kuruluşunun (Devlet Komünikasyon Şirketi, Arjantin Havayolları) dahil özelleştirilmesi ve kamu kontrol organlarının rasyonelleştirilmesi ulusal finans sisteminin yeniden yapılanmasını içeren oldukça geniş bir program hazırlanmıştır¹⁰⁶. 1991 yılında mali disiplini sağlamak için alınan tedbirleri şu şekilde sıralayabiliriz.

- ✚ KİT fiyatları yeniden ayarlanmış
- ✚ Kamu maliyesinin disiplini için sübvansiyonlar ve katma değer vergisindeki muafiyetler kaldırılmış
- ✚ Kurumlar vergisi artırılmış
- ✚ Kamuda çalışanları azaltmaya ve ücretleri sınırlandırmaya yönelik kısıtlar getirilmiş
- ✚ Geniş çaplı bir özelleştirme programı yürürlüğe konmuş
- ✚ Kamu harcamaları azaltılmış
- ✚ Kamu teşebbüsleri daha sıkı bir kontrole alınmış
- ✚ Vergi kaçakçılığı büyük ölçüde önlenerek vergi gelirleri artırılmış ve faiz dışı bütçe fazlası verilmiş
- ✚ Kamunun yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik sisteminin yeniden oluşturulması, eyalet bütçelerinin finansmanı gibi diğer yapısal reformlara da yer verilmiştir.

Bu bağlamda, geniş çaplı program uygulaması sonucu makro dengelerde iyileşme sağlanmıştır. Bu reformların daha önce yapılamaması, politik ve sosyal

¹⁰⁴ Şevki ÖZBİLEN, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Hiperenflasyon Sorununun Çözümünde Heterodoks İstikrar Programlarının Uygulanabilirliği", www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/istikrar.pdf ; Erişim : 05/07/2006)

¹⁰⁵ YENTÜRK, a.g.e., s.210.

¹⁰⁶ İlker PARASIZ, "**Kriz Ekonomisi Hiper Enflasyon ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları**", İkinci Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996, s.188.

uzlaşma ortamının ve mali reformlar için gerekli anayasal düzenlemelerin olmaması üzerine odaklanabilir¹⁰⁷. Arjantin ekonomisi 1995 ve 2002 yıllarında da kriz geçirmiş ve bozulan mali disiplini sağlamak için IMF ile masaya oturmuştur. IMF politikaları sürdüren ülkelerde aşırı borçlanarak istikrar sağlanabilmektedir. Döviz kuru, enflasyon oranı, faizler ve parasal tabandaki genişleme gibi temel fiyatlar ve büyüklüklerin tümüyle dış kaynak girişine bağlı olduğu bu politikalarla kamuda ve para piyasasında bir denge sağlanabilse de belirli bir ekonomik büyüme olmaksızın dış borç oranının azaltılamaması sorunu yaşanabilir¹⁰⁸. Bu durum da, sürdürülebilir bir performansın önündeki engellerden biridir.

Brezilya'da 1990'lı yıllarda Merkez Bankası şeffaflaştırılmış, enflasyonla mücadele ederken büyümeyi arttırılıp cari işlemler açığını azaltılmıştır. 1998 yılının sonunda enflasyon hedeflemesi sistemi uygulamış, iyi bir büyüme rakamı yakalamış, kamu borcu/milli gelir oranı %70'lerden (uyguladığı mali disiplin sayesinde) %54,5'lere kadar düşmüştür. Uygulanan makro ekonomik politikalar, beklentilerin de üzerine çıkarak ülkenin güçlü ve istikrarlı bir ekonomik büyüme yaşamasına yol açmıştır. Bu sonuçların alınmasında harcamaları kısma ve katı mali politikalarda gösterdiği kararlılığın bir getirisi olduğu açıktır¹⁰⁹.

Meksika, 1985 yılında KİT reformu başlatmış, bu bağlamda harcamalar kısılmış, vergiler, enerji ve hizmet fiyatları arttırılmış, kredi tavanları belirlenerek para arzı kontrol edilmiştir. Ayrıca sıkı mali, parasal tedbirler ve fiyat - ücret kontrollerinin yanında yapısal reformlar da birlikte yürütülmüştür. Özelleştirme programı ile kamu sektörünün finansal dengelerinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 1989-1994 yıllarını kapsayan "*Milli Kalkınmada Dayanışma Programı*" ile yapısal reformlara ciddiyetle devam edilmiş ve özelleştirmeye önem verilmiştir. 1994 yılında fiyat ve ücretlerin kontrol edilmesine karar verilip sıkı maliye ve para politikası uygulamaya konmuştur. Özelleştirmeye ve yabancı bankalara izin verilerek bankacılık sisteminin güçlendirilmesi hedeflenmiştir¹¹⁰.

Malezya, 1970'lerin başında ithal ikameci büyüme stratejisini bırakarak ihracata dayalı bir büyüme stratejisini benimsemiştir. Kamu işletmelerinin mülkiyet

¹⁰⁷ BAHÇECİ, a.g.ç., (www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/istikrar.pdf ; Erişim : 14/05/2006)

¹⁰⁸ YENTÜRK, a.g.e., s.227.

¹⁰⁹ BAHÇECİ, a.g.ç., (www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/istikrar.pdf ; Erişim : 14/05/2006)

¹¹⁰ BAHÇECİ, a.g.ç., (www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/istikrar.pdf ; Erişim : 15/05/2006)

yapısını değiştirmeye yönelik şirketleştirme, yeni alt yapı projelerinin (Kuzey-Güney otoyolu ve cep telefonu projeleri gibi) ihaleler yolu ile özel sektöre devredilmesi, mevcut kamu işletmelerinin doğrudan özelleştirilmesi gibi yöntemler uygulanmış, 1997’de merkez bankası spekülatif amaçlı kredilere bir üst sınır ve 1 Eylül 1998’de sermaye hareketlerine kontrol getirmiştir. Yabancı doğrudan yatırımlar ve cari işlemler üzerindeki sermaye hareketlerini kapsamayan sermaye kontrolleri esas olarak kısa dönemli sermaye hareketlerini kısıtlamayı hedeflemiştir. Bu doğrultuda yerleşiklerin yurtdışına sermaye transferlerine kısıt getirilirken, kısa dönemli yabancı portföy yatırımlarının ölkeden çıkışı 12 aylık bir süre için durdurulmuştur. Bu kararlarla ödemeler dengesi açıklarına yol açmadan istihdamı ve menkul kıymetler endeksini yükseltecek mali ve parasal politikalar izleme amacı güdülmüş, 21 Eylül 1999’dan itibaren yurtdışına çıkan anapara ne vergilendirilmiş ne de yasal olarak engellenmiřtir¹¹¹.

Tayland ekonomisinde devletin ağırlılığının az olması nedeniyle özel kesim her zaman ağırlıklı bir rol oynamıştır. Uygulanan ekonomik politikaların genellikle özel kesim odaklı olduğu söylenebilir. Devletin ekonomiye doğrudan üretim faaliyetleri biçimindeki müdahalesinin sınırlı oluşu nedeniyle oluşan piyasa çarpıklıkları oldukça düşük miktarda kalabilmiştir. Ekonomik büyümeyi kısıtlayan önemli bir unsur oluşturmamakla birlikte yönetim; finansal piyasaları, gerekli denetim ve gözetim mekanizmaları oluşturmadan aceleci bir biçimde liberalize ettiği için ekonomik bunalıma zemin hazırladığından bahsedilebilir. Yüksek büyüme oranları ve iyi bir performans sergileyen Tayland’ın 1997 yılında yaşadığı krizin ardından istikrarı sağlamak için alınan önlemler şunlardır.

- ✚ Batık durumdaki finansal şirketlerin tespit edilerek hemen kapatılması,
- ✚ Kalan finans şirketleri için geçici bir güvence sağlanması
- ✚ %1 bütçe fazlası verilmesi
- ✚ KDV oranları artırılması
- ✚ Kredilerin sınıflandırılması

¹¹¹ (www.aso.org.tr/TUR/agustos2001.html ; Erişim : 16/05/2006)

- ✚ Kurallarının daha da sıkılaştırılarak 2000 yılına kadar uluslararası standartlara uygun bir hale getirilmesi gibi önlemleri olmuştur¹¹².

Endonezya; 1966 yılında KİT'lerin sübvansiyonundan vazgeçmiştir. 1967 yılında kamu gelir ile harcamaları arasındaki denkleğin yerine, doğabilecek farkın ancak dış borçlanma ile kapatılmasının anlaşıldığı denk bütçe uygulamasını benimsemiştir. Sıkı para ve maliye politikaları uygulayarak ödemeler dengesi açıklarını kapatmıştır. 1983'te finansal piyasaları deregüle edilerek parasal büyüklüklerin Merkez Bankası'nca doğrudan kontrolü yerine açık piyasa işlemleriyle dolaylı kontrolü uygulamasını yürürlüğe koymuştur. 1997 yılında ithal girdi kullanım oranı yüksek olan bazı kamu projeleri ertelenmiş, sıkı para politikası uygulamasına geçilmiş, cari işlemlerdeki açıkları kapatmak için kamu maliyesinin güçlendirileceği ve finans kesimindeki sorunları çözmek için de ayakta kalamayacak olan kurumların kapatılmasını da içeren bir plan hazırlanmıştır¹¹³.

Kore'de 1997'de hükümet finansal sistemdeki güveni tesis edebilmek için şu uygulamaları gündeme getirmiştir.

- ✚ Likidite sorunu yaşayan kurumları kapatmış
- ✚ Finans kurumları üzerindeki denetimi arttırmış
- ✚ Kamu sektöründeki verimliliği artırmak için merkezi ve yerel idareleri küçültmüş
- ✚ Kamu kurumlarını özelleştirmiş
- ✚ Kurumsal Yeniden Yapılanma Teşvik Yasası kapsamında, kurumsal kredi risk değerlendirme sistemi ile kredi veren finansal kuruluşların borçlanan şirketlerin kredi riskini erken bir aşamada fark etmesini ve kurumsal yeniden yapılanma otomatik olarak derhal devreye girmesini sağlamış
- ✚ 2002'de faiz ve döviz oynamaları gibi potansiyel piyasa risklerini dikkate alan yeni BIS standartlarını kabul etmiş

¹¹² (www.aso.org.tr/TUR/agustos2001.html ; Erişim : 16/05/2006)

¹¹³ (www.aso.org.tr/TUR/agustos2001.html ; Erişim : 16/05/2006)

İdari yönetimde şeffaflığı ön plana çıkarmak amacıyla elektronik ortamda kamu alımları, ödemeleri ve ihalelerini kapsayan internet bazlı elektronik kamu ihale sistemini kurmuştur¹¹⁴.

Anlaşılan o'dur ki; globalleşme ile birlikte ülkeler arasındaki iktisadi etkileşimler de artmıştır. Bu etkileşimlerin artması bir ülkenin yaşadığı iktisadi sorunların bağlantılı olduğu diğer ülkelere de yansımalarına neden olmuştur. Bu bağlamda mali disiplinin global bir hedef halini aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Gelişmiş ülkeler açısından bu olgu büyük ölçüde sağlanmış olmakla birlikte gelişmekte olan ülkelerde farklı ve istikrarsız siyasi - ekonomik şartlar nedeniyle sağlanamamış ya da bu yöndeki çalışmalar ve uygulamalar kalıcı olamamıştır. Mali disiplindeki gevşemeler nedeniyle ekonomisi kırılganlaşan bir ülkenin dışsal şokları tamamen aşması ihtimali çok düşüktür. Mali disiplinde ilerleme kaydedildikçe dış kaynaklı dalgalanmaların etkileri de sınırlı kalacaktır.

¹¹⁴ (www.tspakb.org.tr/yayinveraporlar/kore_turkiye.pdf ; Erişim : 17/04/2006)

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE MALİ DİSİPLİN

I – MALİ DİSİPLİN VE KAMU GELİRLERİ

Mali disiplin; ilk bölümde verilen tanımdan anlaşılacağı üzere, gelir ve gider olmak üzere iki boyutu olan bir kavramdır. Bu bağlamda; bu bölümde mali disiplinin kamu gelirleri açısından incelenmesi yapılacak olup öncelikle vergi sistemimizin ülkemizin kurulduğu günden günümüze kadar geçen zaman içerisinde aldığı şekil; ardından artan vergi yükünün vergi gelirlerine etkisi ve ardından da vergi sistemimizdeki reform ihtiyacı incelenecektir.

A – Ülkemizde Vergi Sisteminin Gelişimi

Vergi sistemimizin gelişimi; Cumhuriyetimizin kuruluşundan köklü reformların yapıldığı 1950’li yıllara kadar olan süreç, 1950 ve ekonomi politikalarımıza yeni bir yön verilen 24 Ocak Kararlarının alındığı 1980 yılına kadar olan süreç ve o günlerden günümüze kadar olan süreç olmak üzere üç ana başlık altında incelenecektir.

1 – 1923 - 1950 Dönemi

Osmanlı Devleti’nin yerine kurulan yeni Türkiye Cumhuriyeti’nde vergisel anlamda ilk ve büyük düzenleme, araziden sağlanan tarım ürünleri üzerinden genellikle 1/10 oranında ayni olarak alınan ve devlet gelirleri içinde yaklaşık %30¹¹⁵ dolaylarında bir paya sahip olan aşarın; sektörün gelişmesini engellediği, tarımdan sanayi sektörüne fon transferini güçleştirdiği gerekçesiyle 1925 yılında kaldırılmasıdır. Aşarın kaldırılması ile doğan bütçe açığını kapatmak için harcamalar üzerinden alınmak üzere 1926’da *Umumi İstihlak Vergisi* Kanunu ve Eğlence ve Hususi İstihlak Vergisi Kanunu hazırlanmıştır. Genel olarak satış işlemlerini konu alan Umumi İstihlak Vergisi 1927 yılında kaldırılarak yerine imalat işlemlerini vergilendiren, motor gücünden yararlanan sınai işletme ürünleri ile banka ve sigortacılık faaliyetlerini konu alan *Muamele Vergisi* yürürlüğe girmiştir. Yine aşarın

¹¹⁵ Kâmil TÜĞEN, “Türkiye’nin Ekonomik Kalkınma Süreci İçinde Uygulanan Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi” (www.canaktan.org/kamu_maliyesi.pdf; Erişim:02/03/2006)

kaldırılmasının arkasından doğan boşluğu doldurmak üzere inhisar gelirleri yaygınlaştırılmıştır. Fakat tuz, tütün, şeker gibi temel tüketim maddelerinin satışından sağlanan bu gelirlerin büyük ölçüde kırsal kesim tarafından tüketilmesi mali yükün eşitsiz bir biçimde dağılımına neden olmuştur şeklinde yorumlanabilir¹¹⁶.

Dönemin diğer bir değişikliği; 1926 yılında, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne naklolan diğer bir vergi olan ve ticaret ve sanat gelirleri üzerinden bazı karinelere göre alınan *Temettü Vergisi*'nin kaldırılarak yerine gerçek kazancı daha esaslı biçimde vergilemeyi öngören *Kazanç Vergisi*'nin getirilmesi olup bu vergide beyanname usulüne geniş ölçüde yer verilmekteydi¹¹⁷.

1926 yılında kabul edilen bir diğer vergi olan *Veraset ve İntikal Vergisi*; ivazsız intikallerin bu vergi kapsamında değerlendirmesini sağlamış¹¹⁸, ivazlı intikallerse; tapu harçları konusuna bırakılmıştır.

1929 yılında Gümrük Tarifesi ve İthalat Umumi Tarifesi yürürlüğe konmasıyla, Lozan Antlaşması'nın imzalandığı tarihten itibaren 5 yıl boyunca gümrük politikamızı belirlememize engel olan sürecin aşıldığı söylenebilir. Bu vergi ile Aşarın kaldırılması ile doğan boşluğun kapatılmaya çalışıldığını da söylemek mümkündür.

1930-1940 yıllarında yaşanan büyük dünya ekonomik bunalımının neden olduğu olağanüstü harcamaların kapatılabilmesi için, İktisadi Buhran Vergisi getirilmiştir¹¹⁹. 1934 yılından itibaren bu verginin konusu ticaret ve sanat erbablarını da kapsayacak şekilde genişletilmiş ve 1951 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Ücretliler üzerine Buhran Vergisinden başka *Muvazene Vergisi* ve *Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi* adı altında iki vergi daha konulmuştur. Bunlardan Muvazene Vergisi devletin bütçe açığını kapatmak için ve tarımla ticaretin buhrandan gördüğü zararların daha kuvvetli olduğu gerekçesi ile sadece ücretliler üzerine konulmuştur¹²⁰. Hizmetlilerin kazançları üzerine konan bu vergiler

¹¹⁶ Aziz KONUKMAN, "Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 1980 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları:Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine (www.dergi.iibf.gazi.edu.tr Erişim : 15/05/2006)

¹¹⁷ Kenan BULUTOĞLU, "Türk Vergi Sistemi", 3. Baskı, İstanbul, 1970, s.7.

¹¹⁸ İsmail GÜNEŞ, Servet Üzerinden Alınan Vergiler, (www.idari.cu.edu.tr/igunes/kamu ; Erişim : 03/05/2007)

¹¹⁹ (www.huk.gov.tr/makale ; Erişim : 03/05/2007)

¹²⁰ Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, Burçin YERELİ, "Türk Vergi Sistemi", Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık Birimi, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 7. Baskı, İzmir, 2002, s.7.

hizmetlilerin vergi yükünü ağırlaştırıcı sonuç doğurduğu gibi her vergi için ayrı ayrı belirlenen istisna, oran ve matrahlar vergi sisteminin karmaşılaşmasında etkili olmuştur.

1940 - 1945 yılları arasında II. Dünya Savaşı nedeniyle büyük bir üretici grubunun silah altına alınması, üretimin azalmasına meydan verdiği gibi savaşa katılma olasılığı nedeniyle de kamu harcamalarında artış kaydedilmiştir. Kamu gelir ihtiyacı emisyon yoluyla karşılanmaya çalışılmış fakat bu durum fiyat artışlarına yol açarak vergi gelirlerinin reel anlamda azalmasına neden olmuştur. Bu vergilerden bazıları Varlık, Toprak Mahsulleri, Ayni Muamele, İhracat vergisidir. 1942'de yürürlüğe konan verginin amacı; ellerindeki stokları aşırı değerlenen, stok yapan ticaret erbabının elde ettikleri aşırı kazançları vergilemektir. 1943 yılında kaldırılan bu verginin yanında aynı dönemde seferberlik halindeki orduyu beslemek için konan Toprak Mahsulleri Vergisi bir anlamda Aşarın geri gelişi olarak algılandığından tepkilere yol açmış ve 1944 yılında kaldırılmıştır¹²¹.

2 – 1950 - 1980 Dönemi

Seferberlik halindeki Türkiye'de ekonomik durum; yukarıda anlatıldığı gibi gelişirken bir yandan da kalkınma süreci içerisinde eğitim, bayındırlık, ülke imarı gibi büyük çaplı yatırımların gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu yatırımların kamu gelirleriyle finansmanının sağlanabilmesi açısından mevcut sistemin yeterlilik arz edememesi sebebiyle hem kamu harcamalarını karşılamak hem de sosyal adaleti sağlayan esnek ve tabana yayılan modern bir verginin yürürlüğe konması ihtiyacı gündeme gelmiştir. O dönemdeki Kazanç Vergisinin beyan usulünden iyice uzaklaşmasının doğurduğu eksiklerini kapatabilmek için 1950 yılı başında Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Vergi Usul Kanunu gibi çağdaş vergi kanunları yürürlüğe konmuştur¹²². Kurumların vergilendirilmesinin ayrı bir kanuna bırakılıp Gelir Vergisinin sadece gerçek kişileri kapsamı, verginin mükellefin toplam geliri üzerinden alınması, menkul sermaye iratlarının vergi kapsamına alınması gibi avantajlarının yanında asgari mükellefiyet esasının terkedilmiş olması¹²³ gibi çağdaş

¹²¹ BULUTOĞLU, a.g.e., s.9.

¹²² (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi/yilmazh/vergi5.doc ; Erişim : 03/05/2007)

¹²³ TOSUNER, ARIKAN, YERELİ, a.g.e., s.8.

bir yapıya geçişi sergileyen bu dönüşüm¹²⁴;

✚ Ülkede üretilen mal ve hizmet üretimiyle vergilendirmede esas alınan vergi konusu arasında kurulan ilişkinin yetersiz olması,

✚ Ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı ile gelişmişlik düzeyi ve vergi sistemi arasında geçişi sağlayacak ve sistemi oturtacak mekanizmaların yeterince kurulamamış olması,

✚ Gerçek kazancı yakalamaya yönelik olan beyan sistemine dayalı bir vergilemenin uygulanabilmesi için gerekli olan; işletme ölçeği ve uygulaması, kayıt ve belge sistemi ile etkin bir vergi idaresinin en azından organizasyon bazında yeterince sağlanamaması,

✚ Tarımsal kazançların bu dönemde de vergi kapsamı içine alınamaması gibi nedenlerle 1960'lara kadar olan dönemde istenildiği gibi uygulanamamış ve kendi içindeki içsel yapıyı da kaybeden müdahalelerle karşılaşmıştır¹²⁵.

Bu dönem, ekonomik kalkınmanın ve bazı projelerin finansmanında dış kredilerden yararlanılması vergi yerine borçlanma politikalarına ağırlık verildiğini göstermesi açısından da önemlidir. Nitekim bu durum, ülke ekonomisini bir süre sonra çıkmaza sokmuş, ülkemiz 1958 yılında dış borçlarda moratoryum ilan etmiştir.

1960 yılının sonuna doğru, vergi sisteminin düzeltmek konusundaki çabalar; 196 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 213 sayılı Vergi Usul Kanununun yeniden yazılması ve 192 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda önemli bazı değişiklikler yapılması yönündedir. Sözü geçen girişimlerin amacı; bir yandan toplam vergi gelirlerinde bir artış sağlamak öte yandan vergi yükünü daha adil bir şekilde dağıtmak olduğu söylenebilir. Bu amaçlarla vergi dışı bırakılan tarım kesimi Gelir Vergisi kadrosu içinde vergilendirilmeye başlanmıştır. Ayrıca vergi kaçakçılığını önlemek amacıyla bir güvenlik tedbiri olarak servet beyanı müessesesi ihdas edilmiş ve 1950 yılında 5421 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile vergi sistemine ithal edilmiş bulunan ortalama kar hadleri ve gider esaslı müesseseleri de esaslı bir şekilde tadil

¹²⁴ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi/yilmazh/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹²⁵ Nevzat SAYGILIOĞLU, "75 Yılda Vergi", **Maliye Dergisi**, Eylül-Aralık 1999, Sayı :129, s.3.

edilmiştir¹²⁶. Yine bu dönemde vergi sistemine yatırım indirimi, değer fazlası istisnası, yeniden değerlendirme, azalan bakiyeler üzerinden hesaplanan amortisman usulü, zarar nakli, zirai kazançların vergilendirilmesi, servet beyanı, vergi uzlaşması gibi çeşitli müesseseler de kazandırılmıştır.

Asıl olarak 1960 - 1970 dönemini *Vergi Reform Komisyon* dönemi olarak adlandırmak mümkündür. Bu komisyon vergi ile ilgili hemen her konuda görüş hazırlamıştır. Komisyonunda özellikle tarımın vergilendirilmesi konusunda çalışmalar yapılmış, ancak bu tasarılar uygulamaya geçirilememiştir. Bu durum gerek nüfus, gerekse istihdam açısından büyük önemi olan tarımın politik tercihler üzerinde belirleyici olması ve sektörel bölüşüm açısından kendisine avantaj sağlanması şeklinde değerlendirilebilir¹²⁷. Vergi Reform Komisyonu'nun vergi meselelerine yaptığı temel yaklaşım; daha çok mükellefleri tasarruflarını ve yatırımlarını vergi hükümleri yoluyla teşvik etme yönünde olmuş, bu amaca ulaşmak için vergi hasılatında azalmaya sebep olan birçok vergi indirim teklifleri getirilmiştir. (yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman)¹²⁸. Buna ilaveten Vergi Reform Komisyonu'nun optimal hasıla sağlama, vergi kanunlarını kolay anlaşılır hale getirmek, vergi hukukunu demokratik prensiplere göre geliştirmek ve yükümlü haklarını koruyacak biçimde yeniden geliştirmek gibi amaçlarından da bahsedilebilir¹²⁹.

1970 - 1980 döneminde ağırlaşan ekonomik ve mali sorunlar karşısında vergi sistemimizde, Türkiye'nin, koalisyon hükümetlerinin siyasal tavizlere verdiği öncelik ve önemle yönetilmesi sebebiyle gerekli değişiklikler yapılamadığını söylemek yanlış olmaz. 1970li yılların başında döneme damgasını vuran düzenleme; bütçe açıklarını gidermeye yönelik taşıt, emlak gibi alanları vergilendiren Finansman Kanunları'dır¹³⁰. Sermaye kazançlarının vergilendirilmesine yönelik Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisinin dışında reformcu nitelikte bir vergi yasası çıkartılamamış, Gelir Vergisi Tarifesi enflasyon nedeniyle artan oranlı niteliğini kaybedip düz oranlı bir vergi haline dönüşmüştür. Vergi Sistemine sadece mali gerekçelerle dahil edilmeye çalışılan

¹²⁶ Halil NADAROĞLU, "Vergi Sistemimizin Etkinliği", **II. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:234, Eskişehir 1987, s.18.

¹²⁷ Yaşar UYSAL, "Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi - Türkiye Örneği -", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Temmuz/Ağustos/Eylül 1999, s.152.

¹²⁸ BULUTOĞLU, a.g.e., s.12.

¹²⁹ Halil NADAROĞLU, "**Kamu Maliyesi**", Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11. Baskı, Beta Yayınları, 2000, s.407.

¹³⁰ SAYGILIOĞLU, a.g.m., s.4.

İşletme Vergisi ile Tasarruf Bonolarından sağlanan hasılatın boşluk doldurma amacına yönelik Mali Denge Vergisi türünden yükümlülükler ve Hususi Otomobil Vergisinin Motorlu Kara Taşıtları Vergisine dahil edilmesi, Bina ve Arazi Vergisinin yerini alan Emlak Vergisi bu dönemin ürünüdür¹³¹.

3 – 1980 ve Sonrası

1980 öncesi vergi politikasının, amaçlara uygun bir biçimde oluşturulmadığını söyleyebiliriz. Zira ülkemiz sanayileşmeden, sanayileşmiş toplumların vergi sistemlerini aynen uygulama yoluna gitmiştir¹³².

12 Eylül 1980 sonrasında vergi kanunlarında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Vergi yükünün dağılışının adaletsizliği ve bunun düzeltilmesine dikkat çekilmiştir. Ayrıca piyasa ekonomisinin benimsenmesi doğrultusunda vergi kanunlarının tasarrufu arttırıcı-yatırımlara yöneltici tedbirlere yer verilmesi vurgulanmıştır. Döviz darboğazını aşabilmek için vergi kanunlarında mal ve hizmet ihracını teşvik edici düzenlemeler yapılması ile vergi hasılatını arttırıcı düzenlemeler yapılması gerekliliğinin de altı çizilmiştir¹³³. Bu dönemde vergi sistemimiz, tasarruf eğilimi yüksek kesimlerin vergi yüklerinin düşürülmesi çerçevesinde hem gelir vergisinde hem de kurumlar vergisinde uygulamayı önemli ölçüde etkileyen düzenlemelere konu olmuştur¹³⁴. Piyasa ekonomisini güçlendirme yönündeki ekonomi politikalarıyla uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Yapılan düzenlemelerle; vergi gelirlerinde önemli reel artışlar sağlama, bütçe açıklarında gerileme, şirketleşmenin hızlanması, şirketlerimizin büyümesi, ülke ekonomisinin dışa açılması, ihracat artışları gibi olumlu sonuçlara fırsat verilmiştir¹³⁵.

1983 seçimleriyle benimsenen yeni dünya görüşünün etkisiyle dışa açılmayı ve girişimciliği ön plâna çıkaran, sermaye birikimini sağlamaya, tasarrufları korumaya, yatırımları özendirmeye, bazı sektörlerin geliştirilmesine ve kısmen de bölgesel kalkınmaya yönelik; şirketleri otofinansmana yönlendirmeyi ve sermaye birikimini hızlandırmayı amaçlayan anlayış gündeme gelmiştir. Tasarruf eğilimi yüksek

¹³¹ NADAROĞLU(1987), a.g.ç., s.24.

¹³² Mehmet TOSUNER, “1980 sonrasında Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi”, Bayraklı Matbaası, İzmir, 1989, s.25.

¹³³ NADAROĞLU, a.g.e., (2000), s.409.

¹³⁴ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹³⁵ TÜĞEN, a.g.ç., (www.canaktan.org/ekonomi/vergi.pdf ; Erişim : 02/03/2006)

kesimlerin vergi yüklerinin düşürülmesi çerçevesinde yapılan düzenlemelerle kurumlar vergisine şirketler lehine bir dizi istisna ve muafiyetler getirilmiştir. Gelir vergisinde yapılan düzenlemeler ile de, bu vergi üniter yapısını kaybetmiş; parçalı, regresif ve adaletsiz bir yapı kazanarak dönemin ikinci yarısının çeyreğinden itibaren stopaj ve asgari vergi uygulamasının yapıldığı bir vergi türüne dönüşmüştür¹³⁶. Gelir üzerinden alınan vergilerin payının %38'lere düşmesi bu vergilerin kendi yapısal değişimleri ile birlikte (gelir vergisinin stopaja dönüşmesi, stopajın ise ağırlıklı olarak %65-70'ler civarında ücret üzerinden alınması gibi) düşünüldüğünde yaşanan değişimin ciddiyeti ortaya çıkmaktadır. Servet üzerinden alınan vergiler %1 sınırına düşmüştür¹³⁷. Bu döneme damgasını vuran değişiklik, 1985 yılı başında Katma Değer Vergisi yürürlüğe girmiş olmasıdır. Katma Değer Vergisi, tüketim üzerinden alınması ve her aşamada eklenen katma değer üzerinden ödenmesi nedeniyle son derece rasyonel ve ekonomi aktörlerinin karar sürecini etkilemeyen nötr bir vergidir¹³⁸. Gider vergileri alanında çağdaşlığı simgeleyen ve gelişmiş ülkelerin uyguladığı Katma Değer Vergimiz; IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından gelişme yolundaki ülkelere örnek olarak gösterilmiştir¹³⁹. Vergi sistemimiz, giderek artan ölçülerde gelir vergisine bordro kesintisiyle katılan ücretlilerin ve tüketicilerin katkılarına dayanır bir hal almıştır¹⁴⁰. Bu dönemin diğer bir önemli değişikliği ise yatırımların ve ihracatın teşvik edilmesi gerekçesiyle Kurumlar Vergisine getirilen istisna ve muafıkların arttırılması ve uzun yıllar devlete önemli gelir sağlayan bu verginin zamanla mali işlevini yerine getiremeyen bir "istisnalar" vergisi halini almasıdır¹⁴¹.

Bu döneme kadar, dolaysız vergiler ağırlıklarını sürdürmüşler, bu dönemden sonra ise ağırlık; dolaylı vergiler lehine dönmüştür. 1985'te yapılan değişiklik ile servet beyanı, 1986 yılında yapılan düzenlemeler ile gelir vergisine adil bir vergi olma özelliğini kazandıran artan oranlılık, en az geçim indirimi ve ayırma prensibi üçlüsünden en az geçim indirimi; kurumlar vergisinden vergi alacağı müesseseleri

¹³⁶Korkut BORATAV, "Türkiye İktisat Tarihi 1980-2002", Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ekim 2003, s.154.

¹³⁷ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹³⁸ Cihan TERZİ, 1980 Sonrası Vergi Politikaları, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.152.

¹³⁹ SAYGILIOĞLU, a.g.m., s.4.

¹⁴⁰ BORATAV, a.g.e., s.154.

¹⁴¹ Hikmet İYİDİKER, "Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000)", **XVI. Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.9.

kaldırılmıştır¹⁴². Dönemin ikinci yarısından itibaren gelir vergisi, stopaj ve asgari vergi uygulamasının yapıldığı bir vergi türüne, kurumlar vergisi de istisna ve muafiyetlerle vergi bağışıklığının yoğun olduğu bir vergi türüne dönüşmüştür¹⁴³. Vergi sistemimizde teşvik ve istisnaların çok yaygın biçimde kullanılması vergilenecek potansiyel bulunduğu halde vergi toplamaktan vazgeçilmesi anlamına gelmektedir. Dolaysız vergi toplamaktan vazgeçilmesi ise kamu hizmetlerinin düzeyini ve kalitesini olumsuz yönde etkilemekte ve devleti geleneksel kamu hizmetlerini bile yürütemez olduğu bir noktaya getirmektedir¹⁴⁴.

1980'den sonra uygulanan ekonomi politikası, vergilendirilmeyen sermaye gelirlerinin yatırımlara dönüşerek üretim ve istihdam olanaklarını arttıracak beklentisiyle her türlü sermaye gelirlerinin olabildiğince az vergilendirilmesini öngörmüştür. Ne var ki, bu yaklaşım istenen - beklenen sonucu vermemiş, yüksek faiz ortamı özellikle üretken yatırımları olumsuz etkilemiştir. Kamu harcamalarının olağanüstü artışı karşısında, kamu gelirlerinin yeterince arttırılamaması, özelleştirmenin seçeneği olmayan tek çözüm olarak gösterilmesine meydan vermiştir¹⁴⁵.

“Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Plânı çerçevesinde de dört adet olağanüstü vergi ile kamu kesimi, bütçe dengeleri için gerekli gördüğü 70 Trilyon TL dolayındaki kaynağı kriz nedeniyle zaten sıkıntı içinde bulunan özel ekonomiden çekmiştir. Temmuz 1998'de kanunlaşan 4369 sayılı kanun ise vergi sistemimizde önemli değişiklikler getirmiştir¹⁴⁶”. Ancak, Türk Vergi Sisteminde önemli yenilikler getiren kanunun, Güneydoğu Asya'da ve özellikle Rusya Federasyonu'nda yaşanan krizin ve içerde hükümetin uyguladığı daraltıcı maliye politikasının ekonomimize etkileri nedeniyle uygulanma ortamını önemli ölçüde yitirdiği söylenebilir. Hükümet 4444 sayılı kanunla, 4369 sayılı kanunun getirdiği bazı düzenlemelerde değişiklik yapıp mali miladı 31.12.2002 tarihine kadar ertelemiş yani, 2002 yılı sonuna kadar gelir vergisi kanununda tanımlanmamış (diğer kazanç ve iratlar kategorisine giren gelirler) kazanç ve iratların vergi dışı kalmasını sağlamıştır.

¹⁴² NADAROĞLU, a.g.ç.,(1987), s.26.

¹⁴³ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹⁴⁴ Hikmet İYİDİKER, Metin ALTIOK, “1980 Sonrası İstikrar Politikası Aracı Olarak Türkiye’de Maliye Politikası”, **XII. Maliye Sempozyumu**, İstanbul Üniversitesi, 1997, s.195.

¹⁴⁵ İYİDİKER, a.g.ç., s.10.

¹⁴⁶ TÜĞEN, a.g.m., (www.canaktan.org/ekonomi/vergi.pdf ; Erişim : 02/03/2006)

2000'li yıllara girerken vergi uygulamalarındaki karmaşa bıkkınlık boyutuna ulaşmış, yüksek gelir ve kurumlar vergisi oranları kayıtdışılığı olağan hale getirmiş, emlak vergisinde yüksek harç ve vergi oranları milyonlarca dürüst vatandaşımızı kanunsuz işleme yöneltmiştir. Toplam gelir vergisi hasılatının %55'i ücretli kesim tarafından oluşturulmuş, adaletsizliğin simgesi dolaylı vergiler payı %60'lara varmıştır¹⁴⁷.

B – Vergi Yüğü ve Vergi Gelirleri

Mükellefin vergi ödemesinden dolayı ekonomik gücünde meydana gelen azalmayı ifade eden vergi yüğü kavramı, ödenen vergi ile gelir arasındaki ilişkiyi gösterir¹⁴⁸. Vergi yüğü kavramı, vergi ödeme kapasitesi ile dolayısıyla da gelir dağılımıyla alakalıdır. Bir ülkede vergi yükünün arttırılması ile gelir dağılımında adaletin sağlanması arasında oldukça ince bir çizgi bulunmaktadır. Çünkü kişi başına düşen milli gelir, vergilendirilebilir gelir ile doğru orantılıdır. Ülke büyüyüp kişi başına milli gelir arttıkça kişiler otomatik olarak yüksek gelir dilimlerine girip daha fazla vergi ödeyeceklerdir. Ayrıca artan gelirden vergi almak kişilerin harcanabilir gelirini düşürmediği için daha kolay olduğu gibi küçülen bir ekonomide vergi almak ekonomiyi daha da küçültücü etki yapabilmektedir¹⁴⁹.

1960 askeri müdahalesi, seçilmişlerin giderek artan rolünü azaltma, bürokrasiyi vergisel kararlarını belirleyen temel unsur yapma yolunda önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Buna ilaveten vergi vermekten fazla hoşlanmayan kesimlerin vergi ödeyenler arasına sokulmasına çalışarak vergi sisteminin yeniden gözden geçirilmesi ve vergi yükünün genel olarak arttırılmaya çalışılması açısından önemlidir. Tarımın, esnafın vergilenmeye çalışılması yolundaki adımlar bunların önde gelenlerindendir¹⁵⁰.

¹⁴⁷ SAYGILIOĞLU, a.g.m., s.4.

¹⁴⁸ Esra SİVEREKİ DEMİRCAN, "Türkiye'de Vergi Politikalarının Siyasi Analizi: Siyasi Değişimin Vergi Kayıp Ve Kaçaklarına Etkisi Üzerine Bir İnceleme", **XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 10 - 14 Mayıs 2004, Uludağ Üniversitesi, s.5.

¹⁴⁹ TERZİ, a.g.ç., s.149.

¹⁵⁰ Özhan ULUATAM, Enflasyon ve Vergileme, **VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 21-23 Mayıs 1990, Hacettepe Üniversitesi, Şafak Matbaası, Ankara, 1990, s. 29.

Ülkemizde müdahaleci devlet anlayışının hakim olduğu 1973-1982 yılları arasında kalan dönemde vergi yükü, ortalama %17.78 olarak gerçekleşmiştir¹⁵¹. Bu yıllar;

■ siyasi istikrarsızlık, koalisyon ve azınlık hükümetleri

■ vergilemeye ilişkin kararlarda bürokratların yerine politikacıların ağırlık kazanması (1960'lı yılların aksine)

■ aşırı enflasyon nedeniyle birkaç kanun dışında düzenlemenin yapılmadığı yıllardır. 1970 yılındaki Finansman Kanunu'ndan sonraki 10 yıl boyunca vergi sistemimizde önemsiz birkaç kanunun çıkarılması dışında hiçbir değişikliğe gidilememesi yasama organının vergilemeye ilişkin aczini gösterebilecek çarpıcı örnekler arasındadır¹⁵².

Tablo 6' dan görüleceği üzere 1980 yılında %14,1 olan vergi yükü, 1984 yılında önemli bir düşüş göstererek %10,7'ye gerilemiş ve hükümetin iç ve dış kaynaklardan hızla borçlanması olarak ortaya çıkmıştır¹⁵³. 1985 yılında yürürlüğe giren KDV ile birlikte dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payları artmıştır. Bu artış dar ve sabit gelirli kesimin vergi yükünü arttırmıştır¹⁵⁴. 1994 yılına kadar önemli oranlarda artış kaydedilmediğine şahit olunmaktadır. 1994 yılında ise 5 Nisan 1994 Ekonomik Tedbirlerinin getirdikleri ile vergi yükünde de artış kaydedilmiş ve %15,1 olarak kayıtlara geçmiştir. 1999 yılına kadar artma eğiliminde olan vergi yükü oranlarında bu yıl itibarı ile Marmara Depreminin yaralarını sarabilmek için konan ek vergiler nedeniyle oran %18,9'a ulaşırken hemen ardından gelen ekonomik kriz ile %20 seviyesini aşmıştır. Günümüzde de istatistiki veriler vergi yükünün %25 sınırına dayandığını sergilemektedir.

¹⁵¹ DEMİRCAN, a.g.m, s.2.

¹⁵² ULUATAM, a.g.ç., s.30.

¹⁵³ TÜĞEN, a.g.m., (www.canaktan.org/ekonomi/vergi.pdf ; Erişim : 02/03/2006)

¹⁵⁴ Metin TAŞ, "Türkiye'de Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Önlemler", **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996, s.459.

Tablo 6 : Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin (1) GSMH (2) İçindeki Payları (1968 - 2005)

	VERGİ GELİRLERİ (1) YTL		GSMH (2) YTL	VERGİ YÜKÜ %
YILLAR	1		2	1/2
1968	16.239,5		163.892,7	9,9
1969	19.114,0		183.356,2	10,4
1970	23.002,9		207.814,8	11,1
1971	31.424,5		261.072,6	12,0
1972	39.012,9		314.139,6	12,4
1973	51.957,8		399.088,6	13,0
1974	65.156,5		537.677,6	12,1
1975	95.008,8		690.900,8	13,8
1976	127.055,2		868.065,8	14,6
1977	168.248,7		1.108.270,7	15,2
1978	246.419,7		1.645.968,5	15,0
1979	405.483,7		2.876.522,9	14,1
1980	749.849,4		5.303.010,2	14,1
1981	1.190.203,8		8.022.745,3	14,8
1982	1.522.329,2	(3)	10.611.859,2	14,3
1983	1.934.491,9		13.933.008,1	13,9
1984	2.372.211,1		22.167.739,9	10,7
1985	3.829.117,0		35.350.318,4	10,8
1986	5.972.033,9		51.184.759,3	11,7
1987	9.051.003,1		75.019.388,0	12,1
1988	14.231.761,2		129.175.103,7	11,0
1989	25.550.319,8		230.369.937,1	11,1
1990	45.399.534,3		397.177.547,4	11,4
1991	78.642.770,2		634.392.841,1	12,4
1992	141.602.093,8		1.103.604.908,9	12,8
1993	264.272.936,4		1.997.322.597,4	13,2
1994	534.888.082,4	(4)	3.887.902.916,5	13,8
1994	587.760.247,7	(5)	3.887.902.916,5	15,1
1995	1.084.350.504,0		7.854.887.166,7	13,8
1996	2.244.093.829,9		14.978.067.283,0	15,0
1997	4.745.484.021,0		29.393.262.147,0	16,1
1998	9.228.596.187,3		53.518.331.580,0	17,2
1999	14.802.279.916,3		78.282.966.809,0	18,9
2000	26.503.698.413,3		125.596.128.755,0	21,1
2001	39.735.928.149,7		176.483.953.021,0	22,5
2002	59.631.867.852,1		275.032.365.953,0	21,7
2003	84.316.168.755,7		356.680.888.222,0	23,6
2004	101.038.904.000,0		428.932.343.026,0	23,6
2005	119.253.669.000,0		486.401.032.274,0	24,5
(1) YALNIZ GENEL BÜTÇEDEKİ VERGİ GELİRLERİNİ KAPSAR. SOSYAL GÜVENLİK KATKI PAYLARI HARIÇTIR.				
(3) 12 AYLIK (MALİ YIL 1 OCAK - 31 ARALIK OLARAK UYGULANMAYA BAŞLADIĞINDAN, 10 AYLIK OLAN TAHSİLAT MUKAYESE İÇİN 12 AYLIĞA DÖNÜŞTÜRÜLMÜŞTÜR.)				
(4) EDV, NAV VE EMTV HARIÇ			(5) EDV, NAV VE EMTV DAHİL	
NOT: 2004 Ve 2005 Yılları Bütçe Kanununda Ve Önceki Yıllarda Red Ve İadeler Vergi Gelirleri İçerisinde yer aldığından, 2004 ve 2005 yılları rakamlarına da red ve iadeler dahil edilmiştir				

(Kaynak : www.gib.gov.tr ; Erişim : 13/06/2006)

Genel olarak özel kesimin, özel olarak da ihracata yönelik yatırımların teşviki yolunda bazen tutkuya varan politika; vergi yükünü artırabilmesi imkanlarını nerdeyse tamamen yok etmiş, kamu harcamalarının azaltılamayan ağırlığı ise kısmen borçlanma kısmen de Merkez Bankası imkanlarıyla finanse edilmeye çalışılmıştır¹⁵⁵. 1994 yılında yeniden %15'ler seviyesine yükselen vergi yükü, 1995 yılından itibaren hemen her yıl yükselerek, 2002 yılında %21.7 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de vergi yükünün arttırılamamasının temel nedenleri en genel olarak milli gelirin düşüklüğü ve dağılımı olduğu gibi vergi yükünün arttırılması konusunda kararlar alınamamasının sebepleri arasında toplumun katmanlarını temsil edecek baskı gruplarının bulunmayışı, politikacıların siyasi risk alma konusundaki isteksizlikleri ve toplumun bu konuda isteksizliği bulunmaktadır¹⁵⁶. Zira mükellefler ödedikleri vergilerin gerçek anlamda kamu hizmetlerinin karşılığı olarak alındığına inanmamaktadırlar. Ayrıca bir ekonomide vergilendirilebilir taban endüstri ve hizmetler sektörü üzerine oturduğundan ve ülkemizde de hala daha tarım kesiminin azımsanamayacak bir payı olmasından vergilendirilebilir tabanın dar olduğu söylenebilir¹⁵⁷.

Sektörel açıdan vergi yükü sonuçlarının genel olarak değerlendirmesini yaparsak, şu sonuçlara varabiliriz.

Tarım sektörünün vergi yükü ve vergi yapısı geleneksel eğilimini devam ettirmiş ve oldukça düşük oranlarda çıkmıştır. Bu düşük oranlar sektörü, vergi gelirleri açısından ihmal edilebilir bir noktaya getirmiştir¹⁵⁸.

Sanayi sektörünün vergi yükü diğer sektörlerle göre yüksek oranlarda çıkmıştır. Ancak toplam vergi yapısı içinde dolaysız vergilerin payının %30'lara kadar düşmesi ve gerçek kazanç üzerinden ödenen verginin sektörün toplam vergi ödemeleri içinde %5-6'lara inmesi bize sektörün vergi yapısının ne kadar sağlıklı olduğunu göstermesi açısından önem taşıyan bir sonuçtur¹⁵⁹. Burada şunu da

¹⁵⁵ ULUATAM, a.g.ç., s.30.

¹⁵⁶ SAKAL, a.g.e., s.82.

¹⁵⁷ TERZİ, a.g.m., s.150.

¹⁵⁸ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹⁵⁹ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

vurgulamakta büyük yarar vardır ki, globalleşme ve uluslararası entegrasyonun bir sonucu olarak sermaye ve kurumlar gibi vergi tabanları başka ülkelere kayabilmekte bu da vergilendirmenin daha az akışkan bir tabana yöneltilmesi sonucunu doğurmaktadır¹⁶⁰.

Hizmetler sektörünün toplam vergi yükü oranı %13-14'ler düzeyine kadar inmiştir. Sanayi sektörünün toplam vergi yükü oranının %30'larda olduğu düşünülürse hizmetler sektörünün vergi yükünün düşüklüğü daha iyi anlaşılacaktır. GSMH içindeki sektör büyüklüğü ve ekonomideki hareketliliği düşünülürse çıkan bu oranlar, sektörde ciddi bir vergi kayıp ve kaçığı olduğunu bize göstermektedir. Toptan ve perakende ticaret sektöründe aile işletmeleri şeklinde organize olan şahıs işletmelerinin yoğunluğu dünyanın her yerinde olduğu gibi bizde de vergicilik açısından büyük problemler yaratmakta ve bu sektör yapabileceği oranda kayıt ve belge sisteminin dışına çıkmaktadır¹⁶¹.

Türkiye'de zaman içinde vergi yükündeki artış doğrudan doğruya dolaylı vergilerdeki anormal artışlardan kaynaklandığından vergi yapısını tersine çevirmiş, devlet borçlarının finansmanı sorunu nedeniyle ortaya çıktığından, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi sosyal ve ekonomik alt yapının oluşturulmasına kanalize edilememiş ve de sayısal anlamda gittikçe azalan vergi yükümlülükleri tarafından paylaşmak zorunda kalmıştır. Türkiye'de uygulanmakta olan vergi sistemi ve vergi oranları giderek Avrupa Birliği ortalamasına yaklaşmakla birlikte ülkemizdeki vergi yapısının bozukluğu ve kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün resmi ekonominin yarısına ulaşması nedeniyle, vergi gelirlerinde reel artış sağlanamamaktadır. Bu nedenle de benzer vergi yapısı uygulandığı halde, Avrupa Birliği ülkelerinin toplam vergi gelirlerinden oransal olarak daha az bir vergi geliri elde edilebilmektedir¹⁶². Halbuki kamu harcamalarının temel finansman kaynağı vergilerdir. Devlet sürekli bir artış içinde olan vergi gelirlerini artırma yoluna gider, bu nedenle vergilemede mali amaca ulaşma derecesi kamu harcamalarının vergilerle karşılanma oranları ile ölçülmektedir¹⁶³. Bu durumda vergiler, daha önceden belirlenmiş kamu harcamalarını karşılayamama ihtimaline karşı esneyebilmelidir. Ülkemizde ise genel

¹⁶⁰ TERZİ, a.g.m., s.151.

¹⁶¹ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi5.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹⁶² Mehmet ÖZKARA, "Ekonomik Krizlerin Temel Sebebi: Düşük Vergi Yükü" (www.alomaliye.com/dusuk_vergi_yuku.htm ; Erişim : 10/06/2006)

¹⁶³ SAKAL(2003), a.g.e., s.74.

bütçe vergi gelirleri ile konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe harcamalarını karşılama oranlarına baktığımızda şöyle bir tablo ortaya çıkar.

Tablo 7 : Genel Bütçe Vergi Gelirleri İle Konsolide Bütçe Gelirlerinin Konsolide Bütçe Giderlerini Karşılama Oranları (1989 - 2005)

GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİ KARŞILAMA ORANI (%)				KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİNİ KARŞILAMA ORANI (%)	
		FAİZ ÖDEMELERİ	FAİZ ÖDEMELERİ	FAİZ ÖDEMELERİ	FAİZ ÖDEMELERİ
YILLAR		DAHİL	HARİÇ	DAHİL	HARİÇ
1989		65,7	83,5	80,7	102,5
1990		66,4	83,5	82,8	104,0
1991		59,4	72,6	74,8	91,5
1992		62,8	76,5	79,0	96,2
1993		53,9	70,7	72,9	95,6
1994	(1)	59,3	88,5	77,4	115,7
1994	(2)	65,1	97,3	83,3	124,4
1995		62,9	94,4	81,7	122,7
1996		56,7	91,1	68,9	110,7
1997		58,9	82,2	72,2	100,7
1998		59,1	97,8	75,6	125,1
1999		52,7	85,2	67,4	109,0
2000		56,7	100,9	71,6	127,3
2001		49,3	100,6	64,0	130,4
2002		51,5	93,4	65,3	118,5
2003		60,0	103,0	71,4	122,5
2004		66,4	105,7	80,1	127,5
2005		75,9	107,1	93,8	132,3
(1) EDV, NAV, EMTV HARİÇ (2) EDV, NAV, EMTV DAHİL					

(Kaynak : <http://www.gib.gov.tr/> ; Erişim : 26/06/2006)

Tablo 7'den de görülebileceği üzere, ister genel bütçe vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı olsun, ister konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı olsun, bazı yıllar bir öncekine göre artış kaydetse bile, zaman içerisinde periyodik bir artış sergilenmemektedir. Bu durum da kamu harcamalarının vergi gelirleriyle karşılanma oranını azaltmakta, açık kalan kısım kadar borçlanma ihtiyacı doğurmakta ve borçların faiz ödemeleri, zaman içinde reel atış sergileyemeyen vergi gelirleri nedeniyle artış kaydetmekte ve bu durum kısır bir döngü halini alarak ülkemizin açmazlarından birini oluşturmaktadır.

Aslında vergi yükünün arttırılmasından çok vergi yükü dağılımında adaletsizliğin giderilmesine çalışmak ve optimal vergi yükü kavramını uygulamaya koymak yerinde olacaktır. Ülkemizde sosyal adalet ilkesine ve ekonomik kıstaslara dayalı bir vergi yükü dağılımını amaçlayan vergi reformuna gerçekten ihtiyaç duyulmaktadır¹⁶⁴. Bu bağlamda aşağıda vergi reformunun gerekliliği incelenecektir.

C – Vergi Reformu

Verginin ekonomik olaylardaki gelişmelerin bir nedeni değil bir sonucu olması nedeniyle vergi sistemi statik değil dinamik bir yapıya sahiptir. Bu nedenle de yapılması gereken değişiklikler günün koşullarına göre değerlendirilmelidir¹⁶⁵.

İyi bir vergi sisteminin ekonominin gelişmesine yardımcı olması, gelir dağılımını ters yönde etkilememesi, gelir, harcama ve servetteki değişimleri kendiliğinden izlemesi ve kavraması, adil olması, kamu hizmetleri için gerekli finansmanı sağlayacak verimlilikte bulunması gerekmektedir. Vergi sistemimiz 1950 yılında düzenlenirken bu özellikleri büyük ölçüde içermiş ancak siyasi iktidarlar 1980'li yıllara kadar (1960 ve 1971 yapılan değişiklikler bir yana bırakılırsa) toplumdaki gelişmelere uygun düzeltmeleri vergi yasalarında gerçekleştiremedikleri için - özellikle de vergi tarifeleri yönünden - yetersiz kalmıştır¹⁶⁶. 1980'li yıllarda benimsenen yeni siyasal anlayış çerçevesinde vergisel anlamda da önemli aşama kaydedilmiştir. Vergi sistemi; ihracatın artırılmasını ve sermaye birikimini özendirmek amacıyla yeniden düzenlemelere konu olmuştur. Dahili tevkifat uygulaması, gider esası, servet beyanı esası, genel indirim gibi birtakım uygulamalara son verilirken Katma Değer Vergisi uygulaması, vergi iadesi uygulaması, mahalli idareler gelir reformu, fon uygulamaları, yeniden değerlendirme müessesesi, hayat standardı esası, geçici vergi uygulaması, finansman fonu gibi yeni müesseseler ihdas edilmiştir¹⁶⁷. Ancak zaman içerisinde “vergileme ilkeleri göz ardı edilerek ne olursa olsun haktan para toplamak vergicilik olarak topluma sunulmuş, vergi sistemimiz kaynak sağlama amacı adı altında sürekli değişikliklere tabi olmuş, bu değişiklikler sistemi tahrip etmiş, kargaşa yaratmış, yeni vergi kanunları kaynak yaratmada etkisiz kalınca

¹⁶⁴ Ali Rıza GÖKBUNAR, “Türk Vergi Sisteminin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı : 2, Yıl : 1996, s.122.

¹⁶⁵ TERZİ, a.g.m., s.155.

¹⁶⁶ Şefik ÇAKMAK, “Türkiye’de Uygulanması Gereken Vergi Politikaları”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı : 262, Haziran 2003, s. 41.

¹⁶⁷ SAKAL, a.g.e., s.78.

başka vergi kanunları çıkarılmış, bu kanunlar uygulamayı zorlaştırması gibi kısır bir döngü içinde yıllardır oyalanılmıştır¹⁶⁸ şeklinde ifade edebileceğimiz sorunlarla bu müesseselerin etkin bir şekilde uygulanabilirliği güçleştirilmiştir. Her vergi düzenlenmesinde gelir vergisi tarifesinde tarife dilimlerinin arasının açılması belirli kesimlerin vergi dışında kalması sonucunu doğurmuş, gelir vergisi tarifi müterakki yapısını kaybetmiş ve düz oranlı bir vergi halini almıştır¹⁶⁹. Bunlara ilaveten kamusal harcamaların olağan finansman yönteminin vergi gelirleri olmasına karşın, Türkiye’de özellikle son dönemlerde hem artan kamu harcamalarının finansmanının sağlanması, hem de daha kolay yoldan alternatif bir gelir elde etme yöntemi olması nedeniyle; emisyon, bütçe dışı fonlar ve özelleştirme ağırlıklı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bunlardan özellikle borçlanma kavramına ağırlık verilmesi ile, ülkemizin iç ve dış borçlar tutarındaki artışın hızlanması ciddi boyutlarda faiz yükünü de beraberinde getirmiştir. Günümüzde bütçede en önemli gelir kalemi olan vergi gelirleri, tutar itibarıyla şu anda en büyük miktardaki transfer harcaması kalemi olan devlet borç faizleri kalemi ile paralel bir hal almıştır¹⁷⁰.

Bunlara ilaveten menkul sermaye iratları, devletin ihraç ettiği borçlanma senetleri gelirleri üzerinde verginin bulunmayışı vergi kaybının; siyasi kaygılarla çıkarılan *mali aflar* ve sürekli artış içerisinde bulunarak vergi matrahlarında ve vergi gelirlerinde erimeye neden olan *enflasyon*, vergi gelirlerinin arttırılamamasının önemli nedenleri arasında yer alır. Oysaki ülkemizde uygulanmakta olan vergi sistemi ile¹⁷¹;

- 🚦 Kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında denge sağlanması
- 🚦 Vergi yükünün adil ve dengeli dağıtılması
- 🚦 Ekonomik etkinliğin sağlanması
- 🚦 Sermaye birikimini ve yatırımları arttırması
- 🚦 Bölgelerarası dengesizliği giderilmesi amaçlanmakta; bu temel makro ekonomik amaçlar doğrultusunda,

¹⁶⁸ÇAKMAK, a.g.m., s.42.

¹⁶⁹SAKAL, a.g.e., s.79.

¹⁷⁰Metin MERİÇ, Ayşe GÜNAY, Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçaklarının Bütçe Gelirleri Üzerindeki Etkisi, **XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 10 - 14 Mayıs, Uludağ Üniversitesi, 2004, s.19.

¹⁷¹Engin ÖNER, “Türkiye’de Uygulanan Vergi Politikalarının Ekonomik Yönü”, **Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl : 2002, Cilt, 16, Sayı : 1- 2, s.180.

✚ Gelir dağılımındaki dengesizlikleri ve mükellefler arasında haksız vergilemeyi gidermek

✚ Vergi kayıp ve kaçaklarını önleyebilmek

✚ Kamu harcamalarını sağlam kaynaklarla finanse etmek ve mahalli idareleri kendi öz kaynaklarına kavuşturmak

✚ Ekonomik ve sosyal gelişmeyi iç tasarruflara dayandırıp kaynakları verimli kullanmak

✚ Tasarruf ve yatırımları teşvik etmek, üretkenliği desteklemek gibi hedefler gerçekleştirilmek istenmektedir.

Fakat vergi sistemimiz¹⁷²,

✚ Vergi yükünü adaletsiz dağıtması

✚ Kayıtdışılığı önleyememesi ve teşvik etmesi

✚ Teşebbüs ruhunu köreltmesi ve özellikle yabancı girişimcileri ürkütmesi

✚ Muafiyet ve istisna uygulamaları ile dengeleri bozması

✚ Karışık bir mevzuata ve uygulamaya sahip olması

✚ Bütün bu özellikleri ile ekonomik istikrarı dikkate almaması

gibi çeşitli açılardan haklı olarak fazlaca eleştiri almaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki istikrar programlarının ana hedefi olan mali reformların en önemli bölümünü oluşturan vergi reformları, Türkiye tarafından da hedeflenmekte ancak vergi sisteminin rasyonel biçimde yeniden oluşturulması yerine mevcut sisteme vergi numarası verilmesi, kambiyo senetleri defteri uygulaması, vergi tahsilatının artırılması, verginin tabana yayılması, kayıtdışı ekonominin kavranması gibi uygulamalarla hedeflere ulaşılmaya çalışılmaktadır¹⁷³.

Sonuç olarak şunu ifade edebiliriz ki; cumhuriyetten günümüze kadar olan dönemde Türk Vergi Sistemine bakıldığında en temel problem, ekonomik ve sosyal yapının örgütlenme düzeyi ile uygulanmaya çalışılan vergi sistemi arasında gerekli olan ilişkinin bir türlü kurulamamış olmasıdır. Bir ekonomide var olan kayıt ve belge

¹⁷² Mehmet DEMİROĞLU, " Türk Vergi Sisteminde Reform İhtiyacı ", **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı :238, Haziran 2001, s. 103.

¹⁷³ ÖNER, a.g.m., s.186.

sistemi, kurumsal yapılar ve bunların işleyiş dinamikleri, toplumun vergi bilinci ve siyasi yapının belli bir dönemde vergileme yönündeki iktisadi siyasetindeki kararlılık ve rasyonellik diye özetlenecek olan temel parametrelerin yetersizliği veya yanlış tanımlanmaları vergisel sorunların ana kaynağı olmuş ve olmaya devam edecektir¹⁷⁴. İşte yukarıda kısaca ele alınan sorunlardan ötürü vergi sistemimizde bir takım düzenlemelere gidilmelidir. Yapılması gerekenler şunlar olabilir:

✚ Gelir ve Kurumlar vergisi oranları düşürülmeli, muafiyet ve istisnalar azaltılmalı ve zamanla kaldırılmalıdır. Ücretliler üzerindeki vergi yükü azaltılmalıdır. Belge düzeninin yerleştirilmesi, sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenlenmesini önlemek için özellikle genel KDV oranı indirilmeli

✚ Katma Değer Vergisinde indirim ve iade esasları yeniden düzenlenmeli. Özellikle, indirilemeyen, iadesi ve mahsubu gereken KDV esasları günün koşullarına uyarlanmalıdır. Sonraki dönemlere devreden yüksek tutarlardaki KDV nin belli miktarı aşan kısmı için yıl sonlarında YMM raporları veya inceleme elemanı raporları ile diğer vergi borçlarına mahsup hakkı tanınmalı

✚ Vergi, muhasebe ve denetim sahasında önemli görev ve fonksiyonlar üstlenen 3568 sayılı SM, SMMM, YMM yasası yeniden gözden geçirilerek günün koşullarına göre revize edilmeli ve denetim mekanizması etkin ve yaygın bir şekilde çalıştırılması için denetimin bazı kademelerinde Yeminli Mali Müşavirlerden yararlanılmalı

✚ Belge düzenlenmesi ve tüm muhasebe kayıtlarının elektronik ortamda yapılması sağlanmalı, ilgili bilgisayarlı muhasebe programlarının kullanım usul ve esasları Maliye Bakanlığı'nca takip ve denetime tabi tutulmalı¹⁷⁵

✚ Vergi mevzuatı dil ve anlaşılabilirlik bakımından basitleştirilmeli ve vergileme ilkeleri gözetilerek hazırlanmalı, sistem teşvik - istisna ve muafiyetlerin ağırlığından kurtarılmalı

✚ Vergi idaresi yeniden yapılandırılarak daha etkin hale getirilmelidir. Vergi danışma, yardım ve yönlendirme büroları oluşturulmalı, e-vergi idaresi uygulaması yaygınlaştırılmalı

✚ Vergi idaresinin, hem teknolojik hem personel bakımından eksikliklerinin

¹⁷⁴ (www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi/yilmazh/vergi5.doc ; Erişim : 10/06/2006)

¹⁷⁵ Talha APAK, Mali Disiplin - Vergi ilişkisi ve Bağlı Sorunlar, (www.alomaliye.com/aralik_05/talha_apak_mali_disiplin.htm ; Erişim : 18/02/2006)

giderilmeli

🇹🇷 Vergi bilincinin geliştirilmesi ağırlık verilmelidir¹⁷⁶.

Vergi sisteminde yapılması gereken bu değişikliklere ilaveler ya da eleştiriler getirilebilir. Ancak ortak bir noktada birleşmek gerekirse vergi sistemimizin mevcut hali ile ideal bir yapı sergilemediğini söylemek yanlış olmaz. Zira dolaylı vergilerin ağırlıklı, kaçakçılığın ve kayıtdışılığın yüksek olduğu bir mali sistemin disipline edilebilmesi için gelirler ayağında köklü bir reforma ihtiyaç vardır. Giderler ayağındaki tablo ise aşağıda incelenecektir.

II – MALİ DİSİPLİN VE KAMU HARCAMALARI

Bu bölümde mali disiplin kavramının kamu harcamaları ayağı ele alınacaktır. Tüm ülkeler açısından kamu giderlerinin hacim ve bileşim yönünden önemli bir gelişme göstermesi, kamu harcamalarının sınıflandırılarak incelenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Zira sınıflandırma yöntemi ile özellikleri yönünden birbirine benzeyen kamu harcamaları bir araya toplanmakta bu da devlet faaliyetleri açısından bir fikir sahibi olmamıza olanak tanımaktadır¹⁷⁷.

A – Kamu Harcamalarının Ekonomik Yönden Sınıflandırılması

Kamu kesiminin ekonominin genel yapısı ve işleyişi üzerinde ne gibi bir etkide bulunduğunu kavrayabilmek için kamu harcamalarının ekonomik analize tabi tutulması gerekmektedir¹⁷⁸. Bu analizle devletin milli gelire olan katkısı hakkında bilgi edinebiliriz. Ayrıca ekonomik sınıflamayla bütçenin ekonomi üzerindeki etkisi, ulusal muhasebe ilişkileri hakkında da fikir sahibi oluruz. Türkiye tarihi içindeki kamu harcamalarının gelişimini ve artışı, zaman içerisinde uygulanan ekonomi politikaları ve sosyal politika sonuçları bağlamında daha iyi irdelenip yorumlanması açısından kamu harcamalarını ekonomik anlamda sınıflandırarak yorum yapmak daha faydalı olacaktır.

¹⁷⁶MERİÇ, GÜNAY, a.g.ç., s.20.

¹⁷⁷Fevzi DEVRİM, **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999, s. 114.

¹⁷⁸Aytaç EKER, **“Kamu Maliyesine Giriş”**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1987, s.90.

Kendi içinde cari-yatırım, gerçek-transfer harcamaları olarak alt başlıklara ayrılan ekonomik sınıflandırmanın kendi içindeki ayrımının esasını, belli dönemdeki kamu harcamaları ile o dönemin üretim ilişkisi oluşturur¹⁷⁹. Şimdi kamu harcamalarının ekonomik yönden sınıflandırmasının çeşitlerini görelim.

1 – Gerçek Harcama - Transfer Harcaması Ayrımı

Gerçek harcama - transfer harcaması olarak iki kalemin bulunduğu bu sınıflamanın öncülüğünü Pigou yapmıştır¹⁸⁰.

a – Gerçek Harcamalar

Literatürde gerçek harcamalar yerine; efektif, üretken, faktör, reel, gelir yaratıcı, mal ve hizmet alımı harcamaları terimleri de kullanılmaktadır. Terimler ne olursa olsun bu tasnifin esası, kamu giderlerinin üretim faktörü satın alınmasında kullanılması veya bunun dışında ödenmesidir¹⁸¹.

Gerçek harcamalar; devletin ve diğer kamu kuruluşlarının kamu hizmetlerini görmeye kullandığı üretim faktörlerini satın almada yaptığı harcamalardır¹⁸². Örnek olarak; kamu kuruluşlarının bir hizmet, işgücü, mal, eşya karşılığında yaptığı harcamalar, inşaat harcamaları, personel giderleri, yoluklar, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş-makine-teçhizat ve taşıt alımları, büyük onarım giderleri gösterilebilir. Gerçek harcamalar; milli gelire dahil olmasında, yeni gelir akımları doğmasına sebebiyet vermesinde ekonomik yönden önem arz eder. Devlet, kamu hizmetlerini yerine getirmek için harcama yaparken ekonomiden mal ve hizmet satın alır. Böylelikle efektif talebin artmasına, istihdamın yükselmesine ve milli gelir seviyesinin artmasına olanak sağlar. Ekonomideki durgunluk ve enflasyon dönemlerinde bu harcamalar kullanılarak istikrarın sağlanmasına çalışılır¹⁸³.

Gerçek harcamalar; devletin üretim faktörlerini doğrudan satın alması veya kiralaması için yaptığı harcamalar ve hazır bazı mal ve hizmetleri satın almak

¹⁷⁹ Nihat EDİZDOĞAN, **Kamu Maliyesi**, 6.Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s.76.

¹⁸⁰ EDİZDOĞAN, y.a.g.e., s.78.

¹⁸¹ Arif ERGİNAY, **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve İşlenmiş 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1987, s. 156.

¹⁸² EDİZDOĞAN, a.g.e., s.78.

¹⁸³ EKER, a.g.e., s.91.

suretiyle yaptığı harcamalar olarak ikiye ayrılır. Birinci şekilde doğrudan, ikinci şekilde dolaylı yoldan harcama olmaktadır¹⁸⁴. "Doğrudan yapılan harcamalarda devletin ekonomideki payı genişlerken özel kesimin payı daralmakta mıdır?" sorusu akla gelir. Pigou'ya göre bu daralmanın meydana gelmeyeceğini gösteren nedenler şunlardır¹⁸⁵:

Devlet kaynakları savurgan biçimde kullanmak için kurulmuş bir yapı değildir, verilen işleri en iyi biçimde yapar.

Devlet özel kesimi daraltsa kendi kamu gelirlerini azaltmış olur. Zira kamu gelirlerinin önemli bir kısmını özel ekonominin kamuya yaptığı zorunlu aktarmalar oluşturur.

Devlet gördüğü hizmetler sayesinde üretim faktörlerinin istihdam etmektedir. Genel eğitim, genel sağlık, can ve mal güvenliği, yol-köprü gibi hizmetleri yerine getirmezse üretim faktörleri atıl kalabilir. Dolayısıyla kamu sektörü özel ekonominin faaliyetlerini genişletmektedir.

b – Transfer Harcamaları

Cari dönem üretimine karşı devlet tarafından doğrudan bir talep yaratmamakla birlikte bazı kaynakların devlet bütçesi aracılığıyla kişi ve kurumlar arası karşılıksız el değiştirmesi niteliğini taşıyan kamu harcamalarıdır¹⁸⁶. Bir başka tanıma göre; milli gelirden değişiklik yapmayan ve sadece satın alma gücünü kişiler veya sosyal sınıflar arasında transfer eden (birinden diğerine aktaran) ödemeler olarak tanımlanmaktadır¹⁸⁷. Bu açıklamalardan transfer harcamalarının toplam talebi ve cari üretimi hiçbir biçimde etkilemeyeceği anlamı çıkartılmamalıdır. Burada belirtilmek istenen ilk aşamada doğrudan doğruya ortaya çıkmadığı, sonraki aşamalarda satın alma gücünün el değiştirmesine bağlı olarak ortaya çıktığıdır.

Transfer harcamaları kendi içlerinde aldıkları şekiller baz alınarak dolaylı - dolaysız transferler, gelir ve sermaye transferleri, verimli - verimsiz transferler olarak

¹⁸⁴ EKER, a.g.e., s.90.

¹⁸⁵ EDİZDOĞAN, a.g.e., s.79.

¹⁸⁶ Engin ATAÇ, **Türkiye'de Eğitim Hizmetlerinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:216/140, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Basımevi, Eskişehir, s. 41.

¹⁸⁷ DEVRİM, a.g.e., s. 116.

kendi içlerinde çeşitli ayrımlara tabi tutulurken karşılık kriteri baz alınarak ayırım yapıldığında karşılıksız transferler ve sermaye teşkili transferler olarak alt başlıklara ayrılabilir.

2 – Yatırım - Cari Harcama Sınıflaması

Bu sınıflama şekli gerçek harcamaların kendi arasında bölünüşü olup ayırım kriteri kamu harcamalarının tüketim ve üretimden hangisi için yapıldığıdır. Eğer harcamalar tüketime yönelik yapılmışsa cari; üretime yönelik yapılmışsa yatırım harcamasıdır¹⁸⁸.

a – Cari Harcamalar

Kısa dönemde doğrudan üretimi arttırıcı etkisi olmayabilen ve yararı bir dönemle sınırlı kalabilecek harcamalar olup mevcut üretim kapasitesini arttırmak için gerekli mal ve hizmetler için yapılır. Günümüzdeki anlamıyla tüketime yönelik, genel yönetim harcamaları ve her yıl tekrar edilen harcamalardır¹⁸⁹. Özellikleri; faydalarının kullanıldığı yıl tükenmesi, dayanıksız mal ve eşya alımı için yapılmasıdır¹⁹⁰. Cari giderler çoğunlukla devletin üstlendiği hizmetleri yerine getirirken ihtiyaç duyduğu idari hizmetlerin sağlanması ve sürdürülmesiyle ilgilidir. Örneğin; personel istihdamından elde edilen yararın devamlılığı için personel giderlerine katlanması gerekmektedir.

Cari giderlerden bazıları iktisadi gelişme ile ilgili olup bunlara *yatırım (kalkınma) carileri* adı verilir. Milli eğitim, sosyal güvenlik, sağlık harcamaları bunlara örnektir. Ayrıca iktisadi gayeli yatırımlar dolayısıyla tarım hizmetlerinin geliştirilmesinden doğan cari harcamalar da iktisadi gelişme cari harcamaları arasında sayılmaktadır¹⁹¹.

¹⁸⁸ EKER, a.g.e., s. 96.

¹⁸⁹ Hakan AY, **Maliye Tarihi (Ders Notları)**, İzmir, 2003, s.50.

¹⁹⁰ EKER, a.g.e., s.95.

¹⁹¹ İsmail TÜRK, **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 15.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 41.

b – Yatırım Harcamaları

Yapı, tesis ve onarım karşılığında makine ve teçhizat alımı için yapılan harcamalar olup üretimi arttırıcı özelliğe sahiptir. Faydaları da biden çok yıla yayılmaktadır¹⁹².

Bir ülkenin üretimi milli gelirden yatırımın aldığı paya bağlıdır. Özel sektör yatırımlarının iktisadi gelişmede yeterli olmaması halinde bunların kamu yatırımları ile tamamlanması ve bu bakımdan iktisat ve maliye politikası çerçevesinde kamu sektörünün kalkınma planlarına göre yapacağı yatırımların üretim alanı ve miktarları bakımından saptanması gerekir¹⁹³.

Enflasyon / deflasyon dönemlerinde yatırım harcamaları kullanılarak normal döneme dönülmeye çalışılır.

3 – Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırma Açısından Gelişimi

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırma açısından gelişimini 1923 - 1950'li yıllar arası, 1950 - 1980 arası ve 1980 günümüz olmak üzere üç ana başlık altında incelenecektir.

a – 1923 - 1950 Arası

Ülkemizde cumhuriyet döneminin başlaması ile birlikte Avrupa'daki ulus devletlerin benimsedikleri iktisat politikalarından esinlenilerek girişimciliğin mali disiplin bozulmadan teşviki öngörülmüş ve bu bağlamda mali disiplinin bütçe denkliği ve kontrollü para yönetimiyle sağlanması amaçlanmıştır. Kontrollü para yönetiminde önemli nokta, döviz kurunun mutlak sabitliği olmakla beraber bunu gerçekleştirmenin yolu dış açık ve ödemeler dengesinde açık vermemekten geçmektedir. İşte Cumhuriyet döneminin dayanakları para arzı - devlet bütçesi - dış ödemeler dengesi ile gerçekleşmiştir¹⁹⁴.

¹⁹² AY, a.g.e., s. 51.

¹⁹³ ERGİNAY, a.g.e., s. 160.

¹⁹⁴ Aziz KONUKMAN, "Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları:Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine, www.dergi.iibf.gazi.edu.tr Erişim : 15/05/2006)

Dünya iktisadi buhranının yaşandığı yıllarda ödemeler bilançosu açığı genişlemiş, tarım ürünlerine dayanan ihracat malları fiyatlarındaki süratli düşme dış ticaret hadlerinde olumsuz etki yaratmıştır. Devlet tarım ürünlerindeki düşüşü engellemek için bir kısım tarım ürünlerine taban fiyat uygulaması başlatmış, bu ürünlerin alıcısı olarak piyasaya girmiş ve işlenmesi için sınai tesis kurmuştur¹⁹⁵.

Ülkemizde 1933 yılından itibaren ekonomi politikasında devletçilik ilkesinin benimsenmesi ile birlikte iktisadi devlet teşekkülleri kurulmaya başlanmış, devletin ekonomik kalkınmaya daha çok kamu yatırımları ile katkı yapması amaçlanmıştır. 1934-1945 döneminde kalkınma için ayrılacak kaynakların savunmaya aktarılmasına rağmen milli gelirden önemli artışlar sağlanmıştır. Yine bu dönemde devlet yatırımları temel tüketim maddelerine, sanayi için gerekli temel ve ara mallar üretimine yönelmiştir¹⁹⁶. 1934-1943 yıllarında bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı ortalama %20.6 olarak gerçekleşmiş olmakla birlikte İkinci Dünya Savaşı'na katılmamış olmamıza rağmen bu yıllarda artan savunma harcamaları bütçe içindeki harcama kalemlerinin miktarını azaltmış, bu oran 1945-1950 yıllarında %14 olarak gerçekleşmiştir¹⁹⁷. Savaş yıllarında demiryolları başta olmak üzere altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiş; çimento, şeker, pamuklu dokuma gibi üretim yapan fabrikalar açılmıştır. 1947 yılında yürürlüğe konan Türkiye Ekonomik Kalkınma Planı ile ulaştırma, tarım ve altyapı tesislerine ve kırsal kesime öncelik verilmesi amaçlanmıştır. Planın 1948-1952 yılları için öngördüğü harcamalar 3.728.800.000 TL olmakla beraber yatırımların %49'u dış kaynaklardan sağlanmış, toplam harcamaların %44'e yaklaşan bölümünü ulaştırma ve haberleşme, %18'lik bölümünü sanayi, %16'sarlık bölümleri de tarım ve enerji alanlarına yapılmıştır¹⁹⁸. Ulaştırma harcamalarının bu kadar yüksek bir paya sahip olmasının altında yatan neden; demiryolları politikasının bir kenara bırakılıp karayolları politikasına önem verilmesi ile kırsal kesimini kısa sürede pazara açılmasını sağlamaktır¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Ertan TOSUN, "Türkiye'de Kamu Kesimi ve Özel Kesim Ayrımının Normatif ve Reel Planda Önemi ve Sınırları", Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 1996, (www.bumko.gov.tr/arastirmarapor.pdf ; Erişim : 25/01/2006)

¹⁹⁶ Rıdvan KARLUK, "Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim ", Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.106.

¹⁹⁷ Kamil TÜĞEN, **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999, s.233.

¹⁹⁸ TOSUN, a.g.ç., (www.bumko.gov.tr/arastirmarapor.pdf ; Erişim : 25/01/2006)

¹⁹⁹ Yakup KEPENEK, "Türkiye Ekonomisi", Remzi Kitabevi, İstanbul 1994, s.85.

Cumhuriyetin kuruluşundan 1950'li yıllara kadar olan dönemi bu şekilde özetleyebiliriz. Özel sektör politikalarına ağırlık verilen 1950'li ve sonrası yılların kamu harcamaları da farklı bir başlık altında incelenecektir.

b – 1950 - 1980 Arası

1950 döneminin temel özelliği, kamu kesiminin ekonomideki payının azaltılarak ekonomideki önceliğin özel sektöre verilmesi ilkesini benimseyen Demokrat Parti'nin iş başına gelmesidir. Tarım kesiminin geniş desteğini alan ve ülkeyi büyük bir kalkınma hamlesinin içine sokmayı hedefleyen Demokrat Parti'nin önünde bu hedefi mümkün kılacak ABD kaynaklı dış yardımlar, Kore Savaşı'nın etkisiyle artan dış talebin yol açtığı yüksek tarım fiyatları, tarımda modernizasyon uygulamaları ile nispi üretim ve gelir artışı mevcuttur²⁰⁰. Kalkınma hamlesi dahilinde tarım, tekstil, şeker, karayolları, baraj yatırımlarına ağırlık verilmiş, sabit sermaye yatırımlarının GSMH' ya oranı %10'dan %15'e yükselmiştir²⁰¹. Görüldüğü üzere kamu harcamaları artış trendindeyken vergi tabanının dar ve tarım sektörünün vergiden muaf olması nedeniyle gelirlerin de kısıtlı olduğu bir süreçte bütçe açıkları özellikle 1950'li yılların ikinci yarısında hızla artmış, finansman büyük oranda Merkez Bankası'ndan borçlanılarak sağlanmıştır²⁰².

1960'lı yıllarda beş yıllık kalkınma planları ile temelde yüksek oranlı büyüme, ılımlı bir enflasyon, dış ödemelerde denge, AET'ye katılma ve dengeli gelir dağılımı hedeflerini içeren politikalar benimsenmiştir. Yatırımların yüksek tutulduğu, tarım sektörünün sübvansede edildiği, KİT'lerin yüksek miktarda olan açıklarının devlet tarafından finanse edildiği bir süreç olan bu dönemin sonuna doğru; popülist politikalar nedeniyle giderek artan bir kötüleşme meydana gelmiş ve bütçe açıklarıyla finanse edilen kamu harcamalarının baskısı sonucunda toplam talep, toplam arzı aşmıştır. Bu koşullar altında gerek tüketim, gerekse özel yatırımları etkileyen bir spekülasyon ortamı oluşmuş, enflasyon hızlanmış, ödemeler dengesi ve

²⁰⁰ Ferhat EMİL, 1950'den Bu Yana Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi, **XVIII. Maliye Sempozyumu**, 12 – 16 Mayıs 2003 Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No : 16, s.36.

²⁰¹ EMİL, y.a.g.m., s.36.

²⁰² Fırat OĞUZ, Fırat BAYAR, "Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı" Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, (www.treasury.gov.tr/Sureli_Yayinlar/80yildergi.pdf Erişim : 29/01/2006)

bütçe açıkları artmıştır²⁰³.

1964 yılı, ülkemizde bütçe harcamalarının üçlü bir ayrıma tutularak program bütçe sistemine geçildiği yıldır. Buna göre kamu harcamaları; cari harcamalar, sermaye teşkili ve transfer harcamaları, yatırım harcamaları olarak çeşitlendirilmiştir²⁰⁴.

1970 yılında Devlet Memurluğu Kanunu'nun mali hükümleri uygulanmaya başlamıştır. Bu bağlamda bütçede cari harcamalar içinde personel harcamalarının hızlı bir artış seyri içerisine girdiğini söyleyebiliriz. 1971 yılı itibariyle Devlet Memurları Kanunu'nun da etkisiyle önemli bir bütçe açığı (bütçe açığının GSMH'ye oranı %3.2 olarak gerçekleşmiştir) ile karşılaşmıştır²⁰⁵.

Tablo 8 : Konsolide Bütçe Harcamaları (1963 - 1979) (Milyar TL)

	KONSOLİDE	CARİ	YATIRIM	TRANSFER	K.B. HRC.		KB HRC/
1963	12.4	4.7	3.8	3.9	27.7	66.8	18.5
1967	21.5	7.7	6.2	7.6	18.1	101.4	21.2
1972	54,3	24.2	8.7	21.4	10.5	240.8	22.5
1977	249	103.8	53.7	91.5	53.3	872.8	28.5
1979	633.2	263.3	98	271.9	75.1	2199	28.8

KAYNAK : Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi,Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999

Tablo 8'de 1967 yılında %7.7 olan cari harcamalar, 1972 yılında%24.2'ye yükselerek yaklaşık olarak yaklaşık üç kat artış kaydetmiştir. 1973 yılında petrol fiyatlarının dört kat artışının büyüme üzerindeki olası olumsuz etkileri döviz rezervleri kullanılarak ve kısa vadeli borçlanmaya gidilerek aşılmaya çalışılmıştır. Ödemeler dengesinde oluşan sorunlar büyüme üzerinde olumsuz etkiler yaratmış, enflasyonu hızlandırmıştır. Kamu harcamalarının sağlam kaynaklara dayandırılmaması olgusu 1970 yılını izleyen yıllarda kamu açıklarının giderek artmasına neden olmuş, kamu sektörünün finansmanında Hazine'nin ve Merkez Bankası'nın rolü giderek artmıştır²⁰⁶. 1974 yılında ise Kıbrıs Barış Harekatı nedeniyle olsa gerek cari

²⁰³OĞUZ, BAYAR, a.g.ç.,(www.treasury.gov.tr/Sureli_Yayinlar/80yildergi.pdf ; Erişim: 29/01/2006)

²⁰⁴TÜĞEN, a.g.e., s.236.

²⁰⁵TÜĞEN, a.g.e., s.238.

²⁰⁶OĞUZ, BAYAR, a.g.ç., (www.treasury.gov.tr/Sureli_Yayinlar/80yildergi.pdf ; Erişim : 29/01/2006)

harcamalarda önemli artış kaydedilmiştir. 1972 ve 1977 yıllarına tekabül eden artışların nedeni; sistemin sıkıştığı, açmaza girdiği durumlarda bütçe harcamalarının bunalımın çözülmesinde bir araç olarak kullanılmasıdır²⁰⁷. Ayrıca 1977 yılında seçim nedeniyle popülist politikalar uygulanması da bu artışın nedeni olarak gösterilebilir. Dönem sonu itibariyle enflasyon %24'lerde seyrederken kısa vadeli dış borçların toplam dış borçlar içindeki payı %3'ten(1973) %56.3'e(1977) yükselmiş²⁰⁸, harcamaların GSMH içindeki payı %28'e, bütçe açıklarının payı ise %2'ye ulaşmıştır²⁰⁹.

Kısaca özetleyecek olursak; 1963 yılında başlayan planlı ekonomik kalkınma dönemi, devletin harcamalarının, özellikle bütçe gelirlerinin yetersizliği olgusunun birikimsel sonucuna bağlı olarak, açık bütçe politikası uygulanarak karşılanması nedeniyle, 1977 yılından itibaren kendisini yoğun bir biçimde gösteren mali bir bunalımla kesintiye uğramıştır. Kaynak yetersizliğinin, vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının sınırlı olması yanındaki önemli bir nedeni de vergi gideri uygulamasıdır. Gerek kar oranlarını artırmaya yönelik olarak yatırımların bütçe giderleriyle desteklenmesi, gerekse görev zararları uygulaması politikasıyla ucuz hammadde ara ve yatırım malı sağlanması ya da etkin talebi desteklemeyi amaçlayan tüketim eğilimi yaratılması, devletin zaten sınırlı olan mali kaynaklarını eritmiştir. Aslında bir türlü artırılmayan vergi gelirlerine bağlı olarak ortaya çıkan bütçe açıklarını, görülmeyecek bir yöntemle çoğaltmış ve böylelikle mali bunalımın ya da enflasyonun boyutlarını büyütülmüştür.

24 Ocak Kararları'nın belirleyici rol oynadığı 1980 ve sonrası dönem aşağıda farklı bir başlık altında incelenecektir.

c – 1980 ve Sonrası

1980'li yıllara gelindiğinde, o döneme kadar geçerliliğini koruyan Keynesyen Politikalarda kalkınmanın temel aktörü olan devlet, uluslararası sisteme entegrasyon bağlamında bu sistemle uyum içinde olup kalkınma plan ve projeleri uygulayıp sanayileşmeye çalışmıştır. Ancak ekonomik istikrarsızlık nedeniyle ekonomiler dış

²⁰⁷ Ahmet ÖZEN, "Türkiye'de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerine Etkisi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2002, s. 79.

²⁰⁸ TÜĞEN, a.g.e., s.242.

²⁰⁹ KARLUK, a.g.e., s.107.

kaynak olmaksızın işleyemez hale gelmiş ve IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatılan uluslararası reçeteyi kabul etmek durumunda kalmıştır. Böylece 1980'lerde ekonomiyi ve toplumu belli bir plan dahilinde geliştirme perspektifinin yerini, sorunların çözümünü piyasanın serbestçe işlemesinde gören neo-liberal bir perspektif almıştır²¹⁰. Bu perspektif doğrultusunda sübvansiyonların daraltılması, kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmayı amaçlayan politikalar yürürlüğe konmuştur²¹¹.

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin belirleyici rol oynadığı bu dönemde, kamu sektörü küçültülüp özel sektörün payı arttırılmış, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmış, monetarist görüşün etkisiyle para politikaları maliye politikalarına nazaran öne çıkmış, vergi sistemimize enflasyonun yarattığı olumsuzlukları gidermek amacıyla belirli esneklikler getirilmiştir. Bu çerçevede geriletilen kamu harcamaları ve yatırımlarının özel üretim ve yatırımlar tarafından ikame edilmesi için, büyük özel tasarrufları arttıracak ve yatırım maliyetlerini düşürecek vergisel teşviklere ağırlık verilmiştir²¹². Bu uygulama başarılı olmuş ve bütçe açıkları gerilemeye başlamıştır. Enflasyon oranı 1981'de %36'ya, 1982'de %27'ye gerilemiştir²¹³. 1981 ve 1982 yıllarında harcama kalemlerinde yavaşlama vardır. Bu gelişmelerde, 24 Ocak Kararlarıyla reel ücretlerin gerilemesi, destekleme fiyatlarındaki artışın düşük oranda gerçekleşmesi, KİT'lerin mamullerinin maliyet koşullarına göre fiyatlanması etkilidir denebilir.

1981 - 1986 döneminde GSYİH'deki kamunun yatırım harcamaları payında artış olmasına karşın, kamunun tüketim harcamaları payında, yatırım harcamalarındaki artıştan daha büyük boyutlarda azalış gerçekleşmesi nedeniyle kamu tüketim harcamalarında belli bir azalma ile dış dengede nispi bir düzelme dikkati çekmektedir²¹⁴. Fakat daha sonra bu gidişat bozulmaya başlamış, harcamalarda tekrardan artışlar meydana gelmiştir. Bu artışların sebepleri arasında

²¹⁰ Hikmet İYİDİKER, Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000), **XVI. Maliye Sempozyumu**, 28 - 31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.2.

²¹¹ Mustafa SAKAL, "Türkiye'de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri -The Basic Foundations Of Fiscal Deterioration in Turkey", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl:2002, Cilt:7, Sayı:1, s.182.

²¹² UYSAL, a.g.e., s. 191.

²¹³ TÜĞEN, a.g.e., s.246.

²¹⁴ TÜSİAD, "**Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Üzerine Gözlem ve Öneriler**", Yayın No : TÜSİAD – T/96 – 1/190, İstanbul, Ocak1996, s.15.

devlet yapısının değişerek yeni hizmet alanları ortaya çıkması, yeni bakanlıklar, yeni birimler oluşturulması, bütçe gelir ve giderlerinde tasnifler yapılması (örneğin; bütçe dışı fonların oluşturulması, bu fonlara bütçeden kaynak aktarılması, emlak vergilerinin belediyelere bırakılması vs...) sayılabileceği gibi 1989 yılından sonra personel ve faiz giderlerinin yükselmesi sayılabilir²¹⁵.

Konsolide bütçe harcamalarının içerisinde yatırım harcamalarının 1986 yılından itibaren düşüş göstermesinin nedenini, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu adı altında tamamen yatırım yapmak için kurulan ve 1984'ten itibaren yaygın olarak kullanılmaya başlayan bütçe dışı fon uygulamalarına bağlayabiliriz²¹⁶.

1986'dan itibaren iç ve dış borçların anapara ödemeleri bütçe dışına çıkartılmıştır. Bu yılla birlikte Türk Kamu Mali Yönetiminde önemli bir değişiklik yapılarak; kamu bütçesi, kamu muhasebe ve denetim sisteminde çok başlılığa geçiş yapılmıştır²¹⁷. Bütçe açıkları da artmaya devam etmiş, açıklar kamu ve özel sektör bankalarından (yani iç borçlanmaya ağırlık verilerek) karşılanmaya başlamış bu durum faiz oranlarını arttırmıştır. 1987, 1988, 1989 yıllarında harcamalarda önemli artışlar meydana gelmiştir. Bunlar yüksek oranlı enflasyondan kaynaklanan artışlar ve buna ilaveten 1989 yılında kamu sektörü işçilerine verilen %120'lere varan zammın yadsınamayacak katkısıdır²¹⁸. Transfer harcamalarındaki artış faiz ve anapara ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Bu yıllarda faiz ödemeleri yüksek rakamlara ulaşmaya başlamıştır. Bu durum yatırımların, harcamalardan aldığı payı da azaltmıştır.

Türkiye 1990'lı yıllara 1980 yılında başlattığı liberalleşme hareketlerinin devamı niteliğinde olan ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki kambiyo kontrollerinin kaldırılmasını öngören 32 Sayılı Kararın kabulüyle (1989) girmiştir. Bu kararla ülkemiz; yurt içi ve yurt dışı tasarrufların mali sisteme aktarılmasını, (dolayısıyla kredi hacmi genişleyecektir) ulusal mali piyasalarda belirlenen yurt içi faiz haddi düşmesini (sermayenin maliyeti azalacak) ve ucuzlayan sermaye maliyeti ve genişleyen kredi hacmi sayesinde sabit

²¹⁵ KARLUK, a.g.e., s.107.

²¹⁶ SAKAL(2003), a.g.e., s.93.

²¹⁷ Türkmen DERDİYOK, "Kamu Harcamalarında Tasarruf mu, Etkili Vergileme mi?", **Maliye Dergisi**, Mayıs Ağustos 2001, Sayı: 137, s. 3.

²¹⁸ SAKAL(2003), a.g.e., s.90.

sermaye yatırım harcamaları artmasını, buna bağlı olarak da ekonominin büyüme hızının yükselmesini hedeflemiştir. Ancak beklenen gelişmeler olmamış, toplanan kaynaklar sabit sermaye yatırımları yerine spekülative kazançlara yöneltilmiş, reel faiz yükü de azalmak yerine gittikçe artmıştır²¹⁹. Dolayısıyla, iç borç tuzağına sıkışan kamu sektörü de her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kalmıştır. Artan faiz yükü öncelikle kamu sektörünün kaynaklarını eritmiş ve faiz dışı kamu harcamalarının sıkışmasına neden olmuştur. Faiz harcamalarını karşılayabilmek için kamu sektörü sürekli yeni borçlanmaya girmiş ve yüksek faiz-yüksek bütçe açığı-artan yeni iç borçlanma kısır döngüsü altında sıkışıp kalmıştır.

1991 yılın başında Körfez Krizi'nin sıcak savaşa dönüşmesi, yıl ortasında gerçekleşen hükümet değişikliği ve Ekim ayındaki genel seçimler ekonomik gelişmeler üzerinde önemli etkiler yaratmakla birlikte 1992'de canlanma yaşanmış ve büyüme hızı %5.9 olarak gerçekleşmiştir²²⁰. Burada önemle vurgulanması gereken bir nokta vardır ki; kamu sektöründeki maaş ve ücretlerin çok fazla baskı altına alınmasından ötürü 1992 yılından sonra personel cari giderlerinin çok ciddi bir gerileme içinde olmasıdır²²¹. Ancak bu olumlu gelişmelere rağmen tüketim harcamaları disiplini tamamen kaybolmuş, bir yandan yatırımlar kısılarak bir yandan da net dış yükümlülükler arttırılarak hesapsız bir tüketime gidilmiştir²²². Konsolide bütçe açığı genişlemiş, kamu kesimi borçlanma gereği artmıştır. Enflasyon verileri; 1993'te %58.4 iken 1994'te bu oran %120.7'ye ulaşmış; kamu kesimi finansman açıkları GSMH'nin %11.8'ine çıkmış ve ekonomik kriz baş göstermiştir²²³.

Heterodoks karakterli 5 Nisan Ekonomik Tedbirleri Kararları çerçevesinde; serbest piyasa ekonomisine geçmekte olan ülkemizde para, döviz, sermaye, mal ve emek piyasaları arasında ve özellikle de ilk üç piyasa arasında baş gösteren dengesizlikleri gidermek amacıyla bazı kararlar alınmış, bunlardan harcamalarla ilgili olanlardan bazıları şöyledir²²⁴.

²¹⁹Erinç YELDAN, "Borçlanma Sorunu ve IMF Politikaları (1)", (www.stradigma.com/kasim2003/makale.htm ; Erişim : 20.12.2004)

²²⁰EKER, ALTAY, SAKAL, s.354.

²²¹SAKAL(2003), a.g.e., s.91.

²²²TÜSİAD, a.g.ç., s.15.

²²³TÜĞEN(1999), a.g.e., s.252.

²²⁴PARASIZ, a.g.e., s. 219.

1994 yılında memur maaş artışları, mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlı tutulmalıdır.

KİT'lerdeki sözleşmeli personelin ücretleri, eş değer personel ücretler seviyesine çekilmeye çalışılmalıdır.

Kamuda personel alımı dondurulmuştur. Merkezi idarelere paralel olarak mahalli idarelerin de geçici işçi istihdamı sınırlandırılmalıdır.

1994 yılında kamu yatırım programına yeni proje alınmayacaktır. Kamu taşıtlarının kullanımı sınırlandırılacak, bir kısmı satılacak veya trafikten çekilecektir.

Destekleme alımları kapsamı daraltılmalıdır. Tarım satış kooperatifleri ve tarım kuruluşlarının Merkez Bankası tarafından finansmanına izin verilmelidir.

Bu kararlar doğrultusunda kamu kesimi borçlanma gereğinde önemli bir iyileşme sağlanmış, kamu açıkları finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının payı önemli ölçüde gerilemiştir. 1994 ve 1995 yıllarındaki düşüş bunlara bağlanabilir. 1996 yılından itibaren harcamalarda, 1994 yılında meydana gelen azalışın terk edildiğini, ve harcamalara giderek artan oranda kaynak ayrıldığını görüyoruz.

Geride kalan son 10 yıllık süreçte de kamu kesiminin harcamaları artmaya devam etmiştir. Harcamaları arttıran nedenlere baktığımızda;

Güney Doğu Anadolu Bölgemizdeki terör faaliyetleri nedeniyle savunma harcamalarındaki yükselme

Nüfus artışına bağlı olarak kamusal mal ve hizmet talebinde meydana gelen artış ve bunların popülist politikalarla karşılanma çabası

İç borç ve dış borç anapara ve faizlerinin çok yüksek rakamlara ulaşması

Sosyal güvenlik kurumlarının yarattığı açıklarla kamu bankalarının görev zararlarının kapatılması için bütçeden kaynak ayrılması

Kamu sektöründeki aşırı istihdam ve verimlilik kriterine dayanmayan maaş politikası gibi faktörleri görürüz.

Bu 10 yıllık dönemin farkı; ülkemizin iç borçlanmada sınırları zorlaması nedeniyle dış borçlanmaya ağırlık vermesidir. GSMH'nin %19,3 seviyesindeki dış

borçlanma oranı 1990 yılına gelindiğinde %32,3 ulaşmış ve bu oran 1996'da %40,4'e ulaşmıştır²²⁵.

1997 yılından itibaren faiz dışı giderlerdeki artış, faiz giderlerindeki artışı aşmıştır²²⁶. Yeni hükümet önceliği enflasyonun düşürülmesine vermiş, yurt dışı borçlanmanın arttırılması amacıyla IMF ile bir anlaşma zemini oluşturulmuştur. Kamu ürünlerine yüksek oranlı ayarlamalar yapılmış, Hazine açıkladığı borçlanma programını kararlılıkla sürdürmeye başlamış ve bu durum, borçlanma gereksiniminin azalmaya başlamasıyla birlikte faizleri geriletmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği 1997 yılı itibariyle %4.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde Asya'da baş gösteren mali kriz ve II. Körfez Krizi ülkemizi de etkilemiştir.

1999'daki deprem felaketi harcamaların artış nedenleri arasında gösterilebilir. Bu yılın iç borç stoğu/ GSMH oranı %42'dir. Hazine verilerine göre 1999 yılında GSMH'nin 186,4 milyar USD, dış borçların ise 101.8 milyar USD, ekonomik büyümenin %- 6.1, enflasyon (TEFE) %70, Hazine faizlerinin yıllık ortalama bileşik oranının %106'ya ulaşmış olduğu düşünülürse durumun açmazlığı iyi anlaşılır.

1990'lı yıllarda %30'un altında olan borç/GSMH oranının, 2001 yılının ilk çeyreğinde %70'e ulaştığı belirtilmektedir. Kamu açıklarını ve borçlanmayı arttıran etmenler;

📊 Bazı harcamaların kamu bankaları yoluyla şeffaf olmayan bir şekilde karşılanması

📊 Yüksek istihdam ve verimlilikle uyumlayan yüksek ücret politikası

📊 Yüksek maliyete ve verimsizliğe yol açacak şekilde kamu yatırım proje stokunun artması

📊 Sosyal güvenlik kurumlarının dengelerinin bozulması

📊 Yanlış tarımsal destekleme politikalarının harcamaları arttırması

📊 Yanlış ekonomik müdahalelerle verimsiz ve yüksek maliyetli KİT sektörünün oluşturulması

²²⁵ EKER, ALTAY, SAKAL, s.357.

²²⁶ KARLUK, a.g.e., s.108.

- ✚ Bütçe dışı harcamaların kamu maliyesi bütünlüğünü bozması,
- ✚ Kamu harcamalarının şeffaf olmayışının denetleme mekanizmalarına engel olması
- ✚ Vergi tabanının yeterince yaygınlaştırılamaması şeklinde sıralanabilir.

Bu nedenlerden dolayı harcamalar sürekli iç borçlanma ile karşılanmış, toplanan verginin büyük bir kısmı borçlanma anapara ve faizlerine gitmiştir. Nitekim, 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirin 32 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72 liraya²²⁷, 2000 yılında 77 liraya yükselmiştir.²²⁸ Bu durum özel kesim yatırımlarının da azalmasına neden olmaktadır. Kamunun bu denli borç yükü altına girmesi, sağlık-eğitim gibi görevlerini istenilen ölçüde yerine getirmesine engel oluşturmakta, ücretle çalışanların ve transfer gelirlerine muhtaç kesimlerin yoksulluk sınırının altında yaşamasına neden olmaktadır.

Tablo 9 : 2002 - 2006 Arası Ekonomik Göstergeler

YILLAR	GSMH	BÜYÜME	ORT.TEFE-ÜFE	TOPLAM YILLIK
2002	273.463	7,9	50,1	54,4
2003	356.680	5,9	25,6	47,6
2004	428.932	9,9	11,1	41
2005	486.401	7,6	5,89	34,5
2006	539.870	5,00	7,3	12,12 (İLK 5 AY İTİBARI İLE)

KAYNAK : (www.muhasabat.gov.tr/ekogosterge.htm verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır. Erişim : 25/07/2006)

Geçtiğimiz son 4 yılda olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Siyasal iktidar değişmiş, uzun yıllar sonra tek parti iktidar olmuştur. Kararlılıkla izlenen politikalar çerçevesinde Tablo 9'dan da gördüğümüz gibi enflasyon %7,3 toplam yıllık borçlanma/GSMH oranı 34,5'e düşmüştür. 2004 Kasım ayı itibarıyla bütçemiz 418 Trilyon TL fazla vermiştir. Bu gelişme, mali disiplinin güçlendirilmesi, sürdürülebilir bir bütçe performansına ulaşılması ve kaynak-harcama dengesinin kurulması açısından çok önemli bir gelişmedir. Ayrıca; GSMH'de önemli artışların yanında enflasyon oranlarında ciddi düşüşler yaşanmaktadır.

²²⁷ (www.kutso.org.tr/bilgi/hizmetleri/hukuk.doc ; Erişim : 25/07/2006)

²²⁸ Hasan AYKIN, "Türkiye'de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri" (www.mtk.gov.tr/eserler/tibee.doc ; Erişim : 05/07/2006)

Ayrıca ülkemiz bu yıl, yıllardan beri tartışılan fonksiyonel bütçe uygulamasına geçmiştir. Stratejik Bütçe; üç yılda bir hazırlanacak bütçeler kamu idarelerinin performans esasına dayalı olacaktır. Gizli istihbarat ve savunma hizmetleri ile devletin yüksek menfaatleri ve itibarı için Başkanlık bütçesine konan örtülü ödeneğe Cumhuriyet tarihinde ilk kez miktar sınırı getirilmiş, bu sınır; bütçenin binde 5'i olarak belirlenmiştir. Kesin hesap tasarısının da Mecliste tartışmaya ve görüşmeye açılacağı karara bağlanmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren günümüze kadar olan süreçte kamu harcamalarının nasıl ve ne yönde arttığı ve bu artışın nasıl rayından çıkarak mali disiplinsizliğe yol açtığı ortadadır. Yaşanan krizlerin ardından uygulanan politikalar kalıcı olamamış ve bir süre sonra kamu harcamalarındaki daraltıcı uygulamadan ödünler vermeye başlanmıştır. Bu durum, yine ve yeni bir krize meydan vermiş ve kısır döngü halini almıştır. Son yıllarda yapılan düzenlemeler ise bu rayından çıkmış olan harcamalar optimum seviyeye çekilmeye çalışılmaktadır. Aslolan sadece kamu harcamalarında optimumu sağlamak değil, mali disiplinin diğer ayağı olan kamu gelirlerinde de optimaliteyi yakalamak olup aşağıdaki bölümde kamu gelirleri ile giderleri arasında olumsuz bir farkın olması durumunda ortaya çıkan bütçe açıkları olgusu incelenecektir.

III – BÜTÇE AÇIKLARI VE AÇIKLARIN GENİŞLEME EĞİLİMİ

Mali disiplinin kamu gelirleri ve giderleri arasında bir denge anlamına geldiğini daha önce belirtmiştik. İşte adı geçen bu denge oluşmadığında bütçe açıkları meydana gelir ve mali disiplinsizlik sözkonusu olur. Bu başlık altında mali disiplinsizliğe neden olan bütçe açıklarının unsurları incelenecektir.

A – Bütçe Dışı Fon Uygulaması

Genel Muhasebe Kanunu'na, Sayıştay denetimine ve Devlet İhale Kanunu'na tabi olmayan, özel hukuk kurallarının uygulandığı ve kendi özel gelirleri bulunan harcama yerleri belli kurumlara fon bütçeli kuruluşlar denilmekle birlikte bu kuruluşların gelir ve harcamaları bütçe dışında olduğundan bütçe dışı fonlar da denilmektedir²²⁹. Fonlar, belirli bir amacı veya birbirine yakın amaçlar grubunun

²²⁹ SAKAL(2003), a.g.e., s.106.

gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel hesap veya mali havuz olarak da tanımlanabilir²³⁰. Aşağıda genel olarak fon sisteminin kurulma amacı, bu amacı ne ölçüde gerçekleştirebildiği ile fonlarla ilgili yapılan düzenlemeler incelenecektir.

1 – Genel Olarak

Kamu bütçesinden yapılması gereken harcamaların belirli kurallara bağlanması, bazen hızlı bir şekilde uygulamaya konulması gerekli politikaların yerine getirilmesini geciktirebilmektedir. Bu bağlamda mevcut mevzuatın katılığından sıyrılmak, bütçe kaynaklarının yetersizliği karşısında gittikçe büyüyen ihtiyaçların karşılanabilmesi için ek kamu kaynağı yaratarak bu kaynakların belirli harcamalara tahsis etmek, alınan kararların süratle uygulamaya konulabilmesini sağlamak gibi sebeplerle bütçe dışı fon uygulamasına başvurulur. Bu uygulamanın sakıncalı bulunan yönlerinden de söz edilebilir.

🚧 Bütçe sistemimizin temel ilkelerinden olan "bütçe birliği" ve "adem-i tahsis" prensiplerine ters düşmesi

🚧 Harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması

🚧 Kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliğini kaldırarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmetleri ön plana çıkarması

🚧 Hazinesinin nakit denetimini ve birliğini ortadan kaldırması

🚧 Gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin dışında tutulabilmesi olarak sıralanabilir²³¹.

Türkiye’de ilk fon uygulaması yılı 1934 olmakla birlikte fonlar yoğun bir biçimde 1980’li yılların başında kurulmaya başlamış²³² ve bazılarında iç ve dış borçlanmaya

²³⁰ DEVRİM, a.g.e., s.190.

²³¹ Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Ve Şeffaflık) Fonların Taşınması Nedir, Niçin Gerekli?” (www.treasury.gov.tr/fonlar.htm) ; Erişim : 10/09/2006)

²³² Turgay BERKSOY, “Türkiye’de Konsolide Bütçe İçinde Yer Alan Özel Gelirler ve Fonlar (Yorum)”, **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir, 1999, s.241.

gidebilme imkanı da verilmiştir²³³. Ülkemizde 1980-1990 yılları arasındaki dönemde oluşturulan fonlar kaynak ve gelir dağılımının dışa açık yeni bir yapılanma doğrultusunda değiştirilmesi (KKDF), kaynak tahsisi mekanizmasında yürütmenin yetkilerle donatılması (il Özel İdareleri Fonu), Sermaye piyasasının oluşturulması ve desteklenmesi, mali istikrarın desteklenmesi, özelleştirmenin mali araçlarının ve yönetimin oluşturulması ve geliştirilmesi (SPK Fonu), uluslararası finans kuruluşlarının destekleri doğrultusunda küçük sanayinin geliştirilmesi (küçük sanayi Geliştirme Fonu), ekonominin dışa açılmasının desteklenmesi, kambiyo istikrarının sağlanması (İhracatı Teşvik Fonu) gibi nedenlerle büyük bir artış kaydetmiştir²³⁴.

Fonların büyüme eğilimine girmesi ile kamu oyundan ve uluslararası ekonomik çevrelerden gelen tepkiler siyasal yönetimi fonların kaçamak yollarını aramaya yöneltmiş ve 1986'dan sonra kaynağında devlet payının fazla olduğu, görünürde amaçları zorunlu tasarruf ve yardım olan “*gizli fon*” lar (Çalışanların Tasarruflarını Teşvik hesabı, Akaryakıt Tüketim Vergisi Hesabı) oluşturulmuştur. Bu tür bir olguyla devlet; nemalandırma amacı ile devlet tahvili, gelir ortaklığı senedi, KİT tahvillerine kaynak aktarmış, bu durum ise bir nevi devlet parasıyla iç borçlanmaya gidilmesi gibi bir kısır döngünün oluşmasına sebep olmuştur²³⁵.

Çeşitli ülkelerde, çeşitli amaçlarla oluşturulan fonlar zaman içerisinde tasfiye edilmiş olmasına rağmen ülkemizde fon uygulaması hemen hemen her alandan kaynak toplayan, zaman zaman kullanım alanı dışına çıkabilen ve süresiz çalışan bir sisteme dönüşmüştür. Bir başka deyişle kamu maliyesinin altında ayrı bir mali sistem oluşturulduğu söylenebilir²³⁶. Fonlar aracılığı ile en fazla kaynak kullanılan dönem, 1985-1991 yılları arası olup bu dönemde fon harcamaları fon gelirlerini aştığı için fonların gelir gider dengesi iç ve dış borçlanma yoluyla karşılanmıştır²³⁷. Oysaki fonların kurulması ile; bütçe dışı kaynaklara yönelerek tasarrufu teşvik etmek, önceden atıl duran ve fonlar vasıtasıyla ekonomiye sokulan bu kaynaklarla bütçeye yük olmadan bir takım kamu harcamalarını gerçekleştirmek amaçlanmıştır.

²³³ Ahmet ŞAHİN, 1980 Sonrası Harcama Politikaları, **XVI. Maliye Sempozyumu**, 28 - 31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.5.

²³⁴ Erkem ERDEM, Esra SİVEREKLİ DEMİRCAN, “Türkiye’de Kamu Açıklarının Yapısı ve Dağılımı”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:3, Yıl:1, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001, s.86.

²³⁵ “Türkiye’de Fon Sistemi ve Uygulaması”, **Hazine Dergisi**, Ocak 1997, Sayı : 5, s.58.

²³⁶ YILDIRIM, y.a.g.m., s.58.

²³⁷ KARLUK(1999), a.g.e., s.128.

Uygulamada görülen ve fon sisteminin disiplin altına alınması gereğini doğuran etmenleri şu şekilde sıralayabiliriz²³⁸.

✚ Gelirlerinin toplanmasının ve harcamalarının yapılmasının kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle yerine getirilmesi yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahat kullanabileceği bir kaynak elde etme imkanı vermiştir.

✚ Fon sayısındaki ve gelirlerindeki hızlı artış, fonların kaynaklarının çeşitliliği ve yer yer birbiri içerisine geçmiş karmaşık bir hal alması

✚ Harcamalarının bütçe dışında yapılması

✚ Denetimlerinin yeterli ve etkin yapılamaması

✚ Kamu harcamalarının disiplinden uzaklaşmasıdır.

İşte yukarıda sayılan sebeplerden ötürü fonlarla ilgili düzenleme yapma gereği gündeme gelmiştir. Şimdi bu düzenlemelere değinelim.

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler

Yukarıda sayılan sebeplerden ötürü 1991 yılında başlatılan çalışmalar sonucunda 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununda yapılan düzenleme ile, fonların gelir ve giderlerinin disiplin altına alınması yolunda ilk adım atılmıştır. Böylece fonların gelir ve giderleri T.C. Merkez Bankasında Hazine adına açılan "Müşterek Fon Hesabı" içerisinde izlenebilir hale getirilmiştir. Bu sistemde²³⁹;

✚ Bütçe içi ve bütçe dışı tüm fonların gelirleri "Müşterek Fon Hesabı"nda toplanmaktadır. Bu gelirlerden borçlanma, satış hasılatı, kredi geri dönüşleri ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçeye gelir kaydedilmeden doğrudan fonlar tarafından harcanmak üzere ilgili fonun gider hesabına aktarılmaktadır. Diğer gelirler ise bütçe içi fonlarda bütçeye gelir kaydedilmektedir. Bütçe dışı fonlarda ise, Başbakan onayı ile belirlenen oran ve

²³⁸ Pınar AKKOYUNLU, Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi, **XVI. Maliye Sempozyumu**, 28 - 31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.5.

²³⁹ Hazine Müsteşarlığı, a.g.m., (www.treasury.gov.tr/fonlar.htm ; Erişim : 10/09/2006)

miktarlarda bütçeye kesinti yapıldıktan sonra kalan kısmı fon gider hesaplarına aktarılmaktadır.

🚦 Bütçe içi fonların gelirleri bütçeye aktarıldığından bu fonlar hizmetlerini, hizmet yılı bütçe kanunu ile kendilerine tahsis edilen ödeneklerden kendi mevzuatında yer alan hükümler doğrultusunda yerine getirmektedirler.

🚦 Bütçe dışı fonların genel olarak gelir ve giderleri bütçe ile ilişkilendirilmemekte bu fonlar gider hesaplarına aktarılan kaynaklardan özel mevzuatına göre faaliyetlerini sürdürmektedirler.

🚦 Mevcut fon sistemi içerisinde, gerekli görülen hallerde Başbakanlık onayı ile fonların gider hesapları veya bütçe ödenekleri arasında aktarma yapılabilmektedir.

1993 yılından itibaren bütçe ve hazine birliğini teminen fonların büyük bir bölümünün bütçe içerisine alınma çalışmaları başlatılmış ve bu bağlamda 108 adet fondan 63'ü bütçe kapsamına alınmıştır²⁴⁰. Ayrıca her bir fon için bütçeye gelirleri ile bağımlı olmaksızın belirli bir ödenek ayrılması yoluna gidilmiştir. Bu madde ile de fonlardan bütçeye yapılan aktarmalar da bir anlamda kurumsallaştırılmış; ekonomik birimlerin fonların gelir ve giderleri hakkında bilgi sahibi olmaları ve izlemeleri kolaylaştırılmıştır. Ancak harcamalarının ve denetimlerinin mevzuatlarında belirtilen özel usul ve esaslar çerçevesinde yürütülmesi nedeniyle fon olgusu kamu mali sisteminde sorun teşkil etmeye devam etmiştir²⁴¹. Aslında 1993 yılında başlatılan bu uygulama, fonların tasfiyesine yönelik ara bir süreç olarak görülebilmekle birlikte tasfiyeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa 1.8.1996 tarihli ve 4160 sayılı Kanunun 1. maddesiyle eklenen Ek 8. maddesinde yapılmış, söz konusu bu maddede; kanun ve kanun hükmünde kararname ile kurulanlar hariç olmak üzere hizmet alanı kalmayan fonların Maliye Bakanı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın müşterek teklifi ve Başbakan onayı ile tasfiye edilebileceği hükmü getirilmiştir. Hükümet, 1999 yılı sonunda uygulamaya koyduğu Ekonomik İstikrar Programında da tasfiye edilmesi gereken fonları belirtmiştir. Buna göre fonların 2000 ve 2001 yıllarında kademeli olarak tasfiye

²⁴⁰ Cemil CANGİR, "Ekonomik İstikrar Aracı Olarak Bütçe Dışı Fonlar ve Uygulama Sonuçları (Türkiye Örneği)", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 1996, s.79.

²⁴¹ Ahmet KESİK, Özel Gelir Ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi, **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir, 1999, s.161.

edilmeleri ve yeni fonlar oluşturulmaması öngörülmüştür. Bunu takiben, 2000 ve 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunlarının ilgili maddelerinde de fonların tasfiye usul ve esasları belirlenmiştir. Ayrıca tasfiye edilen fonların her türlü gelirinin, tasfiye edilmelerine ilişkin mevzuatta özel bir düzenleme bulunmaması halinde, bu konuda yeni bir düzenleme yapıncaya kadar yürürlükten kaldırılan hükümlere göre tahsil edilmeye devam edilerek genel bütçeye gelir kaydedileceği hükmüne yer verilmiştir. Bunlara ilaveten tasfiye edilen fonların yükümlülüklerinden zorunluluk arz edenlerin bütçeye konulacak ödeneklerle yürütüleceği, tasfiye edilen fonlardaki mevcut personelin istekleri halinde, ihtiyaç bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki durumlarına uygun boş memur kadrolarına naklen atanacakları da karara bağlanmıştır²⁴².

Fonlarla ilgili en son yasal düzenleme Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1.1.2005'te yürürlüğe girmiş olan Geçici 11. maddesi ile yapılmıştır. Bu maddede "Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçeleri, ilgili dairelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir. Bu süre sonuna kadar döner sermaye işletmeleri ile fonların borç ve yükümlülüklerinin tasfiyesi için ilgili idarelerce gerekli tedbirler alınır. Bu süre sonunda varlıkları ve kadroları ilgili kamu idaresine devredilir....", hükmü yer almaktadır²⁴³.

Fonların tasfiye edilmesi ile, ülkemizde özellikle 1980'li yıllardan itibaren yaygınlaşan ve mali disiplinin olumsuz yönde etkilenmesine neden olan fon uygulamalarına son verilerek bütçe disiplini ve şeffaflığının artırılması yönünde önemli bir yapısal reform gerçekleştirilmektedir.

B – Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman Açıkları

Ülkemizde mali disiplinden sapmalara yol açan önemli bir faktör de KİT'lerin uyguladığı politikalar ve finansman açıklarıdır. Kalkınma ve sanayileşmenin özel yatırımları teşviki yanında devlet yatırımları yoluyla süratlenmesi gereğini dünyada sistemli bir şekilde ilk olarak cumhuriyetimizin kuruluş yıllarında Mustafa Kemal'in

²⁴² Hazine Müsteşarlığı, a.g.m., (www.hazine.gov.tr/fonlar.htm) ; Erişim : 10/09/2006)

²⁴³ ŞİMŞEK, a.g.e., s.64.

ortaya attığı devletçilik rejiminde bulmak mümkündür. Bu bağlamda hayata geçirilen KİT'lerin yapısında o günlerden bugünlere meydana gelen değişiklikler aşağıda incelenecektir.

1 – Genel Olarak

Bilindiği üzere 1923 yılındaki İzmir İktisat Kongresi'nde özel teşebbüsün teşvikine ve sanayileşmeye dayanan bir kalkınma stratejisi uygulanması yönünde alınan karar uygulamaya konamamış ve 1933 yılından itibaren devletçilik rejimi geçerli olmaya başlamıştır²⁴⁴. 1938 yılına gelindiğinde KİT'lerin sayıca artmaları karşısında bir kanun etrafında toplanmaları gereği hissedilmiş, yönetim ve denetim yönünden ortak bir statüye kavuşturulmaları amacıyla *3460 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare Ve Murakabeleri Hakkında Kanun* yürürlüğe konmuştur²⁴⁵.

1950 yılında iş başına gelen Demokrat Parti'nin, özel sektörün ağırlıklı olduğu ve KİT'lerin özelleştirilmesine dayanan bir karar benimsemesine rağmen bu kararı tam anlamıyla uygulamaya koyamadığı söylenebilir. Cari ekonomik şartlar ve kalkınmanın süratlendirilmesi gayesi kamu yatırımlarını ve KİT'leri eskiye kıyasla daha da gelişmeye sevk etmiştir. DP dönemi; politik baskıların arttığı, israf, aşırı istihdam, politik gayelerle yönetici tayini, KİT ürünleri fiyatlarının alıcı ve tüketiciyi memnun etmek maksadıyla maliyetin altında tutulması, KİT zararlarının artması ve enflasyona yol açması gibi sorunların giderek ağırlaşmaya başladığı bir dönemdir denebilir²⁴⁶. Örneğin; 1956 yılında KİT'lerin işletme zararları ve yatırım tutarları dahil toplam finansman açıkları toplam gelirlerinin %35'ine ulaşmış ve bu şekilde hesaplanan KİT açıkları GSMH'nin %3,5'i civarında gerçekleşmiştir²⁴⁷. Yine bu dönemde katlı kur uygulaması nedeniyle KİT'lerin ithalatındaki kur farklarının finanse edilmesi amacı ile *Döviz İstikrar Fonu* kurulup ve bu fonun açık verdiği durumlarda Merkez Bankası kaynaklarından bunun finanse edilmesi gündeme gelmiştir. *Amortisman Kredi Sandığı* aracılığı ile de KİT'lere maliyetine kredi verilmiş²⁴⁸, 1959

²⁴⁴Süreyya HİÇ, “**Türkiye Ekonomisi**”, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s.138.

²⁴⁵Coşkun Can AKTAN, “**Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**”, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002, s.19.

²⁴⁶HİÇ, a.g.e., s.141.

²⁴⁷EMİL, a.g.ç., s.37.

²⁴⁸EMİL, a.g.ç., s.38.

yılında da bu fonlar konsolide edilerek *İç Finansman Fonu* ile KİT yatırımlarına kontrollü kaynak ayrılması kararı hayata geçirilmiştir²⁴⁹. Bu uygulamalar kamu ekonomisinde disiplinin bozulmaya başladığının işareti olup bütçe dışı fonlar ile finansman yöntemlerinin de en güzel örneklerini teşkil etmesi açısından son derece önemlidir.

1960'lı yıllar planlı ekonominin uygulandığı, belirsiz ve politik müdahalelerle KİT büyümesinin devam ettiği yıllar olmuştur²⁵⁰. KİT'lerin 1950'li yıllardan 1960'lı yıllara sarkan mali disiplinsizliğin bir başka boyutu, vergi borçlarını ödemeyerek ertelemeleri olup bu dönemde de KİT'lerin yatırım harcamalarındaki yükselme harcamalarını arttırmış finansmanında Merkez Bankası kaynakları kullanılmıştır²⁵¹.

1971-1980 döneminde de devletçilik ve kamu yatırımlarının aşırı ölçülere götürüldüğü ve özel yatırımların faaliyetlerinin genişletilmesine paralel olarak korumacılığın arttırıldığı söylenebilir. Özellikle KİT'lere personel istihdam baskısı bu yıllarda daha da artmıştır. Uygulanan mevcut politikalar sonucunda KİT'ler gizli istihdam yeri olma konusunda önemli aşama kaydederken, zararlar da buna paralel olarak yükselmiştir²⁵². KİT'lerin bu dönemde kendi kaynakları ile karşılayamadığı yatırımları için Amortisman ve Kredi Sandığı yerine kurulan Devlet Yatırım Bankasının Merkez Bankası'nda bulunan zorunlu karşılıklarının belli bir oranını KİT'lere kredi olarak vermesi şeklinde finansman yöntemine başvurulmuştur²⁵³.

Aslında 1980 sonrası dönemde uygulanan KİT politikaları; devletin ekonomi içerisindeki payının küçültülmesi çerçevesinde oluşturulmuş olmakla beraber yeni KİT'lerin (Gümüşhane Çimento Sanayi T.A.Ş., PTT İmalat Onarım ve Donatım Sanayi Müessesesi) yaratılmasından da vazgeçilmediği fakat özel sektörün sermaye birikiminin oluşmaya başladığı alanlarda bu alandaki devlet faaliyetlerinin devredilmesi ve bu türdeki KİT'lerin özelleştirilmesinin gündeme geldiği bir özellik arzedeabilmektedir²⁵⁴. 24 Ocak 1980'de alınan kararlar çerçevesinde KİT'lere yapılan sübvansiyonlar azaltılmış, KİT ürünlerine yüksek oranlı ayarlamalar yapılmış, personel alımı dondurulmuştur. KİT'lerin giderek artan zararlarını azaltmak için

²⁴⁹ EMİL, a.g.ç., s.39.

²⁵⁰ KARLUK, a.g.e., s.306.

²⁵¹ EMİL, a.g.m., s.43.

²⁵² HİÇ, a.g.e., s.142.

²⁵³ EMİL, a.g.m., s.46.

²⁵⁴ KARLUK, a.g.e., s.307.

bulunan yöntem verimlilik ve etkinlik artışı olması gerekirken ürünlerine fiyat atışı yapılması yöntemi kısa vadeli ve yüzeysel bir sonuç olarak kalmış ayrıca da maliyet enflasyonuna sebep olmuştur²⁵⁵. Devletin ekonomideki payını azaltmak için sigara tekelinin kaldırılması, madenlerin kamulaştırılması kararının iptali, KİT'lerin özelleştirme çalışmalarının başlatılması tedbirleri alınmıştır. 1983 yılında işbaşına gelen Anavatan Partisi, devletin piyasaya müdahalesinin azaltılması konusunda; KİT'lere ürettikleri malların fiyatlarını tespit hususunda özerklik verilmesi, Fiyat Tespit ve Kontrol Komitesinin kaldırılması, fiyat rekabetini gerçekleştirmek için ithalatın serbestleştirilmesi, faiz haddi ve döviz kurunun piyasalarda oluşması ve tarım kesimine uygulanan taban fiyatları ve destekleme alımları kapsamının daraltılması şeklindeki tedbirlerini açıklamıştır. Belirtilen bu amaçların maliye politikası açısından etkisi, bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik olarak kamu harcamalarının kısılması, kamu tüketiminin azaltılması, personel artışından ve diğer cari giderlerin artışından kaçınılması, sübvansiyonların tedricen kaldırılması, KİT'lerin bütçeye yük olmaları engellenerek yatırımlarını kendi öz kaynaklarıyla gerçekleştirmeleri kamu yatırımlarında alt yapıya ağırlık verilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır²⁵⁶.

1985'ten sonra KİT sisteminin finansal bir krize yönelişinin tohumlarının atılmaya başladığı söylenebilir. KİT fiyatları enerji hariç genellikle genel fiyat hareketlerini arkadan izlemeye başlamıştır. Ayrıca Hazine'nin KİT yatırımlarının finansmanına katkısı büyük ölçüde daraltılmıştır. Bu durum, yatırımcı özelliği sürmesi gereken KİT'leri (PTT, TEK, THY vs..) büyük ölçüde iç ve dış borçlanmaya sürükleyince ileriki yıllarda faiz yükü nedeniyle ağır finansal tıkanmalar yaşanmıştır. Öte yandan sanayi kesimindeki KİT'lerde bu durum yatırımların durması, teknolojik aşınma ve verim gerilemelerine yol açmış, ANAP iktidarı da ilk özelleştirmeleri bu dönemde gerçekleştirmiştir²⁵⁷.

Ekonomide KİT ağırlığının 1987'den sonra büyük ölçüde değişme uğradığı söylenebilir. Sümerbank ve Pektim gibi en büyüklerin 1988'de özelleştirilmek üzere

²⁵⁵ HİÇ, a.g.e., s.143.

²⁵⁶ TOSUN, a.g.r., (www.bumko.gov.tr/arastirmarapor.pdf Erişim : 25/05/2006)

²⁵⁷ Mustafa SÖNMEZ, "Türkiye Ekonomisini'nin 80 Yılı", İstanbul Ticaret Odası Yayın No : 2004-28, Mega Ajans, İstanbul, 2004, s.143.

KİT konumundan çıkarılması, bu sürece her yeni gün yeni KİT'lerin katılması sonucu bu kuruluşların katma değerinin milli gelire oranı büyük ölçüde azalmıştır²⁵⁸.

1989 ve 1990'da toplu iş sözleşmeleri neticesinde %165'lik zam oranıyla KİT'lerde istihdam ağırlıklı bir maliyet artışı baş göstermiş, bu durum ürün fiyatlarına yansıtılmadığından faktör gelirleri ilk defa bu yılda negatif olmuştur²⁵⁹. 1991 yılında tarımsal destekleme fiyatlarının dünya fiyatları üzerinde tespit edilmesi nedeniyle satışların fazla olmaması ve tarımsal stokların da fazla büyümesi, KİT'lere transferlerin payının yüksek oranda gerçekleşmesine olanak tanımıştır. 1991 yılında bazı KİT'lerin Körfez Savaşı'ndan doğan gelir kayıplarının yanı sıra, o yılın başlarında yaşanan ekonomik durgunluk, yıl içinde gerçekleştirilen ücret artışları ve seçimler, onların iç kaynak yaratamayışına, üretim ve fiyatlandırma kararlarında yeterli etkinliğin sağlanamayışına ve yatırım harcamalarının da azalmasına neden olmuştur²⁶⁰.

KİT transferleri 1996-1998 arasında reel olarak bir düşüş göstermişken, 2000 yılı için bu rakamda yükselme kaydedilmiştir. 2000-2002 dönemini kapsayan program çerçevesinde KİT'lerin fiyat artışına getirilen kısıtlamalar, bazı KİT'leri maliyetlerinin altında bir fiyatla satışa yönelttiğinden, bütçeye olan yükleri artmış, o yıl kamu harcamaları içindeki payında %50'lik bir artış olmuştur²⁶¹.

Cumhuriyetimizin kuruluş yıllarında sanayinin kurulmasına öncülük eden, teknolojiyi yurda getiren, bilgi-beceri-sermaye birikiminde ve ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikli eleman yetiştirilmesinde üstlerine düşen görevi layıkıyla yerine getiren KİT'ler zaman içerisinde teknolojiye ayak uyduramayarak, fiyat ve tarife ayarlamalarında gecikmeler yaşayarak ve bir gizli işsiz yığınağı halini alarak bütçe üzerinde yük oluşturmaya başlamışlardır şeklinde bir yorum getirmek yanlış olmayacaktır.

²⁵⁸Yakup KEPENEK, Nurhan YENTÜRK, "Türkiye Ekonomisi ", Genişletilmiş ve Geliştirilmiş 11. Basım, Remzi Kitabevi, Eylül 1994, s.251.

²⁵⁹KARLUK, a.g.e., s.317.

²⁶⁰Binhan Elif YILMAZ, Nazan SUSAM, Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.13.

²⁶¹YILMAZ, SUSAM, y.a.g.m., s.20

KİT'lerin düşük verimlilik nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz²⁶².

- ✚ Örgütsel yapıları kuruluş amaçlarına uygun değildir.
- ✚ KİT'ler, bağlı müesseseler, bağlı ortaklıklar arasında koordinasyon ve haberleşme sistemi yoktur.
- ✚ Saptanan hedef ve politikalar gerçekçi değildir.
- ✚ KİT yöneticilerinin göreve alınmasında politik baskılar söz konusudur.
- ✚ Ciddi bir etkinlik denetimi yoktur.
- ✚ Kuruluş ve yatırım kararları ciddi bir yapılabirlik incelemesine sağlam projelere dayanmamaktadır.
- ✚ Yatırımların gerçekleştirilmesi yavaş, pahalı ve çoğu kez eski teknolojilere göre olmaktadır.
- ✚ Projeler gerekli finansman sağlanmadan programa alınmaktadır.
- ✚ İşletmeler düşük kapasite ile çalışmaktadır.
- ✚ Modern anlamda satın alma ve yönetim planlaması yapılmamaktadır.
- ✚ Etkin kalite kontrolü yoktur.
- ✚ Ar - ge faaliyetleri hiç yapılmamakta veya çok yetersiz kalmaktadır.
- ✚ Ürünlerin pazarlaması eksik yapılmaktadır.

Şu faktörleri de eklemek gerekir²⁶³.

✚ KİT'lerin mal ve hizmet üreten birer işletme oldukları unutulmuş, buralarda çalışanların memur sayılmaması gerektiği halde memur kapsamına giren personel sayıları artmıştır .

✚ KİT'lerin tümü aynı nitelikte değerlendirilmiş, temel mal ve hizmet üreten kuruluşlar diğerlerinden ayrılmamış, piyasa şartları içinde üretim yapan KİT'ler için ayrı bir üretim politikası belirlenmemiştir.

İşte bu gibi sebeplerden ötürü zaman içerisinde ve özellikle son dönemde yapısal düzenlemeler önem kazanmıştır. Aşağıda bu düzenlemeler incelenecektir.

²⁶² HİÇ, a.g.e., s.152-153.

²⁶³ KARLUK, a.g.e., s.326.

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler

KİT'lerle ilgili re-organizasyon çalışmaları II. Dünya Savaşı yıllarında başlamıştır. Savaşın da etken olduğu yokluk yıllarının etkisiyle devletçilik politikasının ürünü olan KİT'ler şiddetle eleştirilmeye başlanınca ilk re-organizasyon çalışmaları yürürlüğe konmuştur. Bu döneme ait re-organizasyon çalışmalarının; bir kısım KİT'in özel sektöre devredilmesi ve devletin hangi faaliyet alanlarında doğrudan üretim yapacağını belirlenmesi olmak üzere iki önemli özelliğinden bahsedilebilir²⁶⁴.

1960 yılında KİT'lerin giderek artan sorunlarına çözüm bulunması için re-organizasyon çalışmalarını öngören 154 Sayılı Kanun²⁶⁵ ile KİT'lerin bütünüyle ele alınarak yeniden düzenlenmesi için yerli yabancı uzmanlar davet edilerek her bir teşebbüs için ayrı rapor hazırlanmış, aksaklıklar belirtilerek giderilme çareleri aranmıştır. 440 Sayılı Kanun²⁶⁶ ile müesseseleri kaynak üretici ve ekonomik kalkınmayı sürükleyici bir sektör haline getirmek için komisyon oluşturulmuştur. 468 Sayılı Kanun²⁶⁷ ile de "KİT'lerin denetimi T.B.B.M.'nce düzenlenir" hükmü karara bağlanmıştır²⁶⁸.

1971-1980 dönemi çalışmalarına, Birinci Erim Hükümeti döneminde bütün KİT'lerin "Devlet Teşebbüsleri Birliği" adı verilen bir holding bünyesinde bir araya getirileceğini açıklayan ve aynı zamanda Başbakanlık'a bağlı bir KİT Reform Komisyonu kurulacağını öngören çalışma ile 11 Aralık 1972 tarihinde "*KİT Reform Stratejisi*" adı altında KİT'lerin Sektörel Devlet Holdingleri Sistemi olarak adlandırılan bir yapıya dönüştürülmesinin kararlaştırıldığı çalışmayı örnek olarak gösterebiliriz²⁶⁹.

1983 yılında İDT ve KİK ayrımı getirip bu kuruluşların sayısını 32 ile sınırlandıran, İDT'lerin mal ve hizmet üretemeyeceklerini, eğer üretmek istiyorlarsa

²⁶⁴ Rıdvan KARLUK, "Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim", Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s.308.

²⁶⁵ 6.12.1960

²⁶⁶ 12.03.1964

²⁶⁷ 12.5.1964

²⁶⁸ KARLUK, a.g.e., s.309.

²⁶⁹ AKTAN, a.g.e., 28.

bunu anonim şirket kurarak yerine getirmeleri hükmüne bağlayan 2929 Sayılı Yasa yürürlüğe konmuştur²⁷⁰.

19 Aralık 2002 tarihinde 4736 Sayılı Kanun ile bazı kurum ve kuruluşlara üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi ya da kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulaması yasaklanmış ve hali hazırda tesis edilmiş bulunan indirim uygulamalarına 31.12.2001 tarihinden itibaren son verilmesi kararlaştırılmıştır²⁷¹.

Belediyeler ve KİT'ler başta olmak üzere kamu kurumlarının borç sorunlarını çözmek için tahkim kanunları çıkartılmıştır. Tahkim, kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan alacak ve borçlarının mahsubudur. Ancak mahsup işlemi tamamlandıktan sonra Hazine net borçlu haline gelerek, kurumların konsolide edilen borçları silinmekte ve net alacaklı olanlara ise özel tertip devlet tahvili verilmektedir. Bu işlem, sonuçta konsolide bütçenin faiz yükünü artıran bir olaydır²⁷².

KİT'ler yukarıda sayılan ve daha çoğaltılabilecek sebeplerinden ötürü zararına çalışmaya devam etmiş, bu zararlar Merkez Bankası'ndan borçlanma, sübvansiyonlar veya bütçeden borçlanma yoluyla karşılanmış ve durum ülkemiz mali disiplininin bozulmasında yadsınamayacak kadar önemli bir unsur olmuştur. İşte bu nedenlerle KİT'ler eğer özelleştirme sürecine giremiyorsa yeniden yapılandırılma sağlanmalıdır²⁷³. Yeniden yapılandırma kapsamında; maliyetleri kontrol altına alınmalı, ana faaliyet konuları dışında üretimleri durdurulmalı, etkin stok sistemleri kurulmalı, sık yönetici değişikliği yapılmasından kaçınılmalı, teknolojileri yenilenmeli, ölçek sorunlarına çözüm getirilmeli, giderlerinde tasarrufa gidilerek maliyetleri kısılmalı, personel istihdamını sınırlayıcı tedbirler yürürlüğe konmalı, yüksek oranlı zamlardan kaçınılmalı gibi önerilerde bulunulabilir.

²⁷⁰ KARLUK, a.g.e., s.313.

²⁷¹ KARLUK, a.g.e., s.313.

²⁷² Ahmet ŞAHİN, "1980 Sonrası Harcama Politikaları", 1980 Sonrası Mali Politikalar, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi, s.4.

²⁷³ ŞİMŞEK, a.g.e., s.52.

C – Sosyal Güvenlik Sistemi Açıkları

Ülkemizde devlet anayasa hükümleri doğrultusunda sosyal güvenlik hizmetleri konusundaki sorumluluklarını primli sosyal güvenlik sistemi ile sosyal yardım ve hizmetlerden oluşan primsiz sosyal güvenlik sistemleriyle yerine getirmeye çalışmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Oyak, Bağ-Kur, Vakıf Statüsündeki Sosyal Sigorta Sandıkları, Munzam Sigorta Sandıkları ve Amele Birliği prime dayalı sosyal güvenlik sistemlerini oluştururken; 65 yaş Kanunu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonu, Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakıfları, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile Yeşil Kart uygulaması primsiz sosyal güvenlik sistemi kapsamında değerlendirilmektedir²⁷⁴. Aşağıda genel olarak sosyal güvenlik sistemi açıkları ve bu bağlamda yapılan yasal düzenlemeler incelenecektir.

1 – Genel Olarak

II. Dünya Savaşının ardından hızla yaygınlaşan sosyal güvenlik sistemleri özellikle 1980'lerden sonra bir çok ülkede krize girmiştir. Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan sosyal güvenlik sıkıntıları; ekonomik refah ile birlikte beslenme ve sağlık alanlarında yaşanan gelişme, doğum oranlarının düşmesi, çocuk sahibi olma yaşının yükselmesi gibi nedenlerle ülkelerin demografik yapılarını şekillendiren hızlı yaşlanma eğiliminden kaynaklanmaktadır. Bu eğilime ilaveten bağımlı nüfusun ve sağlık hizmeti giderlerinin artması, sosyal güvenlik sisteminin finansmanını sağlayan çalışan nüfusun artışının sınırlı kalması da süreci olumsuz etkilemektedir. Pek çoğu genç nüfusa sahip gelişme sürecindeki ülkelerin sosyal güvenlik sisteminin krize girmesinde ise ağırlıklı rolü aktüeryal ilkelere aykırı uygulamaların sonucu emeklilerin çalışanlara oranı yükseldikçe giderlerin yükselmesi ve finansal açıklar rol oynamaktadır²⁷⁵.

Ülkemizde de sosyal güvenlik sistemi, gelişmekte olan ülkelerin sorunlarıyla benzerlik göstermektedir.

✚ Pasif sigortalı sayısındaki artışa karşılık aktif sigortalı sayısının yeterince arttırılamaması

²⁷⁴ SAKAL(2003), a.g.e., s.134.

²⁷⁵ Hazine Müsteşarlığı, "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir - Niçin Gerekli?", (www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf) ; Erişim : 22/9/2006)

- ✚ Bağımlı sayısının fazla olması
- ✚ Yaşlılık riski ile karşılaşmadan sigortalılara emekli aylığı bağlanması
- ✚ Prim karşılığı olmayan ödemeler yapılması
- ✚ Prim tahsilat oranlarının düşük olması
- ✚ Ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan aflar

✚ İşgücüne katılım oranının düşük ve kayıtdışı istihdamın yüksek olmasından ötürü aktüeryal dengelerin kurulamaması sorunları göz ardı edilemeyecek durumdadır²⁷⁶. Günümüz gelişmiş sigortacılık anlayışı, fon yönetimi ile finans gereksinimini karşılarken sosyal güvenlik kuruluşlarımız fon yönetimine önem vereceklerine ihtiyaçlarının üzerinde gayrimenkul alımına yönelmişler, sağlık hizmetlerini kendileri yeterine getirmeye çalışmışlardır. Bu durum yetersiz sağlık hizmetleri ile değerlendirilmesi güç gayrimenkul stokları oluşmuştur. Ayrıca bu kurumların fonlarının kullanılmasında, prim afları çıkartılmasında, erken emeklilik gibi kuruluşa zarar veren uygulamaların yürürlüğe konmasında kurum yönetiminin iktidarın denetiminde olmasının ve politik müdahalelere maruz kalmasının da önemli bir payı vardır²⁷⁷. İşte bu gibi sebeplerden ötürü giderek önemli boyutlara ulaşan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın finansman açıklarının vergiler ya da Hazine borçlanması yolu ile finanse edilmesi kamu kesimi borçlanma gereğini yükseltmiş, artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı yoksul kesim aleyhine değişmiştir²⁷⁸.

Şimdi yapılan yasal düzenlemeleri inceleyelim.

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler

Yukarıda ele alınan sorunlar nedeniyle birtakım yasal tedbirler uygulamaya konmuştur. 8 Eylül 1999'da 4447 sayılı Reform Yasası ile;

✚ Prime esas ücret tavanı ve emekli aylıklarının hesaplanmasında ödenen primlerin etkisi arttırılmıştır.

²⁷⁶ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1996-2000), “**Ekonomik ve Sosyal Sektördeki Gelişmeler**”, 1998 Yılı Programı Destek Çalışmaları, DPT Yayın Ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara, 1998, S.218-219.

²⁷⁷ Naci Birol MUTER, Ramazan GÖKBUNAR, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayısı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan**, Cilt : XIV, Sayı:1, Yıl: 1998, s.280.

²⁷⁸ Hazine Müsteşarlığı, a.g.m. (www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf ; Erişim : 22/9/2006)

✚ Kademeli olarak emeklilik yaşı yükseltilmiştir.

✚ Emeklilik aylıkları enflasyona endeksli reel alım gücünün korunduğu bir ödeme haline getirilmiştir.

✚ İşsizlik Sigortası sistemi ile işsizlik ödeneğinin yanı sıra, yeni bir iş bulma ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin verilmesi uygulamasının yürürlüğe konmuş ve böylece sosyal sigorta kuruluşlarının orta ve uzun vadede çağdaş, aktüeryal dengeleri gözetken, mali olarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması yönünde önemli bir aşama kaydedilmekle beraber ikinci aşama ile;

✚ Teknolojik ve kurumsal yeniden yapılandırmaları

✚ Yaşlılığa yönelik tasarrufları artıracak bireysel emeklilik sisteminin kurulması hedeflenmiştir²⁷⁹.

Ayrıca mevcut sosyal sigorta kuruluşlarınca uygulanan sigorta programları arasında norm ve standart birliğinin sağlanması, bu kurumlar arasında ortak veri tabanının oluşturulması da hedefler arasındadır. Zira günümüzde birbirinden ayrı kurumların yönettiği çeşitli sigortaların yerine sosyal güvenlik sistemlerinin çoğunun tek bir kuruluş tarafından yönetilmesi fikri genel kabul görmektedir²⁸⁰. Birbirinden ayrı sosyal güvenlik sistemleri, sigorta fon kaynaklarının da israfına neden olmakta, norm birliği olmaması nedeniyle sosyal güvenlik kuruluşları kendi personelini bile kapsamalarına alamamaktadır. Yasadan kaynaklanan nedenlerle SSK ve Bağ-Kur bünyesinde çalışan memurların primleri Emekli Sandığı'nda, işçi kapsamındaki personel primleri ise SSK'da değerlendirilmektedir²⁸¹.

Sosyal güvenlik sistemiyle ilgili, mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacak bir diğer yasal düzenleme 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun 20. maddesi getirilmiştir. Buna göre "Sosyal güvenlik kurumları hizmetleriyle ilgili aylık finansman programlarını vize edilmek üzere merkezi yönetim bütçe kanununu yürürlüğe girdiği ilk ay içinde Maliye Bakanlığı'na gönderir. Bu programlar Maliye Bakanlığınca vize edilmeden bu idarelerin bütçelerine yardım yapılamaz. Bu idareler aylık uygulama sonuçlarını izleyen ay içinde Maliye Bakanlığı'na göndermek zorundadır" hükmüdür. Bununla ekonomide yüksek

²⁷⁹ Hazine Müsteşarlığı; a.g.m. (www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf ; Erişim : 22/9/2006)

²⁸⁰ Cahit TALAS, "Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi", Yedinci Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s.473.

²⁸¹ MUTER, GÖKBUNAR, a.g.m., s.284.

enflasyonun hüküm sürmesi halinde, finansman teknikleri yönünden ileriye dönük hesaplama yapmak zorunda olan sosyal güvenlik kuruluşlarının fonlarının erimesi engellenmiş olacaktır. Buna ilaveten de, sistemin güvenilirliği arttırılacaktır²⁸². Zira ülkemizde 1980 ve 1990'lı yıllarda yaşanan kronik enflasyon nedeniyle sosyal güvenlik sisteminin güvenilirliği azalmış ve fonlar erimiştir.

2001 ekonomik krizi, reform ile öngörülen etkilerin istenen seviyede gerçekleşmesine engel teşkil etmiştir. Bu çerçevede 2000 yılında %98 olan prim gelirlerinin sigorta giderlerini karşılama oranı 2003 yılında %84'e kadar gerilemiştir. Yine, bir emekliyi kaç çalışanın finanse ettiğini gösteren aktif-pasif oranı da 2000 yılındaki 2,0 seviyesinden 2003 yılında 1,77 seviyesine inmiştir. İşte bu etkenlerin neticesinde Tablo 10'dan görüleceği üzere 2002 yılında %10,2 olan giderler toplamı, 2003 yılında %11,4'e yükselmiştir. 2004 yılında gelirlerin giderlere göre daha yüksek oranda artış kaydettiğini görürüz. Gelirlerin GSMH'ye oranının yükselmesinde; prim tahsilatındaki artışların etkisi olduğu açıktır. Ayrıca bu prim artışlarının SSK ve Bağ-Kur emekli aylıklarına yapılan yüksek oranlı artıştan ve sağlık harcamalarındaki düşük oranlı reel artıştan kaynaklanan toplam gider artışını telafi edici nitelikte olması da belirleyici olmuştur.

Tablo 10 : Sosyal Güvenlik Kuruluşları Gelir - Gider Dengesi

	2002	2003	2004 (1)	2005 (2)
	(GSMH'ya Oranlar, %)			
I-GELİRLER	7,2	7,7	8,0	8,2
II-GİDERLER	10,2	11,4	11,8	12,0
III-GELİR-GİDER FARKI	-3,1	-3,8	-3,7	-3,8
-SSK	-1,0	-1,3	-1,3	-1,4
-BAĞ-KUR	-1,0	-1,4	-1,2	-1,2
-Emekli Sandığı	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
IV-BÜTÇE TRANSFERLERİ	3,0	3,7	3,8	3,8
-Bütçe Transferleri	3,6	4,4	4,5	4,5
-SSK	1,0	1,3	1,4	1,4
-BAĞ-KUR	1,0	1,4	1,3	1,2
-Emekli Sandığı	1,7	1,7	1,8	1,9
V-FİNANSMAN AÇIĞI	0,0	0,0	0,0	0,0

DPT, "VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı" Makroekonomik Gelişmeler ve Projeksiyonlar
(www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.html ; Erişim : 24/9/06)

(1) Gerçekleşme tahmini

(2) Program

²⁸² ŞİMŞEK, a.g.e., s.58-59.

2005 yılında gelir gider açığının GSMH'ye oranının bir önceki yıla göre %0,1 oranında artmasında sağlık harcamalarındaki düşüşe rağmen son iki yıldır yüksek oranda artırılan emekli aylıklarında öngörülen reel artışların etkili olduğu söylenebilir²⁸³.

Mali disiplinden sapmanın önemli unsurlarından biri olan sosyal güvenlik açıkları yapılan yeni düzenlemelerle indirgenmeye çalışılmaktadır. Görülen o ki; bu yeni düzenlemeler olumlu sonuç vermekte ve gelirlerde önemli artışlar kaydedilmektedir. Ancak şunu da önemle vurgulamak gerekir ki, rakamların iyiye gitmesinden hareketle uygulanan politikalarda gevşeme ya da taviz kaydedilmesi göstergeleri ters yönde değiştirebilecektir.

D – Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları

Demokratik kültürün değerlendirilmesi açısından en önemli unsurlardan birisini hiç kuşkusuz ki yerel yönetimler oluşturur. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim içerisinde önemli bir yer işgal ettiğini söyleyebilmek için yetkinin dengeli biçimde dağıtılması gerekmektedir. Yetkilerin dengeli olarak dağıtılmadığı bir sistemde çözülemeyen sorunlar bir üst yönetime aktarılır. Bu durum da, merkezi yönetimin yetkilerini sürekli elde tutmaya ve toplamaya çalışmakta ve çözemediği sorunlara yeni sorunlar ilave etmesine neden olmaktadır²⁸⁴.

İl Özel İdareleri, belediyeler, İller Bankası, su ve kanalizasyon idarelerini kapsayan yerel yönetimlerde konsolide bütçe harcamalarının %90'ı belediyeler tarafından gerçekleştirildiğinden belediyeler, genel olarak yerel yönetimlerin en önemli unsurudur²⁸⁵.

²⁸³ DPT, “VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı” Makroekonomik Gelişmeler ve Projeksiyonlar (www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.html ; Erişim : 24/9/2006)

²⁸⁴ İdris GÜLLÜCE, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri” Alfa Yayınları : 1437, İstanbul, 2004, s.132.

²⁸⁵ Ferhat AKBAY, “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikalarına Etkileri”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2005, s.147.

1 – Genel Olarak

Ülkemizde 1980’li yıllara kadar kamu kesimi içinde önemli bir yer tutmayan yerel yönetimlerin 1980 sonrasında kamu hizmetlerindeki artış, çeşitlilik, bu hizmetlerden yararlananların artması, toplumsal ve teknolojik değişiklikler, demokratikleşme, etkin hizmet sunumu gibi çeşitli nedenlerle önemli bir iktisadi aktör haline dönüştükleri söylenebilir²⁸⁶. Bu yönetimler,

✚ Mali ve idari yönden merkezi yönetim ile bağımlılık içerisinde olması,

✚ Ekonomik, teknik ve sosyal gelişmeler paralelinde çağdaş yerel yönetim gelir sisteminin oluşturulamaması,

✚ Belediyelerin gelir tahsil masraflarının yüksek olması nedeniyle bir kısım gelirlerin tahakkuk ve tahsilinde ciddi sıkıntıların söz konusu olması²⁸⁷

✚ Belediye harcamalarının, özellikle de yatırım taleplerindeki artışların, (içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, katı atık vs) toplumsal gelişme ve kentleşme ile birlikte artması buna karşılık belediyelerin olağan gelirlerinin yetersiz kalması

✚ Gelirlerini harcamalarına etkin dağıtamamaları (özellikle belediyelerin siyasi kaygıları ve personele maaş ödeme konusunda dikkatsiz davranmaları cari harcamaları, halka şirin görünme konusunda prestij yatırımlarına girmeleri yatırım harcamalarını artırmıştır denebilir)

✚ Özellikle 1980 sonrasında belediye sayısındaki artış ve belediyelerin önemli gelirlerinden olan genel bütçe vergi gelirleri paylarının azalması, kişi başına düşen gelir paylarının kişi başına düşen harcama paylarını karşılamada yetersiz kalması

✚ Kendi sahip oldukları öz gelirlerinin yetersiz olması da gelirlerin giderleri karşılama oranını düşürmüştür. Öz gelirlerinin bütçe içindeki payları %5 ile %15 arasında değişen belediyelerin dönem dönem öz gelirleri toplama konusunda rahat davranmaları, zaten az olan bu gelirlerin iyice azalmasına neden olabilmektedir²⁸⁸.

²⁸⁶ Nihat FALAY, “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt : 7, Sayı : 1, Ocak 1998, s.17

²⁸⁷ ERDEM, SİVEREKLİ DEMİRCAN, a.g.m., s.82.

²⁸⁸ Özhan ÇETİNKAYA, Tolga DEMİRBAŞ, “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi** Sayı : 8, Yıl : 2004, s.19.

İşte bu sebeplerden ötürü borçlanmaya giden yerel yönetimlerin iç borçlanma ve dış borçlanma olarak ikiye ayrılabilir. borçlanma çeşitlerinden

İç Borçlanma Kaynakları²⁸⁹;

🚧 *Tahvil Çıkararak Borçlanma*; yurt içi kaynaklardan tahvil çıkararak borçlanma yoluna İstanbul ve Ankara belediyeleri başvurmuşlar ancak tahvillere rağbet olmaması nedeniyle sonuç istendiği şekilde gerçekleşmemiştir.

🚧 *Diğer Belediyelerden Borçlanma*; belediye meclisinin kararında olan bu yöntemde önemli olan konu borç alıp vermenin belediyeye ait bir hizmetin ifası ile ilgili olmasıdır.

🚧 *İller Bankasından Borçlanma*; yukarıda bahsedilen yöntemlerin dışında asıl iç borç başvuru kaynağı Türkiye'deki yerel yönetim bankacılığını temsil eden *İller Bankasından* yapılan borçlanmadır. İller Bankası, belediyelerin borçlanmalarında özellikle 1980'li yılların başlarında önemli görevler üstlenmiş ancak 1986 yılında belediyelerin yerli özel sermayeden borçlanması ile bu durum kırılmıştır. Özellikle küçük ve orta ölçekli belediyelerin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün yatırımların finansmanında kullandığı Belediyeler Fonu'nun bütçe kapsamına alınmasıyla belediyeler dış kredi kullanımına yönelmişlerdir²⁹⁰.

🚧 *Diğer Kamu Kurum Ve Kuruluşları ile Özel Bankalardan Borçlanma*; İller Bankasının rolü burada da önemlidir. İller Bankası daha önce bahsedildiği üzere bizzat belediyelere kısa ve uzun vadeli borç vermenin yanında, belediyelerin borç almalarına aracılık edebilir veya kefillik yapabilir. (Bankanın aracılık ya da kefillik yapabildiği kurumlar arasında Hazine Müsteşarlığı, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ve benzeri kuruluşlarca -örneğin ulusal bankalar- yurtdışından da verilecek krediler yer almaktadır.)

Dış Borçlanma Kaynakları 1993 yılına kadar dış kredi kullanımlarının tedarik ve ikraz safhasında hiçbir kamu kurumunun ön izin ve denetimine bağlı olmazken 9 Ocak 1993 tarih ve 92-32/7 sayılı tebliğ ile kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerin yurtdışından her türlü nakdi kredi sağlamaları ve uluslararası

²⁸⁹ ÇETİNKAYA, DEMİRBAŞ, y.a.g.m., s.21.

²⁹⁰ ÇETİNKAYA, DEMİRBAŞ, y.a.g.m., s.24.

piyasalarda tahvil ihraç etmeleri Hazine Müsteşarlığı'nın ön iznine bağlanmıştır²⁹¹. 1997'den itibaren Hazine'nin yeni borç kayıt ve izleme programı ile bu konudaki denetimi artmış ve daha sağlıklı veriler haline gelmiştir²⁹². 1998 yılında Bütçe Kanununun 38. maddesi ile yıl içerisinde Hazine garantisi verilebilecek dış kredi toplamı için 700 milyon USD'lik, ticari bankalardan borçlanmak suretiyle kamu ve özel sektör kurumlarına ikraz, devir veya kullanılacak dış finansman için 200 milyon USD'lik bir limit konularak dolaylı yoldan yerel yönetim borçlanmasına da sınırlama getirilmiştir²⁹³. 2002 yılında kabul edilen 4749 Sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile belediye dış borçlanmasında “hazine garantili olan” ve “hazine garantili olmayan” ayrımı yapılmıştır Buna göre²⁹⁴;

 **Hazine Garantili Dış Borçlanma;** yerel yönetimlerin yurtdışından kaynak bulabilmesi için Hazine Müsteşarlığı'nın garantör gösterildiği bir borçlanma çeşididir. Bu tür borçlanmaya yerel yönetimler tarafından çok sık başvurulmuş ve geri ödenemeyen krediler neticesinde Hazine'nin 1996-2003 yılları arasında ödemek zorunda kaldığı dış borç toplamı 5.2 milyar USD olarak gerçekleşmiştir²⁹⁵.

 **Hazine Garantisi Olmaksızın Dış Borçlanma;** Müsteşarlığın izni alınmadan sağlanan krediler ile tahvil ve diğer borçlanma araçları ihracı olup Dış Finansman Bilgi Sistemine kaydedilmez ve bunlara ait anapara, faiz ve diğer masrafların transferi yapılmaz.

Borçlanma kaynakları bu şekilde olan yerel yönetimlerin bütçe açıklarının, gelirlerinin 1986 yılında %11'i, 1987'de %18'i, 1992'e %31'i kadar gerçekleşmesine ilaveten yerel yönetimlerin gerçekteki mali yüklerinin, bütçelerine yansıtılmayan borç stoku nedeniyle daha ağır olduğunu söylenebilir. 1992'den beri belediyelerin Hazine garantili dış borçlarını geri ödemede yetersiz kalması nedeniyle, Hazine ödeyemedikleri bu borcu üstlenmekte ve alacağını zamana yayarak borçlu belediyelere ilgili yılda genel bütçeden ayrılan paylardan vergi, İller Bankası, SSK, vs. gibi kamu hizmetlerinden doğan borçları düşüldükten sonra kalanının %25'i oranında kesinti yaparak tahsil etmektedir. Bu durumda ise belediyeler kesinti kadar gelirden mahrum kalmakla beraber anapara üzerine işleyen faiz nedeniyle borç

²⁹¹ Hikmet ESEN, “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt :7, Sayı :3, Temmuz 1998, s.5.

²⁹² ESEN, y.a.g.m., s.4.

²⁹³ ESEN, a.g.m., s.6 - 7.

²⁹⁴ ÇETİNKAYA, DEMİRBAŞ, a.g.m., s.25.

²⁹⁵ (www.tesev.org.tr/etkinlik/mahalli_idareler.ppt ; Erişim: 30/09/2006)

batağına saplanmaktadırlar²⁹⁶. Bu süreçte yerel yönetimlerin finansman sorununun açmazlarını oluşturan nedenler şunlar olarak sıralanabilir.

- ✚ Borçlarını merkezi yönetime devretmeyi alışkanlık haline getirmeleri,
- ✚ Borç koşulları üzerinde fazla durmamaları,
- ✚ Borçlanılan projenin getirisini hesap edememeleri,
- ✚ Altyapı yatırımlarının çok sık değişime uğraması,
- ✚ Kredilerin bağlı krediler biçiminde olup ülkemizde üretilebilecek mal ve hizmetleri yurtdışından almaya yöneltmesi ve aslında bu ürünlerin bir kısmının geri kalmış teknolojinin kullanıldığı ürünler olmasından kaynaklı israf kaybı²⁹⁷.

Bütün bunlara ilaveten 1965, 1971, 1975 ve 1992 yıllarında çıkarılan tahkim yasaları ile bazı belediyelerin borçlarının ertelenmesi ve bazılarının da Hazine tarafından üstlenilmesi belediyeler arasında farklılık yaratmıştır. Çünkü borçlanabilen belediyeler genellikle büyük belediyeler oldukları için küçük belediyeler aleyhine ayırım ile sonuçlanmıştır. Bu ise borçlanmayan belediyeleri cezalandırmak hem de borç anapara ve faizine ilişkin geri ödeme sorumluluğunu ortadan kaldırmak gibi bir sonuca neden olabilmıştır²⁹⁸.

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinde “...Sayıştay mahalli idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak, görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunar” hükmü ile yerel yönetimlerin daha etkin ve kontrollü çalışmasının yasal zeminini güçlendirmiştir²⁹⁹.

12/4/2002 tarihli “*Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik*”in 6. maddesinde “herhangi bir mali yıl içerisinde hazine garantileri altında sonuçlandırılan garantili

²⁹⁶ Birsen NACAR, “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi : Yeni Liberal Öneriler - Etkileri ve Türkiye”, **Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, 2004, s.515.

²⁹⁷ ŞİMŞEK, a.g.e., s.69.

²⁹⁸ ŞAKAL(2003), a.g.e., s.128.

²⁹⁹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.73.

finansman imkanlarının toplam tutarı o yıl Bütçe Kanununda belirtilen garanti limitini aşamaz” denilerek garanti limiti hüküm altına alınmıştır. Ayrıca belediyenin borç için müsteşarlığa başvurduğu dönemde müsteşarlığa borcunun olmaması, borcu ödeyebilmek için yeterli mali yapıya sahip olduğunun anlaşılması da getirilen kararlar arasındadır. Son düzenlemelerde dikkati çeken bir diğer konu da sorumluluk meselesidir. Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile kendilerinin ve/veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip olduğu belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağı olarak Hazine garantisi adı altında sağladıkları borçlara ilişkin her türlü yükümlülükten doğan sorumluluğun müteselsil sorumluluk olduğu karara bağlanmıştır³⁰⁰.

10.07.2004 tarih ve 5216 Sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu* ile Büyükşehir Belediyelerinde de mali disiplini sağlamaya katkıda bulunacak bir düzenlemeye gidilmiştir. Buna göre; Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlar ile sermayesinin %50’sinden fazlası büyükşehir belediyesine ait olan şirketlerin 30.06.2004 tarihi itibarı ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan kamu ve özel hukuka tabi alacakları bunları diğer kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlarına tabi olmak üzere kanunun bu yayımını izleyen altı ay içinde mahsup edilir. Bu madde kapsamındaki alacak ve borç ifadesi bu alacak ve borçlara ilişkin fer’i leri ve cezaları da kapsar” ifadesiyle bu fıkra kapsamında yer alan kuruluşların mahsup işlemine konu olan veya olmayan borçları genel bütçe vergi gelirlerinden her ay ayrılacak payların %40’ını geçmemek üzere kesinti yapılarak tahsil edilir. İşte bu hüküm ile Büyükşehir belediyelerin açısından olan borçların tahsili yolu açılmış ve mali disiplinin sağlanması için önemli bir adım atılmıştır³⁰¹.

4749 Sayılı Kanun ile; iç borçlanmaya Hazine garantisi veya kefalet verilmesini yasaklamıştır. İç Borçlanma yapılmasında “belediye en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, Vergi Usul Kanununda belirtilen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının %10’unu geçmeyen hallerde belediye meclisinin kararı; %10’unu geçen miktarlar için belediye meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile *iç borçlanma* yapabilir”, dış borçlanmada ise, “sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir” hükmü

³⁰⁰ ÇETİNKAYA, DEMİRBAŞ, a.g.m., s.25

³⁰¹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.73-74.

karara bağlanmıştır. Ayrıca oluşacak iç ve dış borç stokunun yıllık ana para ve faiz ödemesi toplamı, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının %25'ini aşan hallerde, belediye yeni borçlanma yapamaz. İller Bankasından yatırım ve nakit kredisi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi talebini reddeder. Yukarıda belirlenen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye sorumluları hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen hallerde Türk Ceza Kanununun 240.maddesi hükümleri tatbik olunur. Belediye, borçlanmayla ilgili olarak Hazine Müsteşarlığınca istenen bilgileri düzenli olarak göndermekle yükümlüdür³⁰².

04/03/2005 tarih ve 5302 Sayılı yeni İl Özel İdareleri Kanununun 51. maddesine göre; il özel idarelerinin İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanılırsa, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorunda olduğu ve İller Bankası'nın hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği takdirde il özel idaresinin kredi isteklerini reddedebileceği, il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının belli bir miktarı³⁰³ aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca il özel idarelerinin, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler halinde içişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderme zorunluluğu getirilmiştir³⁰⁴.

Bununla birlikte, her iki kanunda yer alan düzenleme ile belediyelerin ve il özel idarelerinin, ileri teknoloji ve büyük miktarda yatırım tutarı gerektiren altyapı yatırımlarında DPT'nin teklifi (dış kaynak gerektiriyorsa Hazine Müsteşarlığının görüşü ile birlikte) ve Bakanlar Kurulunun kabul etmesi ile başlatılan projeler için yapılacak borçlanmalar stok için öngörülen sınırlamanın dışında tutulmuştur³⁰⁵.

Yıllardan beri kamu mali sisteminin kamburlarından biri olarak devam edegelen yerel yönetim açıkları ile ilgili son yıllarda ciddi düzenlemeler yapılmıştır.

³⁰² ÇETİNKAYA, DEMİRBAŞ, a.g.m., s.26.

³⁰³ En son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktar

³⁰⁴ (www.maliye.gov.tr/il.ozel.idaresi..htm ; Erişim : 01/10/2006)

³⁰⁵ H. Hakan YILMAZ, "Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı : 55, s.27.

Yukarıda sayılan bu hükümler mali disiplinin sağlanması açısından önemli uygulamalar olmakla beraber sakınca teşkil eden yönleri de bulunmaktadır. İç borçlanmanın en son gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen borçlanmasının il genel meclisinin kararına bağlanması hükmünde belirtilen %10 oranı düşük bir oran kalmakta ve bu oranın yüksek tutulmasının mali disiplin açısından daha yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

E – Tarımsal Destekleme Politikaları Açıkları

Tarım üretiminin temel gereksinimleri karşılama özelliği bu sektöre her dönemde ayrı bir önem verilmesini gerektirmiştir. Türkiye gibi yeni sanayileşen ve orta gelir düzeyindeki bir ülke için gıda maddelerinde kendine yeterlilik son derece önemlidir. Tarımın ekonomik gelişmeye katkısını sürdürmesi ancak bu sektörün özel politikalarla desteklenmesi ile mümkün olmuştur. Zira bu yolla çiftçinin eline geçen geliri yükseltilecek, kırsal kesimde sanayi ürünleri için talep artacak, iç piyasa genişleyecek ve sanayileşme ve ekonomik gelişme hızlanacaktır. Destekleme amacının bu şekilde özetlenebildiği politikaların uygulanma nedenleri ise; tarımsal faaliyetlerin iklim koşullarından etkilenmesi, arzın talebe uyumunun geç olması, tarımda çalışanların gelirlerinin göreceli olarak daha düşük olması, tarımsal üretimin ülke ihtiyaçlarını ve ihracat talebini karşılayabilmesi için bilimsel destekleme politikasının sürdürülmesine olan ihtiyaç gibi çeşitlendirebiliriz³⁰⁶.

1 – Genel Olarak

Tarımın destelenmesinin; üreticilere mali yardım, tarıma vergi muafiyet ve istisnaları, üreticilere teknik bilgi aktarılması, altyapı projelerinin devlet tarafından desteklenmesi, tarımsal kredi politikası gibi çeşitli yolları olmakla birlikte girdi sübvansiyon politikası ve taban fiyat uygulaması ve destekleme alımları yapılması gibi iki esas yolu vardır.

Girdi sübvansiyon politikası adı da verilen maliyeti azaltıcı destekler; başta kimyasal gübre olmak üzere, zirai ilaçlar, tohumluk ve fidanın çiftçi tarafından düşük

³⁰⁶ Hüseyin ŞAHİN, “Türkiye Ekonomisi”, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş 7. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2002, s. 304.

fiyattan kullanılmasına katkıda bulunmaktadır. 1987 yılında girdi destekleme politikası rakamları cari fiyatlarla 380 milyar TL (GSMH'nin binde 5'i) 1997 yılında ise cari fiyatlarla 94,7 trilyon TL'ye (GSMH'nin 1,1) ulaşmıştır. Yine bu yıldan itibaren girdi destekleme politikasında değişiklik yapılarak satın alma noktasında desteklenmiş fiyatla çiftçilere doğrudan destek yapılması yoluna gidilmiştir³⁰⁷.

Tarımsal Kredi Politikası ise; tarım sektörünün düşük faizli ve uygun vadeli kredilerle desteklenmesi anlamına gelir. Ülkemizde tarım sektörü ihtiyacı olan kredinin yarısını örgütlü kredi piyasasından, diğer yarısını da örgütsüz kredi piyasasından temin etmektedir. Örgütlü kredi piyasasını bankalar, Tarım Kredi ve Satış Kooperatifleri oluşturur. Tarım Kredi Kooperatiflerinin kredi kaynağı Ziraat ve Merkez Bankası'dır. Kırsal kesimdeki Ziraat Bankası acentesi gibi hareket ederler. Tarım Satış Kooperatifleri ise birçok tarımsal ürünün taban fiyatı ve destekleme alımlarını yürüten kuruluşlar olup Merkez Bankası'ndan alınan krediyi avans olarak dağıtırlar. Destekleme kredilerinin toplam stokunun kredi maliyeti, aşırı şube ve personel sayısı, ödenmeyen görev zararları toplam stokunun faiz ödemeleri görev zararına yol açan sebepler iken bu zararların yükselmesinin; faiz oranları artışı, borçlanma maliyetinin yükselişi ve Hazine'nin borçlanma maliyetlerinin yükselişi gibi önemli sonuçları bulunmaktadır³⁰⁸.

Tarım sektörüne açılan kredi faizlerinin de ortalama kredi faizlerinin sürekli olarak %30-%50 aşağısında tutulduğunu söylemekte yarar vardır. 1980 sonrasında oranlar serbest bırakılmakla beraber *Faiz Farkı İade Fonu*'ndan desteklenmiştir.

Destekleme Alımları ve Fiyatları; tarım ürünleri fiyatlarının belli bir değerin altına düşmesini engellemek ve üreticinin gelirini yükseltmek amacı ile Bakanlar Kurulu'nun belirlediği taban fiyat üzerinden ürüne göre farklılaşan destek alımı kurumları tarafından yapılmakla birlikte fiyatın belirlenmesinde ilke olarak; enflasyon oranı, dış fiyatlar, yurtiçi borsa fiyatları ve alternatif ürün fiyatları dikkate alınmaktadır. Ancak tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payının %45 ve tarım katma değerinin GSYİH içindeki payının da %15 civarında olması, fiyat belirleme sürecinde politik tercihleri ön plana çıkarabilmektedir³⁰⁹. Tarımsal destekleme politikasının en önemli ikilemi fiyatların üreticiyi özendirecek kadar

³⁰⁷ SAKAL(2003), a.g.e., s.152.

³⁰⁸ SAKAL(2003), a.g.e., s.132.

³⁰⁹ YÜKSELER, a.g.ç., (www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim.pdf ; Erişim : 04/10/2006)

yüksek, alt gelir gruplarını koruyacak kadar düşük olması ile ilgilidir. Çünkü tarımsal üretimi arttırmak amacıyla verilen yüksek fiyatlar tüketicinin reel gelirinin azalmasına ve özellikle düşük gelir gruplarının zor durumda kalmasına neden olur. Bazı ülkelerde devlet tarımsal fiyat politikasını ücretleri düşük tutarak sanayileşmeyi özendirmek amacını da taşıyabilir³¹⁰.

Ülkemizde destekleme uygulamasına 1932 yılında üzüm ve buğday piyasasına müdahale ile başlanmıştır³¹¹. 1950'li yıllarda destekleme politikasının kapsamı genişletilmiş, 1970'li yıllarda 20 civarında ürün taban fiyat ve destekleme alımları kapsamına dahil edilmiştir. 24 Ocak 1980 kararları doğrultusunda destekleme alımlarına konu olan ürün sayısı azaltılmaya çalışılmıştır³¹². 1980'lerin ortalarından itibaren ise genel destekleme yerine ürün bazında destekleme politikalarına geçilerek üreticinin desteklenmesi yöntemi terk edilmiştir³¹³. Özellikle 1990 sonrasında giderek egemen hale gelen devletin ekonomideki yerinin sınırlandırılması, serbest piyasa koşullarının geçerlilik kazanması, küreselleşme süreci ülkemizde tarımsal desteklemeleri tartışmalı duruma getirmeye başlamıştır³¹⁴. Özellikle gübre desteleme maliyetleri ve diğer hammadde girdi maliyetlerinin karşılanmasında doğrudan bütçe kaynaklarından yararlanıldığını söyleyebiliriz. Ayrıca kamu bankalarının ve kamu iktisadi teşebbüslerinin görev zararlarının tarımsal desteklemelerden kaynaklanan maliyeti oldukça yüksektir³¹⁵.

Ülkemizde uygulanan tarımsal politikaları 1950-1999 yılları çerçevesinde değerlendirecek olursak, şu sonuçlara varılabilir³¹⁶.

✚ Tarım politikasının amaçları iyi biçimde tamamlanamamıştır.

✚ Tarım politikası etkinlikten uzak ve maliyeti yüksektir. Üretkenliği artırıcı etkileri sınırlı olup ekonomiye getireceği yük de hesap edilmeden faaliyete geçirilmiştir. Tarım ürünlerinin maliyetinin büyük ölçüde bütçeden yapılan transferle karşılanması sosyal maliyetin artmasına neden olmuş, desteklenen kredi faiz

³¹⁰ UYSAL, a.g.t. , s.118.

³¹¹ Rıdvan KARLUK, "Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim" Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s.199.

³¹² ŞAHİN, a.g.e., s.304.

³¹³ ŞAKAL(2003), a.g.e., s.149.

³¹⁴ ŞAHİN, a.g.e., s.304.

³¹⁵ ŞAKAL(2003), a.g.e., s.156.

³¹⁶ ŞAHİN, a.g.e., s.313.

oranları ile piyasa faiz oranları arasında açık bir bağıın olmaması bu politikanın maliyetinin devletin üzerinde kalmasına neden olmuştur.

✚ Kısa vadeli politikalar yürürlüğe konmuştur. Bu da desteklenen ürünlerde ya stoklar oluşmasına ya da üretimin yetersiz kalıp ithalata gidilmesine neden olmuştur.

✚ Uygulanan politikalardan tarım sektörü için nispeten yüksek gelirli olanlar yararlanmışlardır. Ayrıca tarıma verilen desteğin tamamı üreticilere gitmemiştir. Politikacılar, bürokratlar ve bu girdilerin üreticileri ve pazarlayıcıları da pay almışlardır.

✚ Uygulanan destek oranlarının seyri sadece 1980-1986 döneminde OECD ülkeleriyle paralellik göstermiştir. Diğer dönemler seçmene selam yaklaşımı ve oy hesabı ile düzenlenmiştir.

İşte bu gibi sonuçlardan ötürü birtakım yasal düzenlemeler gündeme gelmiştir. Aşağıda bu düzenlemelere yer verilecektir.

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler

Yapılan yasal düzenlemeler aşağıdaki gibi sıralanabilir³¹⁷.

✚ Destekleme alımları için gerekli finansman ihtiyacının belli aylarda yoğunlaşmasını önlemek ve bölgeler arasındaki verimlilik farklarını dikkate almak amacıyla, hububatta kademeli fiyat uygulamasına geçilmiştir. Tüccarların piyasaya girişini teşvik etmek ve TMO'nun stok miktarını makul bir seviyede tutmak için buğday alım fiyatları ve satış fiyatları birlikte açıklanmaya başlanmıştır.

✚ 1993 yılında, sanayici ve ihracatçıların rekabet imkanlarını korumak ve üretici gelirlerinde istikrar sağlamak amacı ile 93/4725 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda hedef ve müdahale fiyatı arasındaki farkın üreticilere doğrudan prim olarak ödenmesine imkan tanınmıştır.

✚ Arz fazlası olan ürünlerde ekim alanlarının daraltılması uygulaması çerçevesinde 1993 yılında 93/4988 sayılı Karar ile, 1994 yılında tütün ekim alanlarının daraltılması ve üreticilerin bu uygulamadan doğan gelir kaybının

³¹⁷Zafer YÜKSELER, "Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi", (www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim.pdf ; Erişim : 04/10/2006)

belirlenen usullere göre telafi edilmesi kararlaştırılmıştır. Sonuçta 1994 yılında tütün üretim kotası 330 bin tondan 220 bin ton düzeyine çekilmiştir. Kota uygulamasına 1995 ve 1996 yıllarında da devam edilmiş, 1997 yılında ise kota uygulamasının kaldırılması ile 286 bin ton düzeyine yükselmiştir.

1993 yılında 24'e kadar yükselen devlet destekleme alımları kapsamındaki ürün sayısı, 1994 yılında 8'e indirilmiştir. Bu çerçevede hububat, tütün ve şeker pancarı dışındaki ürünler devlet destekleme alımları kapsamından çıkarılmış ve bu uygulama takip eden yıllarda da sürdürülmüştür.

TSKB'nin kendi nam ve hesaplarına satın aldıkları ürünler için Ziraat Bankası'ndan tercihli kredi kullanma imkanları 1994 ve 1995 yıllarında durdurulmuştur. 1995 yılı sonu itibarıyla TSKB'nin Ziraat Bankası'na olan borçları 1996 yılında tahkime tabi tutulmuş ve Hazine tarafından üstlenilmiştir.

Gübre, tohumluk, zirai mücadele ilaçları ve prim uygulamasına yönelik tarımsal sübvansiyonlarla ilgili harcamalar 1994 yılında bütçe kapsamına alınmıştır.

Gübre sübvansiyonunun 1994 yılında doğrudan çiftçiye ödenmesi kararlaştırılmışken, daha sonra bu uygulamadan vazgeçilmiş, 1997 yılı sonlarında da, kimyevi gübre sübvansiyonu oransal sistemden maktu sisteme çevrilmiştir.

Ürünlerin borsalarda işlem görmesini ve kamu kesimi yerine özel sektörün piyasaya katılımını sağlamaya yönelik olarak ürün ihtisas borsalarının oluşturulması amaçlanmıştır. (Pamuk için İzmir, buğday için Eskişehir- Polatlı-Konya gibi) Ayrıca ürünlerin borsalarda daha çok işlem görmesini teşvik içinde %4 olan tarımsal ürün stopajı borsalarda yapılan işlemler için %2'ye indirilmiştir. Ancak, 1996 yılından itibaren dünya fiyatlarından önemli ölçüde uzaklaşılması nedeniyle, ürün borsalarının geliştirilmesine yönelik girişimler cazibesini kaybetmiştir.

1992 yılında 92/3280 sayılı kararla TSKB tarafından Devlet adına satın alınan ürünler için fiili rehin uygulaması başlatılmıştır. Ayrıca, Para-Kredi ve Koordinasyon Kuruluna Birlik stoklarının satışı için karar alabilme yetkisi verilmiştir. Satış sonucu elde edilecek satış hasılatının ise Ziraat Bankasına yatırılma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, politik güçlükler nedeniyle bu karar etkin olarak uygulanamamıştır.

Devlet üzerindeki destekleme yükünün kaldırılması amacıyla Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu kurulmuştur³¹⁸. 1998-1999 yıllarında destekleme fiyatları genelde hedeflenen enflasyon oranına uygun belirlenmiş olmakla birlikte global kriz nedeniyle dünya fiyatlarındaki hızlı düşüş, ülkemizde olumlu hava koşullarının etkisiyle üretimdeki artış ve yüksek finansman maliyetleri özel kesimin piyasaya girişini sınırlamış ve kamu kuruluşlarının alım miktarlarını yükselterek tarımsal destekleme politikalarının olumsuz etkisini artırmıştır³¹⁹.

Son yıllarda ürün destekleme politikası gibi girdi destekleme politikası da kamu kesimi açıklarının ve istikrarsızlığın temel nedenlerinden biri olarak görülmekte ve daraltılmak istenmektedir. IMF'ye verilen niyet mektuplarında ve yapılan Stand-By anlaşmasında 2002 yılında itibaren girdi destekleme politikasına son verileceği açıklanmıştır³²⁰.

26/4/2000 tarihli ve 24031 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan tebliğ ile “Doğrudan Gelir Desteği” ne geçilmesi programı yürürlüğe girmiştir. Doğrudan gelir desteği sistemi, üretim miktarı ile ilişkilendirmeksizin hedeflenen tarım üreticilerine doğrudan gelir transferi yapılmasını ve tarımsal ürün fiyatlarının piyasa güçleri tarafından belirlenmesini önermektedir. Böylece, tarımsal sübvansiyonların hedeflenen kitleye gitmesi sağlanırken, mevcut uygulamaların ortaya çıkardığı etkinsizliklerin de giderilmiş olmasına katkı sağlanabilmektedir³²¹. DGD ile 2001 yılında ülke genelinde tarımsal üretimle uğraştığını belgelendiren ve uygulama yılı içinde işlediği tarım arazisi toplamı en fazla 20 hektara kadar olan her çiftçi için hektar başına 100 milyon TL ödeme yapılması öngörülmüştür³²². Ayrıca başta tütün ve şeker olmak üzere tüm tarımsal ürünlerde destekleme alımlarının kaldırılması ve bu ürünlerin piyasaya terk edilerek, yasa ile de piyasaların işleyişini düzenleyecek Şeker Kurulu ve Tütün Kurulunun oluşturulması, Ziraat Bankasının açacağı kredilere tavan getirilmesi, kredi sübvansiyonu aşamalı olarak kaldırılması hedeflenmiştir³²³.

Böylelikle; üretim faktörleri için gerekli finansman üreticilere doğrudan ulaştırılmaya başlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Tarımsal desteklemeler

³¹⁸ UYSAL, a.g.e., s.206.

³¹⁹ YÜKSELER, a.g.ç., (www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim.pdf ; Erişim : 04/10/2006)

³²⁰ ŞAHİN, a.g.e., s.309.

³²¹ YÜKSELER, a.g.ç., (www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim.pdf ; Erişim : 04/10/2006)

³²² KARLUK, a.g.e., s.203-4.

³²³ ŞAHİN, a.g.e., s.315.

bütçe imkanları ve disiplini dahilinde, plan ve program çerçevesinde yapılmaya başlanmıştır. Bu uygulamalar ile AB uyum kriterleri açısından da önemli adım atılmıştır.

F – Döner Sermaye İşletmelerinin Açıkları

Kamu hizmet ve görevlerinin yürütülmesinde bir ihtiyaç olarak ortaya çıkan döner sermayeli işletmelerde, temel kamu hizmetlerinin yanı sıra ticaret ve sanayi hizmetlerinde de ekonomideki atıl kapasitenin kullanılması ve toplam talep ihtiyacının bir kısmı karşılanarak devlete ek bir gelir sağlanması amaçlanmıştır³²⁴. Ancak zamanla bu amaçtan sapmalar meydana geldiğini söyleyebiliriz. Aşağıda bu durum incelenecektir.

1 – Genel Olarak

Türk Kamu Mali Yönetiminde, bugünkü anlamda döner sermayeli işletmeler, 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanununun” 49 uncu maddesi ile hukuksal bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu bağlamda “Genel bütçe içinde idare edilen sınai ve ticari kurum ve idarelerin ilk madde malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konan ödenekler ile karşılanır ve ödenir, ödeneklerin kullanılmayan tutarı yıl sonunda yok edilir, kullanılan sermayelerden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır” denmiştir. Esasen döner sermaye işletmesi kurmak genel bütçeli idareler için söz konusu olmakla birlikte katma bütçeli idareler de kuruluş kanunlarına dayanarak döner sermaye işletmeleri kurmuşlardır³²⁵. Bu şekilde kurulan döner sermaye işletmeleri 1050 sayılı yasanın kapsamı dışında kalmış ve döner sermaye işletmeleri gelişmeler sonucunda birbirinden bağımsız ve sistemsiz düzenlemelerle yönetilir hale gelmiştir³²⁶.

Giderlerin yapılmasında serbesti sağlayarak bürokratik engellerin dışında harcama yapılabilmesi, kamu hukuku kuralları dışına çıkılarak işletmeye daha fazla idari ve mali özerklik sağlanabilmesi, ekonomide atıl kapasitenin kullanılabilmesi, belirli bir talebin karşılanması ve devlete ek gelir sağlanması amaçları ile oluşturulan döner sermaye işletmeleri modern işletmecilik yöntemlerinden faydalanamamaları,

³²⁴ ERDEM, SİVEREKLİ DEMİRCAN, a.g.m., s.88.

³²⁵ TÜĞEN, a.g.e., s.56.

³²⁶ ŞİMŞEK, a.g.e., s.74.

farklı mevzuata tabi olmaları, muhasebe sistemlerinin dağınık olması, yönetimdeki bozukluklar ve denetlenmelerindeki karışıklıklar nedeniyle bütçeye yük olmaya başlamışlardır³²⁷. Geline nokta, döner sermaye işletmeleri, devletin temel kamu hizmet ve görevlerinin yürütülmesi sırasında bir ihtiyaç olarak görüldüğü ve bütçe kapsamından parlamenter denetimden kaçışın yaygın bir uygulaması şekline dönüştüğüdür. Zira genel veya katma bütçeli daire içerisinde yürütülmesi gereken pek çok faaliyet ve işlemler bu işletmelerce çok fazla müdahale olmadan yürütülmektedir. Ticari, sınai, tarımsal, kültürel ve mesleki faaliyetler yapılabilmekte, böylece boş olan bir kapasite kullanılmakta, belli bir talep karşılanmaktadır³²⁸. Ayrıca da devlete ek bir gelir sağlanmak amacı ile oluşturulan bu kurumlar, modern işletmecilik yöntemlerinden yararlanamaması, farklı mevzuata tabi olmaları, muhasebe sisteminin dağınık olması ve yönetimdeki bozukluklar ve denetimdeki karışıklıklar nedeniyle bütçeye gelir getirmekten öte yük olmaya başlamışlardır³²⁹. 1999 sonu itibarıyla Döner Sermaye İşletmeleri toplam satışları toplam bütçe büyüklüğünün %3-4 düzeyine (faiz hariç %5-6) çıkmıştır³³⁰. Durum böyle olunca yasal birtakım düzenlemeler yapma gereği ortaya çıkmıştır.

2 – Yapılan Yasal Düzenlemeler

Yukarıda değinilen olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacı ile 28.04.2003 tarih ve 25092 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 17 sıra no’lu Döner Sermaye İşletmeleri Genel Tebliği ile “zararlar hiçbir suretle sermayeden düşülmeyecek, gelecek yılların karlarından mahsup edilmek üzere 580 - Geçmiş Yıllar Zararları Hesabına devredilecektir” maddesi ile bu işletmelerin zarar ettiklerinde takip eden yıllarda zararlarını yine kendilerinin karşılayacağını göstermesi mali disiplin sağlanmasına yönelik önemli bir uygulamadır³³¹. Yine, Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu çerçevesinde; katma bütçelerin, fonların kaldırılması ve 11.12.2007 tarihine kadar döner sermaye bütçelerinin kaldırılmasının öngörülmüş olması, kamu kaynaklarının kullanılmasında bütünlük, saydamlık ve verimliliğin sağlanması,

³²⁷ ERDEM, SİVEREKLİ DEMİRCAN, a.g.m., s.89.

³²⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, (www.ekutup.dpt.gov.tr/kamumali.doc) ; Erişim : 05/10/2006)

³²⁹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.75.

³³⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, a.g.r., (www.ekutup.dpt.gov.tr/kamumali.doc) ; Erişim : 05/10/2006)

³³¹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.76.

kaynak israfının ve usulsüz işlemlerin önlenmesi bakımından yerinde bir uygulamadır³³².

Ülkemizde mali disiplin olgusuna değindiğimiz bu bölümde konuyu vergiler, kamu harcamaları, bütçe açıkları ve kamu kurumları açısından incelemeye çalıştık. Vergi sisteminin ve vergi gelirlerinin optimal seviyede olmadığı ülkemizde kamu harcamalarının da ciddi boyutlara ulaşması, bütçe açıkları gibi kaçınılmaz ve olumsuz bir getiriye sebep olmuştur. Burada, devletin diğer birimlerinin bütçesel denkliğinin önemini ve bu kurumlardaki mali disiplinsizliğin ciddiyetini vurgulamakta fayda vardır. Kamu sektörü içinde bulunan kurumların mali ilişkileri, borç-alacak dengeleri, yine bu kurumların Hazine ve Merkez Bankası ile olan ilişkileri de mali disiplin kapsamında yer almaktadır. Zira mali disiplin kavramı sadece bütçe disiplini anlamına gelmemektedir.

³³² Ahmet ARSLAN, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, **Maliye Dergisi**, Sayı : 145, Ocak – Nisan 2004, s.5.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE' DE MALİ DİSİPLİN OLUŞUMUNDA IMF POLİTİKALARININ ROLÜ

İkinci Dünya Savaşı sonrası, pek çok gelişmekte olan ülke ekonomik kalkınmalarını tamamlayabilmek amacıyla finansman arayışı içerisine girmiştir. Bu bağlamda yeni bir uluslararası para sistemi kurulmuş, bu sistem içerisinde, ülkelerin ödemeler bilançosu dengesizliklerini gidermek ve finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın kuruluşu gündeme gelmiş, bu kuruluşlara üye olan ülkelerin ekonomik sorunlarına çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Bunlardan IMF'nin kuruluş amacı, dış ekonomik parasal ilişkilerde geçici sıkıntı içinde olan ülkelere finansman sağlamak; işlevleri ise, üye ülkelerin dış ödemelerde karşılaştıkları sorunlarda kaynak desteği sağlamak, rekabetçi devalüasyonları önleyerek döviz kurlarına istikrar kazandırmak ve uluslararası para sisteminin istikrarını sağlamak olarak sıralanabilmektedir. Ancak, 1990'lı yıllarda başlayan ve daha çok finansal kesimdeki likidite krizleriyle ortaya çıkan bunalımlar nedeniyle, IMF artık ülkelerin cari işlemler bilançosuna yoğunlaşmanın yanında sermaye hareketleriyle daha fazla ilgilenir duruma gelmiştir³³³. IMF'nin ikiz kuruluşu niteliğinde olan Dünya Bankası'nın işlevi ise, yıkılan Batı Avrupa'nın imarına yönelik faaliyetlerde bulunmaktır³³⁴.

Ödemeler dengesinde sorunları olan ülkeler IMF'den ödemeler dengesizliğini gidermek amacıyla kredi talebinde bulunduklarında, bu kredi ile beraber IMF'nin önerdiği istikrar programları ile karşılaşmışlardır. Bu ülkelerin uyguladıkları istikrar programları temelde, ortodoks ya da heterodoks olarak adlandırılmaktadır. *Ortodoks istikrar programları*, para arzındaki artışı kontrol altına alarak ödemeler dengesinde iyileşmeyi ve enflasyonu düşürmeyi hedeflemektedirler. Bu programlar sıkı para ve maliye politikası ile desteklenmekle birlikte, daraltıcı etkileri nedeniyle GSMH'nin büyümesi üzerinde bir baskı oluşturarak ekonomide durgunluğa yol açarlar. *Heterodoks istikrar programları* ise, sağlanacak toplumsal uzlaşma ile ücret, faiz ve döviz kurunun kısmen ya da tamamen dondurulması ve gelirler politikası

³³³ Esra SİVEREKİ DEMİRCAN, Meliha ENER, "IMF'nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye'de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri", (www.biihf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

³³⁴ Alkan SOYAK, Cengiz BAHÇEKAPILI, "İktisadi Krizler - IMF Politikaları İlişkisi ve Finance and Development Dergisindeki Yansımaları", **Marmara Üniversitesi İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:13, Sayı:144, Mart 1998, s.49.

uygulamalarını kapsamaktadır. Temel hedef, yüksek enflasyonu ani ve hızlı bir şekilde durdurmak olduğundan, ekonomideki sorunlar; kronik yüksek enflasyondan hiperenflasyona doğru kaymaya başladığı zaman, ortodoks istikrar programının kademeli olarak uygulanması başarısız sonuçlar meydana getirebilmektedir. Bu durumda, şok tedavi yöntemleri uygulaması kaçınılmaz hale gelir. Heterodoks programlarla ilgili şunu da belirtmek gerekir ki; uzun vadeli olarak uygulanabilirliği mümkün olan programlar değildir. Zira, bir tür ekonomik diktatörlük olan (Katı tutum nedeniyle) bu programın uygulamalarının uzun süreli olması, toplumsal infiallere sebep olabilir. Bu ise, demokratik süreçte istenmeyen bir olgudur. Dolayısıyla, heterodoks programların uygulanmaya başladığı tarihten bir süre sonra (Ekonominin gidişatına göre 3 ay ile 6 ay gibi) ortodoks programlara geçilebilir. Ancak, şunu da unutmamak gerekir ki, heterodoks programlar hiç bir ülkede ortodoks programlardan bağımsız olarak uygulanamamışlardır. Şok programlar, fiskal ve parafiskal araçlar yoluyla, talep üzerinde yoğunlaşan programları da kapsayan, geniş bir politika kombinasyonu ile uygulamaya konulabilmiştir³³⁵.

IMF kaynaklı istikrar programları genellikle Ortodoks yaklaşıma göre hazırlanmaktadır. Sıkı para politikası yoluyla toplam para arzının kontrol edilmesi, yüksek faiz politikası ile de tasarrufların artırılması, tüketimin kısılması ve sermaye kaçışının önlenmesi amaçlanır. Sıkı maliye politikası yoluyla da bütçe açığının kapatılması kamu harcamalarının kısılması ve vergilerin artırılması, kamusal sübvansiyonların kaldırılması ve kamu ürünlerinin fiyatlarının piyasa şartlarına göre belirlenmesi böylece fiyat denetiminin kaldırılması hedeflenmektedir. Döviz kuru politikası ile de çok genel olarak, devalüasyon yoluyla ihracatı artırıp ödemeler bilançosunu düzeltmek amacını taşımakla birlikte eğer ihraç ürünlerinin talebi esnek değilse, devalüasyondan beklenenin gerçekleşmesi mümkün olmayabilir. Oluşturulan programlar, uzun dönemde ticarete liberalizasyon, yabancı direkt yatırımlar üzerinde sınırlamaların kaldırılması ve yurt içi sermaye piyasasının liberalizasyonu gibi yapısal ayarlamaları da gerektirebilir³³⁶.

³³⁵ Şevki ÖZBİLEN, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Hiperenflasyon Sorununun Çözümünde Heterodoks İstikrar Programlarının Uygulanabilirliği", (www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/istikrar.pdf ; Erişim : 05/07/2006)

³³⁶ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biihf.comu.edu.tr/edemircanmenem.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

1960'lardan sonra gelişmekte olan ülkelerin kaynak ihtiyacının artması, IMF'nin üstlendiği rolü arttırmaya başlamıştır. Finansman ihtiyacı artan ülkelerin fon kaynaklarından yararlanmak, borçlarını ertelemek ve yeni krediler alabilmek için başvurmaları IMF'nin uluslararası finans piyasasındaki ve üyeler üzerindeki hakimiyetini hatırı sayılır bir düzeye getirmeye başlamıştır. 1970-80 döneminde petrol şokları, doların devalüasyonu, Bretton Woods sisteminin çöküşü gibi nedenlerle ülkeler daha fazla ödemeler bilançosu dengesizliği ile karşı karşıya kalmışlardır³³⁷. 1980'lerden sonra IMF'nin dış borç sorununun çözümü için kalıcı yöntemler bulmaya çalışmasıyla birlikte üstlendiği görevi de farklı boyutlar kazanmıştır. Bu dönemden sonra IMF, zor durumdaki ülkelere finansal kolaylıklar sağlayan bir kuruluş olmaktan çok, kendisine başvuran ülkelerin ekonomi politikalarını da yönlendirmeye başlayan bir kurum haline gelmeye başlamıştır. Öne sürülen teorik açıklamalar ne olursa olsun borçlu ülkelere krizin ağır faturası ödetilerek, borçlarını daha düzenli ödemelerine çalışılabilmektedir³³⁸. IMF'nin yeterli mali destekten uzak olarak önerdiği istikrar programları, ülkelerde siyasal istikrarsızlığın artmasına hatta bu istikrarsızlığın süreklilik kazanmasına neden olabilmektedir³³⁹.

Türkiye de, ilk istikrar programının tarihi olan 1946'dan günümüze farklı dönemlerde döviz kısıtlılığı ve ödemeler dengesi krizi ile karşı karşıya kaldığında Uluslararası Para Fonu (IMF) destekli istikrar programlarını yürürlüğe koymuştur. IMF-Türkiye ilişkileri; 1946 devalüasyon dönemi, 1958 dönemi, 1970 dönemi, 24 Ocak 1980 dönemi, 1990'lı yıllar ve 2000'li yıllar olarak dönüm noktaları yaşamıştır. Bu dönüm noktalarını aşağıda dönem aralığı halinde incelenecektir.

I – 1946 - 1960 DÖNEMİ

Türkiye'de ilk devalüasyon 7 Eylül 1946'da gerçekleştirilerek 1 USD 1.29 TL'den 2.80 TL'ye indirilmiştir. Yapılan bu devalüasyonun esas nedeni; Türkiye'nin IMF'ye üye olma isteği olup eğer Türk Lira'sının değeri kendisi tarafından belirlenmez ise IMF ve diğer üye ülkelerin istekleri doğrultusunda belirlenecek

³³⁷ Mehmet ALAGÖZ, "IMF İstikrar Programlarının Ekonomik Etkileri", **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 1998, s. 75-76.

³³⁸ Fikret BAŞKAYA, "Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü", İmge Kitabevi, Ankara, 1997, s. 129.

³³⁹ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

olmasıdır. Yapılan bu devalüasyonla 1939'dan beri fazlalık veren ihracatta, beklenenin tersine düşüşler yaşanmış, ithalattaki artışlar nedeniyle ödemeler dengesi açıkları meydana gelmiş, meydana gelen bu açıklar, savaş yıllarında biriken altın ve döviz rezervleri ile karşılanmış³⁴⁰. 1948'den sonra Marshall Yardımı çerçevesinde ülkeye giren yabancı kaynaklarda artış yaşanmıştır.

1950'de, birçok gelişmekte olan ülke gibi Türkiye için de kamu borçlanması genişlemeye başladığı ve ithalata odaklanılan bir döneme adım atılmıştır³⁴¹. Bu bağlamda kalkınma sorunlarının Keynesyen yaklaşım çerçevesinde ele alınmasına bağlı, ülkemizde de para arzının sürekli arttırılarak faiz oranlarının düşük bir seviyede tutulması (ucuz para politikası) ve Merkez Bankası kredileriyle kamu yatırımlarını genişleterek kaynakların harekete geçirilmesi şeklinde politikalar ön plana geçmiştir. Ancak bu politikalar 1953 yılından başlayarak ekonominin enflasyonist baskı ile dış ödemeler dengesindeki darboğazın oluşturduğu bir bunalıma sebep olmuştur³⁴². 1950-1954 yılları arasında Türkiye ekonomisi hızlı bir şekilde (%8-9) büyümüştür. Ancak 1954 yılından başlayarak ekonomide büyük oranda gerilemeler yaşanmıştır. İklim koşullarının kötü gitmesi, tarımsal üretimin gerilemesine neden olmuştur. Döviz rezervlerinin tükenmesi ve Kore Savaşı'nın yarattığı olumlu etkinin sona ermesi ile milli gelirden ve üretimde yavaşlama başlamıştır. Bütçe açıkları, hazine avanslarındaki artış, destekleme alımları v.b. nedenlerle para arzının artışı yönünde izlenen politikalar fiyatların da önemli oranda (1950-1953 arasında %5 olan fiyat artışları 1953-1957 döneminde %17'yi aşmıştır) yükselmesine yol açmıştır. Fiyatlardaki hızlı artış, yatırımlardaki plansızlık, dış yardım ve kredilerin azalması durumu kötüleştirirken Demokrat Parti Hükümeti'nin %60 oranında liberalize ettiği ithalat kısa sürede çok büyük ölçüde yükselmiş (1950'de 286 milyon USD civarındayken 1953'te 533 milyon USD), 1955 yılında dış ticaret açığı 200 milyon USD'ye ulaşmıştır. 1958 yılında döviz sıkıntısı hat safhaya ulaşarak sanayi için zorunlu girdiler bile ithal edilemeyecek duruma gelinmiştir. Merkez Bankası zorunlu borç servis yükümlüklerini bile karşılayamayacak duruma düşünce hükümetin önünde iflası açıklamak ya da yabancı kredi girişini kabul etmek

³⁴⁰ Havva Didem Çınar UNAT, "1980 sonrası Türkiye'de Uygulanan Ekonomik İstikrar Programlarının Değerlendirilmesi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2004, s.64.

³⁴¹ Anne O. KRUEGER, "Pursuing The Achievable Macroeconomic Stability and Sustainable Growth In Turkey", (www.imf.org/external/2004.htm ; Erişim : 15/11/2006)

³⁴² Cemil ÇANGİR, "Ekonomik İstikrar Aracı Olarak Bütçe Dışı Fonlar ve Uygulama Sonuçları (Türkiye Örneği)", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 1996, s.36.

gibi iki seçenek belirlemiştir. Bu bağlamda hükümet, borçların yeniden yapılandırılması için istikrar programı uygulamayı kabul etmiştir³⁴³. İşte böylesi bir durumda IMF destekli 1958 istikrar önlemlerinin uygulanmasını gündeme getirmiştir³⁴⁴.

4 Ağustos 1958 kararları IMF'nin Ortodoks kökenli para ve maliye politikalarını içeren bir istikrar programı yapısına sahiptir. Türkiye'de para, mal ve emek piyasalarının eksik işlediği, sermaye piyasasının olmadığı ve devlet müdahalesinin yoğun olduğu bir ortamda yürürlüğe konmuştur³⁴⁵. 1958 İstikrar önlemlerinin önemli bir özelliği IMF'nin standart reçeteleri ile benzeşmesidir. Zira IMF'ye göre Türkiye'nin sorunu para arzındaki artıştan kaynaklanmış, Merkez Bankası kaynaklarına getirilen sınırlandırmalarla para arzının kontrol altına alınması hedeflenmiştir. Devalüasyon, dış borç ertelenmesi, yeni dış krediler, para ve maliye politikasına kısıtlamalar, dış ticaretin serbestleştirilmesi, KİT fiyatlarının serbestleştirilmesi olmak üzere belli başlı altı öge³⁴⁶ içeren istikrar tedbirleri neticesinde 350 milyon USD'lik kredi sağlanmakla birlikte 600 milyon USD dış borcun ertelenmesi gündeme gelmiştir. Alınan diğer kararlar ise; Türk parasının yabancı paralar karşısındaki değeri 1 USD 2.80 TL'den, 1 USD 9.00 TL'ye indirilmesi, para arzı ve bütçe harcamalarının kısılması, KİT ürünleri ve hizmetlerinin fiyatının yükseltilmesi, tarım destekleme harcamalarının bütçe harcamaları arasında gösterilmesidir³⁴⁷. Alınan bu kararlar kapsamında Kamu İktisadi Kuruluşlarının Merkez Bankası kaynaklarından finansmanı belli limitlere bağlanmıştır. Örneğin; Kamu sektörü kapsamına giren daire, kuruluş, kurum ve bankaların Merkez Bankasından 01.07.1958-31.12.1958 tarihleri arasında alabilecekleri kredi 400 milyon TL'yi aşmayacaktır. Yine 1958 Haziran ayında Devlet Demiryolları, Sümerbank vs.. kamu iktisadi teşebbüslerinin mal ve hizmetlerine %20 ile %200 arasında zam yapılmıştır³⁴⁸.

4 Ağustos 1958 devalüasyonu sonrasında dünya piyasalarında fiyatlar düşerken ihracat yine arttırılamamıştır. 1958'de 315 milyon USD olan ithalat 1959'da

³⁴³ Anne O. KRUEGER, "Foreign Trade Regimes & Economic Development : Turkey", Colombia University Press, Newyork, 1974, s.21.

³⁴⁴ UNAT, a.g.e., s.66-67.

³⁴⁵ İlker PARASIZ, **İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998, s. 72.

³⁴⁶ Atilla SÖNMEZ, **"Doğu Asya Mucizesi ve Bunalımı - Türkiye İçin Dersler"**, 2.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.96.

³⁴⁷ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf) ; Erişim : 01/06/2006)

³⁴⁸ UNAT, a.g.e., s.68.

470, 1960 yılında 468 milyon USD'ye çıkmıştır. İhracat 1958'de 247 milyon USD iken, 1959'da 354 milyon USD, 1960'da ise 321 milyon USD seviyesinde kalmıştır³⁴⁹. Bu dönemde büyüme özellikle yurtiçi talebin ve kredilerin kısılması ile %4 civarında gerçekleşmiş, yüksek devalüasyon ve KİT fiyatlarının artmasına rağmen enflasyon 1958'de %15, 1959'un ikinci yarısında %19'a çıkmıştır. Bu durum mali disiplinin tekrar elden bırakıldığının göstergesidir³⁵⁰.

II – 1960 - 1980 DÖNEMİ

1960'lı yıllar kalkınma planları ile istikrar arayışının ortaya çıktığı yıllardır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nin bünyesinde kurulan *Türkiye'ye Yardım Konsorsiyumu* ile, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın finansmanı için önemli ölçüde kredi sağlanmış ancak yine de ödemeler bilançosu dengesizliği devam etmiş, ülkemizin döviz rezervleri büyük oranda erimiştir³⁵¹.

Tablo 11'de görüleceği üzere 1960'lı yıllar, uluslararası finansmanın ülke ekonomisine net pozitif kaynak transferine neden olacak şekilde gerçekleşme gösterdiği bir dönemdir.

Tablo 11 : 1960 - 1969 Arası Alınan Dış Krediler ve Ödenen Dış Borçlar

Alınan dış krediler	Milyon USD	Ödenen dış borçlar	Milyon USD
Proje Kredileri	653	Dış Borç Faizleri	330
Program Kredileri	1301	Dış Borç Anapara Ödemeleri	1105
İthalatçı Kredileri	91	Dış Borç Ödemeler Toplamı	1435
Uluslararası Kuruluş	314	Kar Transferleri	126
Toplam	2723	Toplam	1561

Kaynak : Gülcan ÖNEL, "Türkiye'de Dış Borçların Sürdürülebilirliği", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt :8, Sayı : 2, Nisan - Haziran 2006, s.42.

1960 yılında kamu finansman açısından önemli bir gelişme olmuş, hükümet Merkez Bankasından kullanılan kısa vadeli avansları sınırlamıştır. (yasal limit %15 iken %5 ile sınırlanmıştır). 1961'de ilk kez 154 sayılı kanunla Hazinesinin ve Kamu

³⁴⁹ UNAT, a.g.e., s.70.

³⁵⁰ Ferhat EMİL, 1950'den Bu Yana Türkiye'de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi, **XVIII. Maliye Sempozyumu**, 12 - 16 Mayıs 2003, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No : 16, s.42.

³⁵¹ PARASIZ (1998), a.g.e., s.127.

kuruluşlarının birbirine ve TCMB'ye olan borçları tahkime tabi tutulmuştur. 1961 yılında tüm kamu iç borç stoku GSMH'nin %18'ine çıkarken bu oran 1960'ta %9 olarak gerçekleşmiştir. Tahkimin o dönemde IMF tarafından onaylanmasının da altında kamu kurum ve kuruluşların kronikleşmiş alacaklarına bir düzen getirilmesinin amaçlandığını söyleyebiliriz. Ancak ileride bu tahkim uygulamalarının yaygınlaştırılması ve hemen her hükümet değişikliğinde bu tür uygulamalara gidilmesi, mali disiplinden uzaklaşmada önemli bir unsur olarak karşımıza çıkacaktır.

Dönemin diğer bir özelliği, belediyelerin finansman bulmadan kamu yatırımlarına girişmiş olmaları olup; hükümet, belediyelerin harcama ve borçlarının Hazine tarafından izne tabi tutulmasını hükme bağlamıştır. KİT'lerin de vergi borçlarını ödemeyerek ertelemeleri mali disiplinden uzaklaşmanın önemli faktörleridir. Büyümenin de bu dönem %6-7 arasında seyretmesinin nedeni OECD tarafından gönderilen hibe, kredi ve teknik yardımlar ile büyümenin dış borçlanmaya dayandırılmasıdır³⁵².

1960'ların ekonomik istikrar politikası; ekonomik istikrar ve istihdam artışı üzerine yoğunlaştığından, vergilerin arttırılmasına ve II. Dünya Savaşı sırasında yükselen enflasyonun frenlenmesine bağlı olarak uygulanan parasal önlemler neticesinde fiyatlar genel seviyesinde önemli artışlar yaşanmamıştır. Ancak kamu finansman açığının para arzı ile karşılanması bu duruma olumsuz etkide bulunmuştur³⁵³.

Dış ticaret açısından ise bu dönem, içe dönük kalkınma stratejisinin izlendiği bir dönemdir. Yerli sanayi yüksek gümrük vergileri, ithalat sınırlamaları ile korunmuş, sabit kur sistemi geçerliliğini korumuş ve aşırı değerlenmiş döviz kuru uygulanmıştır. Kamu kesimi pek çok malı maliyetinin altında fiyatlarla satışa sunmuş, böylece özel sektörün ihtiyaç duyduğu pek çok temel ürün maliyetinin altında satılmış, ithal ikamesinin dışarıdan gelen makine ve teçhizat ile besleniyor olması da bir süre sonra Türkiye'nin dışa olan bağımlılığını arttırmıştır. Hükümet ithalatı kontrol altına alabilmek için liberalize edilmiş malların sayısını düşürmüş, kotaları yukarı çekmiş, ithalattan alınan vergileri attırmıştır. 1964'ten 1970'li yıllara kadar Türk ekonomisi ardi arkasına ödemeler dengesi problemlerinde devalüasyonu kaçış yolu olarak

³⁵² EMİL, a.g.m., s.42.

³⁵³ ŞİMŞEK, a.g.e., s.218.

kullanmış ve bu sayede kısa süreli de olsa nefes alma imkanı bulmuştur. 1958'de 249 milyon USD olan ihracat 1960 yılında 336 milyon USD 1963'te de 395 milyon USD'ye ulaşmıştır³⁵⁴. Ancak ihracatta yaşanan bu artışlar ödemeler dengesi açıklarının sonunu getirememiş, kamu kesiminin 1962 yılında 241 milyon USD olan dış ticaret açığı 1963'te 320 milyon USD'ye çıkmıştır. Bu açıklar, 14 gelişmiş ülke hükümetlerinin oluşturdukları konsorsiyumun verdikleri borçlarla kapatılmaya çalışılmıştır. Bu konsorsiyum 1970'lere kadar borçlanmanın temel kaynaklarından biri olarak nitelendirilebilir³⁵⁵.

1970'lerin başına gelindiğinde döviz tıkanıklığı yoğunluk kazanınca, enflasyon (1958-1970) %110 oranında artış gösterince IMF'nin devalüasyon ve dış ticaret rejiminde liberalleşme baskıları artmıştır. 10 Ağustos 1970'de IMF'nin devalüasyon isteği kabul edilerek 1 USD 9 TL'den, 1 USD 15 TL'ye indirilmiştir³⁵⁶. Artan dış krediler nedeniyle ithalattaki artış dış ticaret açığını büyütüştür. Ülke içinde ekonominin giderek daralması ve geri dönmeyen krediler nedeniyle yedi banka ile pek çok küçük özel şirket iflasın eşiğine gelmiştir. Türkiye en ciddi krizlerinden biri ile karşı karşıya iken kısa vadeli dış kredilere dayanarak ithalatı serbestleştirme yolundaki bu deneme daha öncekiler gibi önemli bir krizle sona ermiştir³⁵⁷.

En önemli amacı dış açıkların önlenmesi olan *10 Ağustos 1970 İstikrar kararlarının* alınma nedenleri olarak; fiyat artışları ve dış ticaret açığının hızla artması yanında buna bütçe açıklarındaki ve para arzındaki artışın eşlik etmesi gösterilebilir. %66 oranında (1 USD = 15 TL) yapılan devalüasyon karşılığında 950 milyon USD taze para bulunmuş, IMF'den sağlanan kredinin ilk dilimi de 11 Ağustos 1970'te kullanılabilir hale gelmiştir³⁵⁸.

1970 devalüasyonu ihracat ve işçi dövizlerinden oluşan temel döviz gelirlerinde bir artış yaratmıştır. Bu artışta 1970'lerin başında dünya hammadde piyasalarında görülen genişlemenin etkisi de atlamamak gerekir. Döviz gelirlerindeki bu olumlu havanın döviz harcamalarında da yaşanamaması IMF önerilerinde

³⁵⁴ KRUGER(2004), a.g.ç., s.24.

³⁵⁵ Mustafa SÖNMEZ, "**Türkiye Ekonomisinin 80 Yılı**", İstanbul Ticaret Odası, Yayın No : 2004-28, Mega Ajans, İstanbul, 2004, s.117-118.

³⁵⁶ BORATAV, a.g.e., s.128.

³⁵⁷ Gülten KAZGAN, "**Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**", Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 107.

³⁵⁸ UNAT, a.g.e., s.72.

beklenen sonucun alınamamasına neden olmuştur³⁵⁹. 1970 kararlarını 1958 ve 1946 devalüasyon kararlarından ayıran önemli fark; kamu gelirlerini arttırmaya yönelik vergi reformları içermesi olup bu bağlamda Taşıt Alım Vergisi, Spor Toto Vergisi, Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi gibi yeni vergiler getirilmiştir³⁶⁰.

1971-1974 arasında alınan tedbirlerin etkisi ile Kamu finansmanı kontrol altına alınmaya çalışılmıştır. Öyle ki, 1971 yılında GSMH'nin %1,5'u civarında açık veren konsolide bütçe 1972-1973 döneminde sifıra yakın bir boyuta gelmiştir. Bu olumlu gidişatın KİT'ler açısından devam ettiğini söylemek mümkün değildir. KİT'ler yatırım ihtiyaçları artmaya devam etmiş, kendi kaynakları ile karşılanamayan kısmı için Merkez Bankası kaynaklarından borçlanma yolu tercih edilmiştir. 1972 yılında borçlanma gereğinin GSMH'ye oranı %1,5 olan KİT'lerin 1974 senesinde bu oranı %2,5'e yükselmiştir³⁶¹. 1977'de KİT finansman açıkları 36 milyar TL iken 1979'da 60 milyar TL'ye sığrayarak artış kaydetmiştir³⁶².

1970'li yıllarda enflasyon kanadında da durum pek iç açıcı değildir. İstikrarı sağlama aracı olarak görülen devalüasyonun olumlu etkileri ödemeler dengesine yansırken yurtdışı istikrarın sağlanmasında aynı başarıyı gösterememiş, artan para arzı ve fiyatlar genel seviyesi nedeniyle fiyat istikrarı bozulmuştur. 1971-1977 döneminde yıllık ortalama enflasyon %18'i aşmıştır. Bu orana ulaşmada, petrol fiyatlarında meydana gelen artışın ve o dönem yaşanan petrol krizinin etkili olduğu açıktır. Ülkemiz 1970'lerin ilk yarısında dünya petrol fiyatlarında meydana gelen artışı tüketici fiyatlarına yansıtmamış ve farkı Hazine'den ödemiştir. 1972 yılında toplam ithalatın %10'u petrol ve petrol ürünlerinden oluşurken 1978'de bu oran %30,5'e çıkınca döviz darboğazının da etkisiyle petrol ithalatı kısıtlamış, bu durum ekonominin felç olmasına yol açmıştır³⁶³.

1975-1977 arasında Kıbrıs Barış Harekatı'nın bütçeye getirdiği yüke bağlı olarak toplam kamu açığının GSMH'ye oranında da artış kaydedilmiştir. 1975 yılında %4,7 olan bu oran 1977'de %8,2 olarak kayıtlara geçmiştir³⁶⁴.

³⁵⁹ UNAT, a.g.e., s.73.

³⁶⁰ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biihf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

³⁶¹ EMİL, a.g.m., s.46.

³⁶² ŞİMŞEK, a.g.e., s.221.

³⁶³ UNAT, a.g.e., s.74.

³⁶⁴ EMİL, a.g.m., s.46.

Dış borçlanma açısından bu yıllarda vadeler kısılırken faiz oranları yükselmiş, değişken faizli borçların dış borçlar içindeki payı artmış ve geri ödemeksizin dönemler kısaltılmıştır. Tablo 12’de görüleceği üzere, kısa vadeli borçların toplam dış borçlara oranı 1970’li yılların başında neredeyse sıfırken, 1978 yılı itibarı ile %50’ye kadar yükselmiştir. Diğer kredi türlerine kıyasla oldukça pahalı olan kısa vadeli krediler sürekli borcun borçla ödenmesine neden olurken 1970’lerin sonlarına doğru dış ödemeler dengesinde yaşanan güçlükler ile birlikte ödenemez hale gelmiştir. Nihayet 1978-1980 yılları arasında dış borç ödemeleri büyük ölçüde ertelenmiştir. Erteleme anlaşmaları ile ticari borçlar da devlet borçları kapsamına alınmış, faiz borçları da anaparaya dönüştürülerek dış borç stokuna eklenmiştir³⁶⁵.

Tablo 12 : 1970’li Yıllarda Türkiye Ekonomisinde Dış Borçların Gelişimi (Milyon USD)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Orta ve uzun vadeli dış	2.984	3.722	3.325	3.838	4.725	6.618	10.048	12.781
-Kamu ve Kamu Garantili	2.869	3.526	3.179	3.590	4.305	6.353	10.980	11940
-Özel	115	146	146	248	-	-	-	841
Kısa vadeli (*)	279	223	1115	3.051	6.093	7.176	3.556	2480
-Özel	225	145	999	1.781	4.407	5.282	2.062	1.031
DÇM	225	145	999	1.036	2.267	2.860	617	573
Ticari	-	-	-	745	2.140	2.422	1.445	481
-Kamu	54	78	156	1.270	1.686	1.894	1.104	1.148
Toplam	3262	3495	4.480	6.889	10.818	13.794	13.604	15.261

Kaynak : ÖNEL, a.g.m., s.49.

1970’li yıllar, petrol krizinin yaşanması, Kıbrıs Barış Harekati’nin bütçeye getirdiği yük, ithal ikamesinin ikinci aşamasına geçişte dövize duyulan ihtiyacın artması ve işçi dövizlerinin yurda girişinin azalmış olması gibi konjonktürel sebeplerden ötürü Merkez Bankası’nın rezervlerinin azaldığı bir dönemdir. İşçi döviz akımı kuşkusuz ekonomide bir rahatlama yaratmıştır ancak petrol zamları bu rezervleri eritince 1975 yılında DÇM (dövize çevrilebilir mevduat) adı altında kısa vadeli borçlanma politikasına yer verilmiştir.

1977 yılından itibaren artık ekonomideki istikrar kesin biçimde bozulduğunu söyleyebiliriz. TEFE endeksleri yıllık ortalaması 1977’de %24,1 iken 1978’de %52,6’ya çıkmıştır. Yine bu yılda döviz darboğazı nedeniyle Türkiye “70 cent’e

³⁶⁵ Gülcan ÖNEL, “Türkiye’de Dış Borçların Sürdürülebilirliği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt :8, Sayı : 2, Nisan – Haziran 2006, s.49.

muhtaç” duruma düşmüş, çözüm yine IMF ile masaya oturulmakta bulunmuştur. Nisan 1978’de IMF’nin mali desteği alınarak uygulanmaya başlanan 2 yıllık Stand-By anlaşmasında 1 USD = 25TL olarak belirlenmiş, KİT fiyatlarına zam yapılması, bütçe harcamalarının disipline edilmesi, ihracatın teşviki, tarım ürünleri destekleme alımlarının daraltılması, maaş ve ücret artışlarına sınırlama getirilmesi, DÇM uygulamasının kaldırılması kararlaştırılmış³⁶⁶, beklenenin çok altında dış kredinin serbest bırakılması nedeniyle uygulanan politikalar başarıya ulaşamamıştır. 1978’den itibaren tekrar Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası gibi kuruluşlardan, gelişmiş ülke hükümetlerinden, OECD’den uzun vadeli krediler sağlanmıştır. IMF ile imzalanan Stand-By anlaşması gereğince alınan kısa vadeli krediler neticesinde dış borçlar 10,2 USD uzun vadeli, 4,4 milyar USD kısa vadeli olmak üzere 14.6 milyar USD’ye çıkmıştır³⁶⁷. Temmuz 1979’da ikinci Stand-By anlaşması ile 25 TL’den 47 TL’ye düşürülmüş, emisyon artışına sınırlama getirilmesi, ithalatın kısıp ihracatın teşviki, yatırım harcamalarının kısılması ve kalkınma hızının düşürülmesi, çalışanların ücret ve maaş artışlarına sınırlama getirilmesi, tarımsal destekleme fiyatlarının düşük tutulması, alımların azaltılması, sübvansiyonların kaldırılması öngörülmüştür³⁶⁸.

Tablo 13’den de görüleceği üzere; uygulanan istikrar politikaları sonucunda istikrarlı bir büyüme oranı yakalanamamıştır. Bu sebeple 1970’lerin ülkemiz açısından düşük oranlı büyümeden kaynaklı “kayıp yıllar” olduğunu söyleyebiliriz³⁶⁹. İhracat rakamları düzenli bir artış trendindeyse de 1975 ve 1977 yıllarında yapılan mini devalüasyonlar önemli etkide bulunmamış, ithalatsa hızla artmaya devam etmiştir. 1978’de %20lik oranda meydana gelen düşüş petrol krizi dolayısı ile meydana gelen daralma ile açıklanabilir. Bütçe açıkları açısından da kayda değer bir sonuç elde edilememiş, sıkı para politikasının uygulanmadığı yıllarda da bütçe disiplini sağlanamamıştır. 1970’ler boyunca yapılan iki istikrar programının başarısızlıkla sonuçlanmasının nedeni taahhüt edilen reformların gerçekleştirilememesi olup bu gidişata siyasi istikrarsızlık da eklenince, alınan tedbirler tutarlılıktan yoksun kalmış, sonuçta içinde bulunulan durumdan kurtulmak

³⁶⁶ İstiklal Y. VURAL, “Türkiye’de Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Temmuz, 2000, s.190.

³⁶⁷ SÖNMEZ, a.g.e., s.120.

³⁶⁸ UNAT, a.g.e., s.75-76.

³⁶⁹ KRUEGER, a.g.ç., (www.imf.org/external/2004.htm ; Erişim : 15/11/2006)

için yine IMF önerilerine bağlı kalınarak yeni bir program hazırlanmıştır: 24 Ocak 1980 istikrar programı³⁷⁰.

Tablo 13 : 1960 - 1980 Arası Türkiye’de Bazı Makroekonomik Büyüklükler ve Değişimleri

	GSMH yıllık büyüme (1987 Fiyatlarıyla	Enflasyon (TEFE) Yıllık Değişim (%)	İhracat**	İhracattaki Yıllık Değişim (%)	İthalat**	İthalattaki Yıllık Değişim (%)	Dış Ticaret Açığı**	Dış Ticaret Açığındaki Yıllık Değişim	Bütçe Açığı**
1960	3,4	5,3	321	-	468	-	147	-	387
1961*	2	2,9	347	8	510	8,9	163	10,8	433,9
1962*	6,2	5,6	381	9,7	622	21,9	241	47,8	91,9
1963*	9,7	4,3	368	-3,5	688	10,6	320	32,7	-4,54
1964*	4,1	1,2	411	11,6	537	-22	126	-60,7	534,5
1965*	3,1	8,1	464	12,8	572	6,5	108	-14,3	726,6
1966*	12	4,8	490	5,6	718	25,5	228	111	538,6
1967*	4,2	7,6	523	6,7	685	-4,6	162	-29	-70,56
1968*	6,7	3,2	496	-5,2	764	11,5	268	65,4	479,4
1969*	4,3	7,2	537	8,2	801	4,8	264	-1,5	1172,8
1970*	4,4	6,7	588	9,4	948	18,3	360	36,3	153,3
1971	7	15,9	677	15,1	1171	23,5	494	37,2	2935,3
1972	9,2	18	885	30,7	1563	33,4	678	37,2	-13,7
1973	4,9	20,5	1317	48,8	2086	33,4	769	13,4	1046,4
1974	3,3	29,9	1532	16,3	3778	81,1	2246	192	1184,9
1975	6,1	10,1	1401	-8,6	4502	19,1	3101	38	359,2
1976	9	15,6	1960	39,9	4872	8,2	2912	-6,1	955,8
1977	3	24,1	1753	-10,6	5506	13	3753	28,9	7875,1
1978*	1,2	52,6	2288	30,5	4369	-20,7	2081	-44,5	2823,7
1979*	-0,5	63,9	2261	-1,2	4815	10,2	2554	22,7	4733,8
1980*	-2,8	107,2	2910	28,7	7513	56	4603	80,2	5486,8

Kaynak : Ercan ENÇ, Gökhan AYKAÇ, "Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış", **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, 2003, s.63. (*):IMF ile Stand-By imzalanan yıllar (**): Milyon USD

III – 1980 - 1990 DÖNEMİ

Cumhuriyet sonrası dönemde başlayan devletçilik ve karma ekonomi politikası yerini daha sonraki planlı dönemlerde ithal ikameci politikalara bırakmıştır. Bu süreç içerisinde başlayan sanayileşme stratejilerindeki olumsuzluklar yeterli, kaliteli ve ucuz üretim yapılamadığı için ekonomide dış şokların da etkisiyle enflasyonist baskıları arttırmış, fiyat tespit ve kontrol komitelerinin kurulmasına neden olmuştur.

³⁷⁰ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf) ; Erişim : 01/06/2006)

1980 öncesi ülkemizde özel sektörün ürettiği birçok dayanıklı ve dayanıksız tüketim mallarının fiyatlarının Sanayi Bakanlığı'na tespiti, KİT ürünlerinin maliyetinin altına satılması, enflasyonun hızlandığı bir ortamda birçok malın karaborsaya düşmesine, vergilendirilmeyen kazançların ortaya çıkmasına, gelir ve kaynak dağılımının aşırı bozulmasına, enflasyonun daha da hızlanmasına sebep olmuştur. Bu hızlanmada konsolide bütçe açıklarının ve tarımsal destekleme politikalarının önemli rolü olmakla birlikte uygulanan yanlış para ve kredi politikaları enflasyonu arttırmış, tüketimi yükselterek tasarrufları düşük oranda bırakmış bu durumda borçlanma olarak geri dönmüştür. O güne kadar istikrarsızlığın yapısal nedenlerini ihmal eden ve geleneksel makro-ekonomik yaklaşımı dikkate alan istikrar programları yerine 24 Ocak 1980 kararları ile;³⁷¹

- 🚧 Serbest piyasa ekonomisine geçişin sağlanması
- 🚧 İhracata ağırlık verilerek dışa açık bir ekonomik model oluşturulması
- 🚧 Kamunun faaliyet alanının sınırlandırılması
- 🚧 Döviz kuru politikasının yeniden belirlenmesi
- 🚧 Sıkı para politikası uygulaması
- 🚧 İthalatın liberalizasyonu
- 🚧 Yabancı sermaye girişinin artırılması
- 🚧 Enflasyonun talep kısıcı politikalar ile önlenmeye çalışılması amaçlanmıştır³⁷².

24 Ocak 1980 kararları kamu sektörünün faaliyet alanının sınırlandırılması, sermaye ve emek piyasalarının arz talep koşullarına göre belirlenmesi ve iç ve dış piyasada liberalleşmeye daha çok ağırlık verilmesine yönelik noktaları ile uzun dönemli kalıcı bir ekonomik gelişmeyi hedeflemiş olup bu yönü ile 1958, 1970 ve 1978'de uygulanan istikrar programlarından ayrılmıştır³⁷³. Bu kararlar ile,

³⁷¹ SAKAL(2003), a.g.e., s.210.

³⁷² DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf; Erişim: 01/06/2006)

³⁷³ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf; Erişim: 01/06/2006)

- Arz-talep dengesinin sağlanması
- Kamuda açıkların en düşük düzeye indirilmesi
- Özel sektörün teşvik edilmesi
- Dış ticaretin liberizasyonu
- Kaynak tahsisinin ekonomik kıstaslara uygun olarak verimli şekilde yapılması
- Kamu finansmanının disiplin altına alınması hedeflenmiştir.

Orta vadede ana hedef; ekonomiyi dış desteğe ihtiyaç duymadan gelişmesini kendi olanaklarıyla sürdürebilir bir yapıya kavuşturmak ve bir daha bunalım ortamına girilmemesi için gerekli yapısal dönüşümleri meydana getirmektir. KİT fiyatlarının idari kararlar tespiti esasının terk edilerek devlet desteklerinin azaltılması, temel mal ve hizmet kapsamının daraltılması ve bu kapsam dışında kalan tüm mal ve hizmetlerin piyasa şartlarına göre benimsenmesi, mali kesim reformu, kamu kesiminin sınırlandırılması, vergi reformu, reel faiz uygulaması, esnek kur politikası, dış ticaretin serbestleştirilmesi gibi tedbirleri içermektedir³⁷⁴.

Mali alandaki tedbirlerle kamu bütçesinin yeniden düzenlenmesi, vergi sisteminin esnekliğinin yükseltilmesi, arz yönlü vergi teşviklerinin düzenlenerek vergi gelirlerinin artırılması başlıca amaç olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda ilk vergi dilimi oranı %10'dan %40'a çıkarılmış, diğer vergi oranları artırılmış, istisna ve muafiyet kapsamı daraltılmıştır³⁷⁵. Ancak vergi politikasının beklentilere cevap verememesi nedeniyle gelir artışı çok düşük düzeyde kalınca istikrarın sağlanmasında kamu harcamaları kanadına ağırlık verilmiştir. Böylece kamu istihdamının dondurulması, kamu sektörü ücretlerinin enflasyon oranının altında belirlenmesi, KİT'lere yapılan transfer harcamalarında kısıtlamalara gidilmesi gibi önlemler ön plana çıkmıştır. Bu önlemler neticesinde KİT ürünlerine yapılan zamlarla, zararlarda azalma meydana gelmiş, 1979'da 68,9 milyar TL olan görev zararları 1981'de 6.6 milyar TL'ye düşmüştür. KİT faaliyet gelirlerindeki artışlara bağlı olarak KİT bütçelerinde oluşan fazlaların da GSMH'ye oranı 1985 yılında 1980 yılına kıyasla %3,9 oranında artmıştır³⁷⁶. Ayrıca 1983 yılında 2983 sayılı yasa ile KİT

³⁷⁴ ŞİMŞEK, a.g.e., s.222.

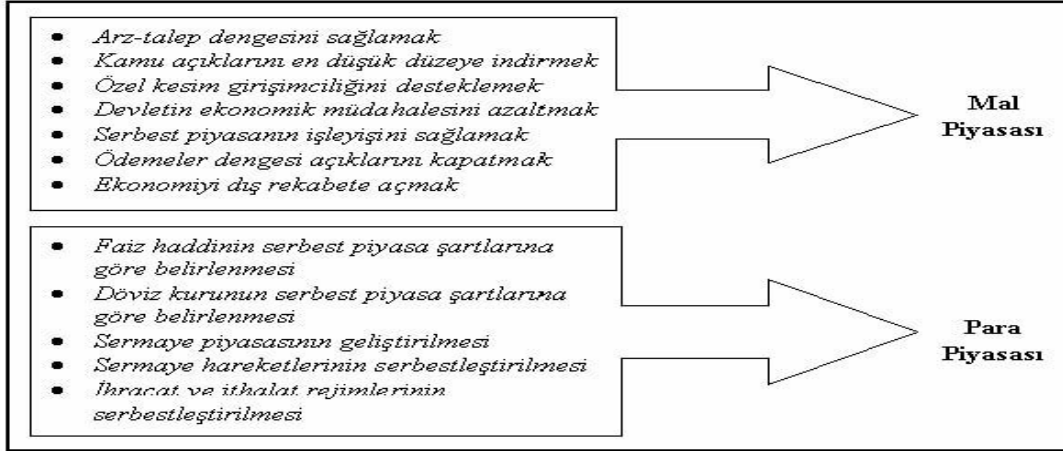
³⁷⁵ SAKAL(2003), a.g.e., s.212.

³⁷⁶ ŞİMŞEK, a.g.e., s.222.

özelleştirmelerine imkan sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmıştır³⁷⁷. Bütçenin yeniden düzenlenmesi başlığı altında kamu tüketiminin azaltılması, eğitim-sağlık-araştırma ve iç güvenlik hizmetleri vs.. cari hizmetlerin karşılanmasına öncelik verilerek personel artışından ve diğer cari giderlerden kaçınılması ve israfın önlenmesi hedeflenmiştir. Kamu yatırımları alanında enerji yatırımlarına öncelik tanınarak termik ve hidrolik santral projeleri ön plana çıkartılmıştır³⁷⁸.

Faiz oranlarının serbestleştirilmesi ile birlikte atıl fonların bankalara çekilmesi ve bu yolla verimli yatırımlara kanalize edilmesi amaçlanmıştır. Böylece bir yandan yatırım artışına bağlı olarak istihdam artışının sağlanması bir yandan da tasarrufların arttırılıp harcamaların kısılması yolu ile tüketim ve fiyat artışının engellenmesi amaçlanmıştır. Ancak bu noktada da hedefler tutmamış, yüksek faiz ile artan gelirin yatırım yerine tüketime yönelmesi enflasyonu körüklemiştir³⁷⁹.

Şekil 1 : 24 Ocak 1980 İstikrar Programı Temel Çerçevesi



Kaynak : DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biihf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

Ücretlerin sınırlandırılması yöntemi ile ulaşılmak istenen amaç, üretim maliyetlerinin düşürülmesi ile bu sayede yatırımların uyarılarak ihraç malların üretiminin artması ve iç talebin sınırlandırılmasıdır. Uygulama sonucunda ücretlilerin milli gelirden aldığı payın 1980'de %28,7'den 1988'de %15,8'e düştüğünü ve işgücü

³⁷⁷ SAKAL(2003), a.g.e., s.53-54.

³⁷⁸ Şule KARABAĞLI, "Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Finansmanında Kullanılan Yöntemler ve Bunların Özel Sektör Yatırım Tercihleri Üzerine Etkisi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 2003, s.65-66.

³⁷⁹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.223-224.

verimliliğinin azalması- nitelikli işgücü kaybı gibi yan etkilere sebep olduğunu söyleyebiliriz³⁸⁰.

Dış ticaret alanındaki istikrar tedbirleri ihracatın arttırılması ve serbest döviz kurunun belirlenmesi ile ilgilidir. Serbest döviz kuru ayağında yurt içi talebin daraltılarak ihracatın arttırılması ve bu sayede ödemeler bilançosu açıklarının azaltılması; dolar karşısında TL'nin sürekli ayarlanması ve fiyatların serbestçe belirlenmesi yoluyla da ihraç malların fiyatlarının düşürülmesi ve ihracatın arttırılması amaçlanmıştır. Bu politikalardan serbest döviz kuru uygulaması, ileriki yıllarda sadece parasal nitelikli bir tedbir olarak ihracatın yanında ithalatın da artmasına ve dolayısıyla ödemeler dengesinin bozulmasına ve bu yolla da fiyat istikrarının zedelenmesine neden olacaktır³⁸¹.

Bütün bu yukarıda sayılan önlemler ile devalüasyon, KİT zamları ve fiyat denetimlerinin kaldırılması gibi şok tedavi öğeleri de uygulamaya konmuştur³⁸². Programın desteklenmesini sağlamak amacıyla Haziran 1980'de IMF ile üç yıllık bir Stand-By anlaşması ve akabinde 1630 milyon USD sağlanmıştır. Bu anlaşmayı daha sonra bir yıllık ve 225 milyon SDR sağlayan yeni bir anlaşma takip etmiş, OECD ve Dünya Bankasından sağlanan kredilerle birlikte toplam 5 milyar kaynak serbest bırakılmıştır³⁸³.

1988'e kadar hedeflere bir ölçüde ulaşıldığını, ihracatın artıp işsizliğin gerilediğini belirtmekte yarar vardır. Ancak devam eden süre içerisinde, 1980'li yılların sonundan başlayarak kamunun yüksek faiz politikası ile borçlanması, konvertibiliteye geçiş sonrasında kısa vadeli yabancı sermaye girişinin hızlanması ve ihracatın gerilemesi, ekonominin hızlı bir kalkınmayı finanse edecek kaynakları kendi yapısı içinde yaratamaması, yaratılan kaynakların ise etkinlikle sanayi yatırımlarına aktarılamaması, ülkede kontrol altına alınamayan enflasyon ve gelir dağılımındaki eşitsizlik ülkemizi yeni bir açmazın eşiğine getirecektir³⁸⁴. 1980'lerin ortasından itibaren kamu sektörünün genişliğini azaltmaya yönelik çabalar olmasına

³⁸⁰ ŞİMŞEK, a.g.e., s.223.

³⁸¹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.224.

³⁸² BORATAV, a.g.e., s.147.

³⁸³ VURAL, a.g.m., s.191.

³⁸⁴ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biiibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf); Erişim: 01/06/2006)

rağmen hükümet politikaları bu amaca yönelik kararların boşa çıkmasına yol açmıştır.

Türkiye 1989 yılında aldığı 32 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kambiyo rejimini tamamen serbestleştirmiş ve ödemeler dengesinin sermaye hareketleri kalemlerini doğrudan doğruya uluslararası finans sermayesinin spekülatif hareketlerine açmıştır. Bununla;

Yurt içi ve yurt dışı tasarrufların mali sisteme aktarılması, dolayısıyla kredi hacminin genişlemesi,

Ulusal mali piyasalarda belirlenen yurt içi faiz haddinin düşmesi (sermayenin maliyeti azalacak) ve uluslararası faiz oranına yaklaşması,

Ucuzlayan sermaye maliyeti ve genişleyen kredi hacmi sayesinde sabit sermaye yatırım harcamalarının artması ve ekonominin büyüme hızının yükselmesi hedeflenmiştir.

Ancak; toplanan tasarrufların üretken sektörlerle yönelik sabit sermaye yatırımlarını arttırmak yerine, finansal spekülatif faaliyetler arasında çarçur edilmesi reel faiz yükünü giderek attırmıştır. İç borç tuzağına sıkışan kamu sektörünün her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kalması ve bu arada devlet iç borçlanma senetlerinin sunduğu faiz arbitrajının dışa açık sermaye hareketleri altında, olağanüstü bir spekülatif gelir olanağı yaratarak Türkiye'den dış dünyaya net kaynak aktarımına neden olması durumuna neden olmuştur³⁸⁵. Ayrıca TL'nin konvertibil olması neticesinde ülkeye kısa vadeli yabancı sermaye girişi hızlanmış, bu durum Türk bankalarının ve şirketlerinin yurtdışından yabancı para cinsinden borçlanmalarını cazip hale getirmiş, böylece kısa vadeli dış borçlanma artmıştır. Sıcak paranın artması, Merkez Bankası rezervlerini de arttırınca enflasyonu körüklemiştir³⁸⁶.

Görüldüğü üzere 1980 yılında yürürlüğe konan yeni ekonomi politikası tam olarak hedeflerine ulaşamamıştır. 10 yıllık süreçte ulaşılan noktanın hedeflenen nokta ile yakın bir ilişkisi bulunmamaktadır. Yine de bu dönemin herhangi bir kriz ile

³⁸⁵ Erinç YELDAN, "Borçlanma Sorunu ve IMF Politikaları (1)", (www.stradigma.com/kasim2003/makale_06.htm ; Erişim: 13/11/2006)

³⁸⁶ ŞİMŞEK, a.g.e., s.226.

kapatılmadığını vurgulamak gerekir. 1990'lı yıllar ise 1980'lerin ilerisine geçerek tablonun kötüleşmeye başladığı yıllar olacaktır.

IV – 1990 VE SONRASI DÖNEM

1990'lı yıllar diğer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında ülkemiz açısından son derece uçuk rakamların seyrettiği yıllar olmuştur. GSMH'nin yıllık ortalama %5.9 oranında büyüdüğü, enflasyon oranının %73 gibi rakamlara ulaştığı, dış borç rakamlarında 131.5 milyon USD'nin hakim olduğu bir süreçtir³⁸⁷. Bu sürecin daha iyi anlaşılması bakımından alt başlıklara ayırmak faydalı olacaktır.

A – 1994'e Kadar Olan Dönem

1990'da %9'luk büyüme hızı ile başlayan dönem 1991'de Körfez Krizi ve erken genel seçimlerin yol açtığı belirsizlik ortamı ile bir kriz tehlikesi doğurmuşsa da yüksek döviz rezervlerine sahip TCMB'nin piyasalara zamanında müdahale etmesiyle piyasalar stabilize edilmiştir. Durumun bu kadar ciddileşmesinde seçim ekonomisi uygulanmasının payı yadsınamaz. Zira artan kamu harcamaları büyüme üzerinde olumlu bir etki yapmışsa da finansmanın dış kaynaklardan ve Merkez Bankası kaynaklarından karşılanıyor olması ve iç borçlanmada da uzun vadeye yayılarak borçlanma maliyetini düşürme yaklaşımı artan likiditeye bağlı olarak enflasyonist baskı yaratmıştır³⁸⁸. 1991 yılında harcamaların GSMH içindeki payı %29,2 iken vergi gelirlerinin payı %21,9 olarak gerçekleşmiştir. 1992'de bu oranların sırasıyla %28,8 ve %23,2, 1993'te %32,4 ve %28,0 olarak kayıtlara geçmesi kamu finansmanının borçlanma ile karşılandığının gösterilmesi bakımından somut bir örnektir³⁸⁹.

1989 yılında kamu sektörü işçilerine %42'lik bir zam yapılması ve bunu memur maaş zamlarının izlemesi, destekleme alımlarına ayrılan kaynaklardaki görece daralmanın ilk kez 1989'da son buluşu ile başlayan ve 1992'ye kadar devam eden süreç mali disiplinden fire verildiğinin göstergeleri arasında sayılabilir. Ücret ve maaş maliyetlerinin artması nedeniyle KİT'lerin de olumsuz etkilendiğini söyleyebiliriz.

³⁸⁷ Merih CELASUN, "Turkey's Public Sector Finances and EU Perspective", **METU Studies in Development**, Volume : 32, Number : 2, December, 2005, s.221.

³⁸⁸ SAKAL(2003), a.g.e., s.216.

³⁸⁹ ŞİMŞEK, a.g.e., s.226.

KİT'lere dönük hazine desteğinin de çekilmesi bu kurumları iç ve dış borçlanmaya itmiş, 1990'lı yıllarda katma değer üreten, emek verimi bakımından ayakta durabilecek özellikler taşıyan, yatırımların verimliliği açısından başarılı ancak bunları borçlanma ile sağlayabilen bir KİT sistemi ortaya çıkmasına etkiye bulunmuştur. 1991 yılında KİT sistemini ıslah etme ve özerkleştirmeyi ön plana çıkararak özelleştirme planı dahilinde hareket edilerek giderek artan sayıda KİT özelleştirilecek konuma getirilmiştir. Böylelikle sonraki yıllarda da etkinleştirme amacından çok kamu açıklarını kapatma amacıyla özelleştirme amacı ön plana çıkmıştır³⁹⁰.

1989 yılında yaşanan finansal liberalleşme sonrasında sıcak para girişleri sayesinde Türkiye ekonomisi borçlanma ile çarkları döndürüp yüksek büyüme hızlarına ulaşırken dış borç rakamları 1986'da 32 milyar USD iken 1993 sonunda 67 milyar USD'ye ulaşmıştır³⁹¹. 1993 programında kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'nin %14,9'undan %9,0'a indirilmesi planlanırken gerçekleşen rakam %16,1 olarak kayıtlara geçmiştir³⁹². Durumun bu hale gelmesinde konsolide bütçe içerisinde yer alan faiz ödemelerinin rolünün büyüklüğü yadsınamaz. İthalata dayanan büyüme sürecinin etkisiyle ülkemizde bir yandan dış açık diğer yandan kamu açığı hızla büyürken, dengelerin iyice bozulması ile krizin ayak sesleri hissedilmeye başlanmıştır. Artan kamu harcamalarını vergi gelirleri yerine borçlanma ile karşılamaya çalışan iktidarlar faizlerin yükselmesinin de önünü alamaz hale gelmişlerdir. Şimdi 5 Nisan Kararlarının alınması sonucu ile biten dönemi inceleyelim.

B – 1994 Krizi ve 5 Nisan Kararları

1994 yılında %114 enflasyon oranını gören ülkemizde yüksek kamu açıklarına rağmen faiz oranlarının düşük tutulması sonucu iç borç senetlerine olan talep düşmüş ve dövize hücum yaşanmıştır³⁹³. Faizlerdeki düşüş süreci para ikamesini arttırmış, dövize olan talep Merkez Bankası kaynakları üzerinde baskı yaratmış, bunu önlemek için açık piyasa işlemlerine gidilmesi faiz oranlarını tekrar

³⁹⁰ BORATAV, a.g.e., s.176-177.

³⁹¹ KEPENEK, YENTÜRK, a.g.e., s.204.

³⁹² TÜSİAD, "The Turkish Economy' 94", Ide Press, Tüsiad-T/94, 7-168, İstanbul, July 2004, s.69.

³⁹³ SÖNMEZ, a.g.e., s.147.

yükseltmiştir. kamu kesiminin finansman gereğinin karşılanması amacıyla borçlanmada artış görülmüş, TL'nin değerindeki artışa bağlı olarak ithalatın artıp dış ticaret açığının büyümesine yol açmıştır³⁹⁴. Döviz rezervleri eriyen ülkemizde istikrarsızlık sonucu tasarruflar döviz'e yönelmiş, bu durum döviz kurunu yükseltmiştir. 15 Ocak 1994'te TL %100'ün üzerinde değer kaybetmesi neticesinde bu durumu bastırmak için yükseltilecek faizlerle gecelik faiz oranı %1000'in üzerine çıkmıştır. Dolarlaşma ve yüksek faiz ikilemi arasında kalan Türkiye IMF'ye davetiye çıkarmak zorunda kalmıştır³⁹⁵. Gülten Kazgan'a³⁹⁶ göre 1994'de yaşanan krizin ana nedeni; ekonomideki dengesizliklerin yoğunlaştığı bir dönemde İMKB endeksini yükseltmek amacı ile faiz oranlarının düşürülmesi yoluna gidilmesi ve bunun ters etki yaratmasıdır. Borsanın faizlerin düşmesi sonucu ortaya çıkacak sermayeyi çekecek derinlikten yoksun olması, spekülasyonun borsa yerine döviz alımına yönelmesine neden olmuştur. Merkez Bankası'nın piyasaya döviz sürerek bunalımı geciktirmesi de yeterli olamamış ve yeni bir istikrar programı hazırlanması gündeme gelmiştir.

5 Nisan 1994 istikrar önlemleri ile 50 yıllık IMF tarihinin 16. Stand-By anlaşması yapılarak 610 milyon SDR'lik kredi sağlanmıştır³⁹⁷. Paketin esas amacı; serbest piyasa ekonomisine geçmekte olan ülkemizde para, döviz, sermaye, mal ve emek piyasaları arasında, özellikle de ilk üç piyasa arasında, baş gösteren dengesizlikleri gidermek ve kronikleşmiş enflasyonun üç haneli rakamlarda demirlemesini engellemek olarak belirlenmiştir. 5 Nisan Kararlarını o güne kadar uygulanmış istikrar kararlarından farkı; ülkemizde emek ve mal piyasası dışında döviz-sermaye-mal piyasası gibi piyasaların artık faaliyet göstermeye başlamış olmasıdır³⁹⁸. Yapısal düzenlemeler bölümünde de KİT'lerin özelleştirilmesi, sosyal güvenlik kurumlarında reform yapılması, tarımsal destekleme politikalarında azalma hedeflenmiştir³⁹⁹. Bu hedeflere ulaşmak için öncelik yüksek oranda devalüasyona yer verilerek kamu giderlerinin düşürülmesine çalışılmış ve bir defaya mahsus olmak

³⁹⁴ KEPENEK, YENTÜRK, a.g.e., s.204.

³⁹⁵ SÖNMEZ, a.g.e., s.148.

³⁹⁶ Gülten KAZGAN, "Küreselleşmiş Dünyada Küreselleşen Türkiye'nin Krizleri", **İktisat Dergisi**, Sayı:410-411, Şubat-Mart 2001, s. 26.

³⁹⁷ SÖNMEZ, a.g.e., s.148.

³⁹⁸ PARASIZ, a.g.e., s.218.

³⁹⁹ CANGİR, a.g.e., s.40.

üzere vergiler konulmasına karar verilmiş, sermaye hareketlerine herhangi bir sınırlama getirilmemiştir⁴⁰⁰.

Sözkonusu programa göre⁴⁰¹;

✚ Kamu gelirlerinin artırılması ve giderlerinin azaltılması prensibinden hareket edilmiştir. Bu amaçla KİT fiyatlarının artırılması, KİT'lerin hazineye olan borçlarını süratle ödemeleri için gerekli düzenlemeler yapılması, etkin bir vergilendirme oluşturulması, hazineye ait taşınmazların bir bölümünün satılması, kamuda personel alımının dondurulması, mahalli idarelerin de - merkezi hükümete paralel olarak - istihdamını dondurması, 1994 kamu yatırım programına hiçbir yeni projenin alınmaması, 1994 yılında bitecek olanlar hariç olmak üzere kamu projelerinden %20 oranında kısıntı yapılması, kamu kuruluşlarının taşıt-lojman-hizmet binası yatırımlarının dondurulması gibi gelir arttırıcı önlemler benimsenmiştir.

✚ Uluslararası piyasalarda güven sağlanması, döviz rezervlerinin yükseltilmesi, ödemeler dengesinin düzeltilmesi amaçlanmıştır. Döviz kurunun hedeflenen enflasyon oranıyla uyumlu kılınması noktasından hareket eden bir kur politikası kabul edilmiştir. Orta vadede özel kesimin ve işçi kesiminin çıkarlarına uygun bir fiyat ve ücret disiplinine girmeleri hedeflenmiştir. Ayrıca tüm ekonomik birimlerin hesaplarını geçmişe dönük değil geleceğe yönelik yapmaları amacıyla uyumlu döviz kuru, ücret ve faiz politikaları gündeme gelmiştir.

✚ Dış ticaretle ilgili olarak, dış piyasalarda rekabet gücüne sahip olabilecek sektörlerde üretimin desteklenmesi, yatırımların teşvikinde mukayeseli üstünlükler ve özkaynak-yabancı kaynak dengesi dikkate alınacak, özkaynak kullanımı özendirilecektir⁴⁰².

✚ Döviz kuru üzerindeki spekülasyonları önlemek amacı ile günlük kurların tamamen Merkez Bankası inisiyatifi yerine belirlenen bazı bankaların günlük kurlarının ortalaması alınarak yine Merkez Bankası tarafından belirlenmesi uygulanmasına geçilmiştir. Bankaların alış-satış kurları arasındaki marj %3 ile sınırlı tutulmuştur⁴⁰³.

⁴⁰⁰ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf; Erişim: 01/06/2006)

⁴⁰¹ SAKAL(2003), a.g.e., s.218.

⁴⁰² PARASIZ, a.g.e., s.262.

⁴⁰³ VURAL, a.g.m., s.196-197.

🚧 Kamu açıklarının indirgenmesi ve bu açıkların Merkez Bankası kaynaklarından finanse edilmesinin durdurulması hedeflenmiştir. Bu bağlamda kredi kullanımına kısıt getirilerek Merkez Bankasının özerkliği ulaşmak istenen bir nokta olarak belirlenmiştir.

🚧 Repoya ilişkin düzenleme tamamlanarak gayrimenkul yatırım fonları ve gayrimenkul yatırım ortaklıkları düzenleme kapsamına alınmış ve bu sayede sermaye piyasalarının etkinliğinin sağlanması ve gömülen kaynakların ekonomiye kazandırılması hedeflenmiştir⁴⁰⁴.

🚧 KİT ürünlerine yapılacak zamlardan elde edilen gelirin bir kısmının Hazineye aktarılması, kamu fonlarının MB ve Ziraat Bankası dışındaki bankalarda vadeli olarak tutulması ve kamuya ait tesis, kamp ve lojmanların kira bedellerinin rayiç bedel üzerinden bütçeye aktarılması gibi tedbirler alınması kararlaştırılmıştır⁴⁰⁵.

🚧 Tarımsal destekleme politikası ile ilgili olarak dünya fiyatlarının üzerinde seyreden fiyatların, üretim fazlası oluşmasına ve devletin aşırı alımlar yaparak stok maliyetlerinin yükselmesine sebep olabileceği vurgulanmıştır. Bu bağlamda tarımsal destekleme fiyatlarının ücret ve maaşlarda öngörülen hedeflerle tutarlı olarak belirlenmesi, hedef kitleye doğrudan ödeme yapma ve kredi kolaylıkları sağlama gibi konulara ağırlık verilmesi, sübvansiyonların bütçe ödenekleri ile sınırlı kalması, tarımsal destekleme kapsamının şeker pancarı, tütün ve hububat ile sınırlı kalması ve tarımla ilgili kamu kuruluşlarının ve tarım satış kooperatiflerinin Merkez Bankası tarafından finansmanına izin verilmemesi karara bağlanmıştır⁴⁰⁶.

🚧 Yerel yönetimlerde belediyeler, kaynak göstermeden toplu sözleşmede ücret artışı yapamayacaktır⁴⁰⁷.

🚧 Sosyal güvenlik kuruluşlarından SSK'da emekliliğe hak kazandıran prim gün sayısı belli bir geçiş süresi tanınarak kadınlar için 7200 erkeler için 9000'e çıkartılacak, işyeri denetimleri arttırılarak SSK prim gelirleri yükseltilecek, SSK'nın kira getirmeyen gayrimenkulleri satılacaktır⁴⁰⁸.

🚧 Alkol, tütün, otomobil, petrol gibi tüketim maddelerinin vergilerinin arttırılması ve tekel zamları kararlaştırılmıştır⁴⁰⁹.

⁴⁰⁴ PARASIZ, a.g.e., s.262.

⁴⁰⁵ VURAL, a.g.m., s.196.

⁴⁰⁶ PARASIZ, a.g.e., s.262.

⁴⁰⁷ PARASIZ, a.g.e., s.268.

⁴⁰⁸ PARASIZ, a.g.e., s.268-269.

⁴⁰⁹ VURAL, a.g.m., s.196.

Ekonominin %6 oranında küçüldüğü, ithalatın hızlı düşüşü ile ödemeler dengesinin fazla verdiği, bunlara ilaveten gelir dağılımında ücretliler aleyhine bozulma ve işsizliğin beraberinde geldiği⁴¹⁰ bir döneme girilmesine karşılık, 5 Nisan kararları seçimler nedeniyle titizlikle uygulanamamış, seçimlerden sonra istikrar tedbirlerinin yanı sıra yapısal reformları da içeren bir programın yürürlüğe konması için IMF ile yeni bir Stand-By anlaşmasını imzalanarak Temmuz 1994'ten itibaren 14 aylık bir zaman dilimi için 742 Milyon USD taze kaynak sağlanmıştır⁴¹¹.

Orta vadede 5 Nisan 1994 istikrar programının hedeflerine ne kadar ulaştığı araştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır: Program piyasada yaşanan krizi bir süre için durdurabilmiştir. Ancak bunun faturası GSMH'nin %6'ya varan oranda düşmesiyle gerçekleşmiştir. Yapısal hedefleri gerçekleştirme de başarılı olduğu söylenemeyebilir. Kamu gelir-gider dengesizliği de vergi yasalarındaki düzenlemelere karşın daha da derinleşmiştir. Özelleştirmede önemli bir yol alınmamış, Sosyal Güvenlik Yasası ise 5 Nisan 1994 istikrar programından 5.5 yıl sonra 1999'da çıkarılabilmektedir. Yerel yönetimlere özerklik, tarımsal destekleme politikalarının yeniden düzenlenmesi, dış ticaret bilançosunun küçültülmesi gibi sorunlar 2000'li yıllara devretmiştir⁴¹². Kısa dönemli sermaye girişlerine yönelik bir önlem de alınmamış, ülkemiz 1995 ve 1996 yıllarında da kısa dönemli sermaye girişlerine yüksek kazanç sağlamaya devam etmiştir⁴¹³. 1994 yılında yaşanan durgunluk, yerini bir yıl sonra, kamu finansmanının gereği olarak yüksek faizle borçlanılması, giderek ucuzlayan ithalat olanakları vs. sebebiyle hızlı bir ekonomik büyümeye bırakmıştır. 1995 yılının ilk aylarından itibaren Hazine ihale faizleri, mevduat faizleri, kredi faizleri gerilemeye, döviz kurlarının da istikrarlı bir çizgide seyretmeye başlaması maliyetlerde görece bir azalmaya yol açarak fiyat artış oranlarını düşürücü etki yapmıştır. Buna bağlı olarak kredi hacminde meydana gelen genişlemenin de etkisiyle iç talepte canlanma görülmüştür. Bu bağlamda enflasyon oranı devam eden dönemde yılda %70-80 düzeyinde kronikleşmiş ve konsolide bütçenin %40'dan fazlası kamunun borç faizi ödemelerine tahsis edilmiştir⁴¹⁴.

⁴¹⁰ SÖNMEZ, a.g.e., s.148.

⁴¹¹ VURAL, a.g.m., s.195.

⁴¹² DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf; Erişim: 01/06/2006)

⁴¹³ Nurhan YENTÜRK, "Körlerin Yürüyüşü : Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003, s.119.

⁴¹⁴ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf; Erişim: 01/06/2006)

Şimdi 1996-1998 yıllarına kısaca deyiniş 1999 yılı ve 9 Aralık Kararlarını inceleyelim.

C – 9 Aralık 1999 Kararları, Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri

1996-1998 yılları arasında erken seçimler, IMF ile yapılan Stand-By anlaşmasının sona ermesinin neden olduğı siyasi belirsizlik ve reel döviz kurlarındaki artışın finans piyasaları üzerinde oluşturduğu baskılara bağılı olarak parasal istikrar bozulmuştur. Bu dönemde Merkez Bankası'nın enflasyonun düşürölmesi yerine finans piyasalarında istikrar sağlanmasına yönelik uyguladığı para politikası da bu sürecin hızlanmasına katkıda bulunmuştur⁴¹⁵. Sermaye giriş ve çıkışlarının belirlediğı dalgalı büyüme 1997-1998 yılında GSMH'yi ve kişi başına düşen milli geliri doruğa taşımakla beraber enflasyonun hızlanmasından GSMH'de payı ağırlaşan iç ve dış borçlara, faiz ödemelerinin devlet bütçesindeki artan yükünden gelir bölüşümünün giderek bozulmasına yol açan bir çizgide olumsuz bir birikimi de beraberinde sürüklemiştir⁴¹⁶.

1998 yılında Asya'da patlak veren krizin etkilerinden korunmak amacıyla üç yıllık bir program ortaya konulmuş, ilk döneme ilişkin sonuçların olumlu olması, dış dengesizliğin önemli bir düzeyde olmaması ve resmi döviz rezervlerinin yüksek olması nedeniyle daha çok kısa vadeli istikrarsızlığın çözümünde başvuruşan Stand-By uygulanmamış, IMF kaynaklarına başvurmadan sorunun IMF gözetiminde çözümüne yönelik Yakın İzleme Programı uygulamaya konmuştur⁴¹⁷.

Ülkemizin IMF programına uygun davranması sonucunda devalüasyonsuz atlatılan bu durum TL'nin değerişlenmesine yol açarak yüksek ödemeler bilançosu açıklarıyla durumun ciddiyetini arttırmıştır. Ayrıca Yakın İzleme Programı neticesinde uluslararası rating kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu uluslararası sermaye piyasalarından uygun şartlarda kredi bulabilecek şekilde yükselmemesi, global mali kriz ile birleşip ülkemiz için dış borçlanma gereğini tekrardan gündeme taşımıştır. Vergi yükünü hafifletecek ve iç borçlanmayı kolaylaştırabilecek (bono ve tahvillerin faiz gelirlerinden alınan %6,6'lık stopajın kaldırılması, mevcut bono ve

⁴¹⁵ ŞİMŞEK, a.g.e., s.228.

⁴¹⁶ Gülsen KAZGAN, "Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi" 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004, s. 441.

⁴¹⁷ VURAL, a.g.m., s.198.

tahvillerden peşin vergi alınamaması) yöntemler devreye girmiştir. Yapısal reformların istenen hızda gerçekleştirilmemesi, özelleştirmenin hedeflenenden düşük düzeyde kalması⁴¹⁸, 6 milyar USD'yi aşan sıcak para çıkışı, mali kuruluşlar dışında bütün kesimlerin %5-6 daralmaya girmesi, GSMH'de %6.4 düşüş, TEFE'nin %63'e fırlaması, reel faizlerin de %37'ye ulaşarak dış borç stokunun 103 milyar USD'ye, iç borç stokunun GSMH'ye oranı %32'ye çıktığı nokta; faizi yüksek, vadesi kısa borç birikimi 1999 sonunda Hazine'yi iç borçları artık döndüremediği noktaya sürüklemiştir. Girilen kriz ortamı, çerçevesinde “*Döviz Kuruna Dayalı Enflasyon İle Mücadele Programı*” (9 Aralık Kararları) yürürlüğe konulmasına sebep olmuştur. Başlıca hedefleri;

🏛️ Mali disiplinin sağlanması ve faiz dışı bütçe fazlasının oluşturulması için kamu harcamalarının azaltılması

🏛️ Hedeflenen enflasyon oranı ile paralel paranın değer kaybı oranı için önceden ilan edilen takvimin uygulanması

🏛️ Merkez Bankası'nın net dış varlık durumu için likidite oluşturan ve kuruma yarı-para kurulu rolü veren bir parasal düzen oluşturulması ve bu yolla enflasyonun düşürülmesi⁴¹⁹ olarak üç temel amaç belirleyen program temelde kamu mali kesimi reformu, döviz kuru nominal çıpasına dayalı para programı, sosyal güvenlik-özelleştirme-tarım kesimine yönelik yapısal dönüşümler üzerine oturtulmuştur⁴²⁰. Programın uygulayıcıları, ülkemizde enflasyonun temelde güven eksikliğine dayalı bir sorun olduğundan hareketle programı yapısal tedbirler ve kamu maliyesi ve döviz kuru noktalarından desteklemeyi uygun bulmuşlardır. Bu programda konsolide bütçe dengesi ile yetinilmemiş, “kamu kesimi genel dengesi” kavramı getirilerek merkezi bütçe, bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler, finans sektörü dışında faaliyet gösteren kamu teşebbüsleri, Merkez Bankası, kamu bankalarını kapsama alınmıştır⁴²¹.

Programın en önemli noktası; Merkez Bankası net iç varlık stoku ile ilgilidir. Buna göre; TCMB iç varlık stoku 1999 Aralık ayı düzeyinde sabit tutulmalı, üç aylık dönem sonunda para tabanının %5 alt ve üst sınırları içinde kalınmalıdır. Bu

⁴¹⁸ VURAL, a.g.m., s.198.

⁴¹⁹ Erineç YELDAN, “On The IMF-Directed Disinflation Program In Turkey : A Program For Stabilization and Austerity or A Recipe For Improverishment And Fiscal Chaos”, (www.econturk.org/Turkisheconomy/Turkcrizes2001.pdf ; Erişim : 27/11/2006)

⁴²⁰ Erineç YELDAN, “**Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim, Büyüme**”, 10. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s.161.

⁴²¹ YELDAN(2004), y.a.g.e., s.163.

çerçeve de kısa dönemli dalgalanmalar dışında tüm para tabanı, ödemeler dengesi yoluyla yaratılmalı, iç faiz hadleri tamamen piyasa tarafından belirlenmelidir. Sermaye akımları, faiz oranlarında hızlı düşüşe imkan vermek ve sermaye girişlerini idame ettirecek büyük faiz oranı farklılıklarını engellemek üzere sterilize edilmemelidir⁴²². Ancak bu şekilde ekonominin tümüyle döviz giriş çıkışlarına bağımlı hale getirilebileceği vurgulanabilir. Zira böylesi bağımlılığa dayalı programlarda ekonominin kısa dönemli döviz giriş-çıkışlarından arındırılmış olması gerekebilir. 2000 yılı Enflasyonu Düşürme Programının bu yönü, en zayıf noktasıdır denebilir.

Program ile kamu açıklarının GSMH'ye oranı 1999'da %15,3 iken 2000'de %10,7'ye düşmüş ve buna bağlı olarak 2000'de mali harcamaların reel artış oranı %9,9 iken vergi gelirlerinin artış oranı %18,3'e yükselmiştir⁴²³. Diğer bir hedef olan parasal istikrarın sağlanmasını amacıyla da başarı kaydedilmiş, enflasyon oranını 2002 sonuna kadar indirmeyi hedefleyen (2000 yılı için TEFE %20 TÜFE %25; 2001 yılı için TEFE %10 TÜFE %12; 2002 yılı için TEFE %5 TÜFE %7) program, 2000 yılında öngörülen hedeflere ulaşmasa da, enflasyonda son 14 yılın en düşük oranına (TÜFE %39) ulaşılmıştır⁴²⁴. Döviz kurları öngörülen çapa değerlerine uygun şekilde gelişmeye başlayınca ucuzlayan ithalat yurt içi fiyatları düşürmüş, enflasyonist baskı azalırken ödemeler dengesi istikrarı olumsuz etkilenebilmiştir⁴²⁵. Faizlerde de önemli bir düşüş olmuş, Hazine iç borçlanma yıllık bileşik faiz oranı Ocak 2000'de %37'ye gerileyince Hazine'nin borç yükünü azalmış ancak enflasyonla mücadele politikasına zıt bir durum meydana gelmiştir. Bu arada ekonomide; büyüme oranının %6.5-7 aralığına doğru gitmesi, özelleştirmede aksamalar ortaya çıkmasına karşın son 15 yılda yapılan özelleştirmelerden daha fazla gelirin tek başına 2000 yılında elde edilmesi gibi olumlu gelişmeler de bahsedilebilir⁴²⁶. En önemli sorun ise cari açığın, başlangıçta tahmin edilenin çok üzerinde bir noktaya, 10 milyar USD ile GSMH'nin %5'ine ulaşmış olmasıdır⁴²⁷.

⁴²² YENTÜRK(2003), a.g.e., s.62.

⁴²³ ŞİMŞEK, a.g.e., s.230.

⁴²⁴ Seyhun DOĞAN, Halil ÖZEKİCİOĞLU, "Güney Kore ve Türkiye'de Uygulanan IMF Politikaları", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, 2005, s.154.

⁴²⁵ ŞİMŞEK, a.g.e., s.230.

⁴²⁶ SAKAL(2003), a.g.e., s.223.

⁴²⁷ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

Yapısal reformlar kanadında da programın üzerinden bir yıl geçmiş olmasına rağmen hedeflerde yer alan reformların yapılamamış olması, programın hedeflerine ulaşabileceği yönündeki beklentileri olumsuz yöne çevirmiştir. Programın krizle sona ermesinde bankacılık sektörünün taşımakta olduğu kırılganlık çok önemli bir faktördür. Vade uyumsuzluğu, geri dönemeyen borçların artması, kamu bankalarının görev zararlarının yükselmesi, bildirim zamanı dışında açık pozisyonların kontrol altına alınmamış olması, çok sayıda küçük ve sermayesi yetersiz bankanın izlenememesi, banka bilançolarında kamu kağıdı oranının yüksek olması, bankaların faiz riski taşımaları gibi özellikler bu kırılganlığın unsurlarını oluşturabilir⁴²⁸. Bu dönemde bankacılık reformları olmak üzere diğer yapısal reformların yerine getirilemeyişi, siyasi iktidarın bu konudaki kararsızlıkları, cari açığın çok büyümesi IMF'nin gözden geçirme programını ertelemesine neden olmuştur. TL'nin aşırı değerlenmesi, bankacılık kesimine yönelik yeni düzenlemelerin hız kazanmasıyla birlikte bankaların, açık pozisyonlarını kapatma yolunda çok daha hızlı hareket etmeye başlaması ile daha fazla likidite talebi faizlerin çok daha hızlı olarak yukarı hareketlenmesi ve bankaların daha yüksek faizle fon bulmaya razı olmaları sonucunu getirmiştir. Bu arada yabancı yatırımcılar da gerginliğin farkına vararak Türkiye'den çıkışı hızlanmışlardır⁴²⁹. Merkez Bankası bu likidite sorununda, 9 Aralık 1999 Enflasyonu Düşürme Programıyla (EDP) benimsediği net iç varlıklar kısıtlaması sebebiyle müdahale etmekte gecikmiştir. Geç gelen müdahale sonucunda da TCMB'ye döviz talebi olarak geri dönmüş ve döviz rezervleri EDP'de net döviz rezervi için belirlenmiş alt sınıra kadar düşmüştür⁴³⁰. TCMB, 17-24 Kasım haftasında yaklaşık 3 milyar USD, 24 Kasım-1 Aralık haftasında da 2.5 milyar USD olmak üzere döviz rezervinin 5.5 milyar USD kaybetmiş, iki haftada brüt döviz rezervi 24.4 milyar USD'den 18.9 milyar USD'ye inmiş, böylece enflasyonu düşürme programının net döviz rezervi üzerine koyduğu alt sınıra inilmiştir. Döviz rezervindeki hızlı erime de finansal piyasalardaki baskının ve gerginliğin derecesini yansıtmaları bakımından⁴³¹ önemli olmakla birlikte yıkımın boyutlarını ortaya koymak açısından da şu rakamlar çarpıcıdır. Yalnızca Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen 10 bankanın (Türkbank, Interbank, Bank

⁴²⁸ YENTÜRK, a.g.e., s.67.

⁴²⁹ Mahfi EĞİLMEZ, "Kasım 2000 Krizi Üzerine (1)" (www.mahfiegilmez.nom.tr/kose.htm ; Erişim: 15.11.2006)

⁴³⁰ Ercan ENÇ, Gökhan AYKAÇ, "Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış", **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, 2003, s.71.

⁴³¹ Ercan UYGUR, "Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım Ve 2001 Şubat Krizleri", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni No: 2001/1, (www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/krizdenkrize.pdf ; Erişim : 17/11/2006)

Ekspres, Egebank, Sümerbank, Yurtbank, Esbank, Yaşarbank, Etibank, Bank Kapital) oluşturduğu yük, Ekim 2000 sonu itibariyle 11.5 Milyar USD'ye, 2003 yılı itibariyle de 43 Milyar USD'ye ulaşmıştır. Türkiye'nin 2000 yılı bütçesinin %16.5'i düzeyine ulaşan bu tutar, dış borç stokunun %10.8'ine denk gelmekte, 2001 yılı için beklenen vergi gelirlerinin de %25'i büyüklüğüne ulaşmaktadır⁴³².

Kasım 2000'de yaşanan bu krizin ardından, Stand-By düzenlemesine ek olarak yeni önlemler ilan edilerek, IMF'ye yeni bir niyet mektubu verilmiştir. Ek Rezerv Kolaylığı adı altında yapılan anlaşma kapsamında, IMF'den 7,5 milyar USD'lik ek finansman imkanının yanı sıra, uluslararası bankalardan 3 milyar USD ve dört Türk bankasından 1 milyar USD olmak üzere, toplam 11,5 milyar USD kaynağın sağlanacağı açıklanmıştır. Bununla beraber, Aralık 2000'de 2.250 milyar USD ek rezerv ve 550 milyon USD Stand-By çerçevesinde, toplam 2.8 milyar USD ve yine ek rezerv kapsamında 20 Ocak 2001 ve 20 Şubat 2001'de 1.1'er milyar USD, 15 Mart-15 Haziran-15 Ağustos ve 15 Kasım 2001'de 750'şer milyon USD kullandırılacağı taahhüt altına alınmıştır. Ayrıca, ticari bankaların yurt dışından kullandıkları kredilere Hazine güvencesi sağlanmış ve mevduatta güvence %100'e çıkartılmıştır⁴³³.

Ek IMF kredisiyle birlikte, çok yüksek faiz ve önemli döviz rezervi kayıplarıyla, 2000 Kasım ayında döviz hedef alan yoğun spekülasyon saldırıyı geri püskürtebilen TCMB, ilan edilen döviz kuru çizelgesini çok yüksek bir maliyetle savunabilmiş; ancak, sonrasında yaşanabilecek benzer bir saldırıya karşı savunma gücünü önemli ölçüde kaybetmiştir. Sonuçta bir para krizi önlenebilmişse de, TMSF tarafından sekiz bankaya el konulmuştur⁴³⁴. Bu sarsıntı, kısa süre içinde reel kesimi de derinden etkileyerek talep canlılığını birdenbire kesmiştir. Talepte ortaya çıkan bu ani kasılma, reel kesimin satışlarının daralmasına ve dolayısıyla stoklarının hızla yükselmeye başlamasına yol açmıştır⁴³⁵. IMF'nin bu krizdeki ciddi hatası, bankacılık reformu ile ilgili önlemlerin yavaş ve yumuşak bir geçişi gerektirdiğini dikkate almaması olarak bir eleştiri getirilebilir. Radikal önlemler sistemde çöküntüyü ve

⁴³² DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biihf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

⁴³³ DOĞAN, ÖZEKİCİOĞLU, a.g.m., s.155.

⁴³⁴ DOĞAN, ÖZEKİCİOĞLU, a.g.m., s.156.

⁴³⁵ Mahfi EĞİLMEZ, "Kasım 2000 Krizi Üzerine (1)" (www.mahfiegilmez.nom.tr/kose.htm ; Erişim: 15.11.2006)

paniği önleyememiştir⁴³⁶.

2001'in Ocak ayında piyasalar bir miktar durulmaya başlamış, hazine borç senetlerinin faizi ikinci el piyasasında düşüş kaydetmiştir. Bankalar krizde arttırdıkları mevduat faizlerini düşürmeye başlamış olmakla birlikte Hazine'nin borçlanma vadeleri bir miktar kısıldığı için yıl içinde geri ödenecek borç artışı dolayısıyla faiz ödemeleri de artmıştır. Bu bağlamda bütçede faiz ödemeleri için hesaplanan %22 oranında sapma görülmüş ve faiz yükünün artmasından kaynaklı ek bütçe yapılması ihtiyacı gündeme gelmiştir⁴³⁷. Şubat ayı sonlarında da, Hazine ihalesi öncesinde ortaya çıkan olaylar, devamlı tedirginlik içinde olan piyasalarda panik ortamı yaratınca sisteme olan güvenin ortadan kalktığını söyleyebiliriz. 19 Şubat tarihinde gerçekleşen bir gün valörlü 7,6 milyar USD'lik döviz talebinin gerçekleşmesini engellemek üzere, TCMB'nin likiditeyi kısıması, aşırı günlük likidite ihtiyacı içinde olan kamu bankaları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine yol açmıştır. Bu gelişmeler karşısında, 16 Şubat'ta yaklaşık 28 milyar USD olan TCMB döviz rezervi, 23 Şubat'ta 22,6 milyar USD'ye gerilemiştir. 21 Şubat'ta bankalararası para piyasasında gecelik faiz %6200'e kadar çıkmış ve ortalama %4000 seviyesinde durmuştur. Kasım 2000 krizinden üç ay sonra 19 Şubat 2001'de yaşanan bir siyasi krizle birlikte, kırılgan bir yapıda olan ve güven ortamını yitiren Türkiye ekonomisi, döviz krizi ile karşı karşıya kalmıştır. Önce faizlerin sonra da döviz krizinin baş döndürücü bir hızda yükselmesi ve İMKB endeksinin çökmesi ile Şubat 2001 krizi doruğa ulaşmıştır. Merkez Bankası'nın dövizle yönelik aşırı talebe karşı dayanma gücü kalmayınca 22 Şubatta dalgalı kura geçilmek zorunda kalınmıştır. %40 oranında yapılan devalüasyon ile 19 Şubat'ta 686.500 TL olan dolar kuru, 23 Şubat'ta 920.000 TL'ye çıkmıştır. Yüksek kronik enflasyondan kurtulmayı ve ekonomiyi istikrarlı bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan; ancak, birinci yılını doldurmadan Kasım ayında yara alan 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programı'nın da sonu gelmiştir. 15 Mayıs tarihinde, *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı* adıyla yeni bir program açıklanmıştır⁴³⁸. Yeni istikrar programının temel amacı dalgalı kur politikasına geçilmesinden sonra ortaya çıkabilecek güven bunalımının aşılması ve istikrarsızlığın önlenerek, kamu mali disiplininin sağlanması olarak belirlenmiştir. Ekonomide yeniden yapılanma anlayışı çerçevesinde

⁴³⁶ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf; Erişim: 01/06/2006)

⁴³⁷ SAKAL(2003), a.g.e., s.225.

⁴³⁸ DOĞAN, ÖZEKİCİOĞLU, a.g.m., s.156.

hazırlanan istikrar programına siyasi olarak tam destek verilmesi, kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi, sürdürülebilir büyüme, enflasyonla mücadelede enflasyon hedeflemesine gidilmesi hedeflenmiştir⁴³⁹.

15 Nisan 2001 tarihinde açıklanan “*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*”nın IMF ile yapılan Stand-By düzenlemesinde “temel amaç ve araçlar-ekonominin yeniden yapılandırılması ve istikrarın kalıcı kılınması” başlıkları altında toplanmıştır.

Programın temel amacının kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak olduğu belirtilmiş, bu doğrultuda; kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu temel ilkeler çerçevesinde; dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı biri biçimde sürdürmek, bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırma programına geçmek, böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurmak, kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirmek, toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikası sürdürmek, bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturmak alt hedefler olarak belirlenmiştir. Nihai amaç, “ekonomide sürdürülebilir bir gelişme ortamını sağlayarak kaynak kullanma sürecindeki verimliliği artırmak, dışa açık bir yaklaşımla piyasa koşullarında rekabet gücünü geliştirmek ve böylece ekonomide büyümeyi, yatırım ve istihdamı artırarak refah düzeyini kalıcı bir biçimde yükseltmek olacaktır” denmiştir⁴⁴⁰.

⁴³⁹ DEMİRCAN, ENER, a.g.m., (www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

⁴⁴⁰ “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”, s.12 – 13
(www.tcmb.gov.tr/duyuru/ekonomikprogram.pdf ; Erişim : 20/11/2006)

Yapısal Yenilenme ve Yasal Düzenlemeler kapsamında mali sektörün yeniden yapılandırılması, devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması, sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, alanlarında 15 yasal düzenleme yapılması öngörülmektedir. Bunlar⁴⁴¹,

✚ Tarımsal girdi, kredi ve temel ürünlerdeki fiyat desteklerinin yerini doğrudan gelir desteğinin alması (fiyat garantisi ile destekleme alımları, girdi, kredi ve prim destekleri 2 yıl içinde tamamen kaldırılacaktır.)

✚ Tarımsal ürün ithalatındaki koruma oranlarının düşürülmesi

✚ Tarım satış kooperatifleri birlikleri gibi kuruluşlara devlet ve diğer kamu tüzel kişi yardımlarının kesilmesi

✚ Türkiye Şeker Fabrikalarına bağlı 27 şeker fabrikasının özelleştirilmesi, bu şirketin yerini Şeker Kurulunun alması, şeker üretiminin kısılması ve fiyatların piyasada belirlenmesi

✚ Tekel'in KİT statüsünden İDT statüsüne dönüştürülmesi ile özelleştirilmesi önündeki engelin kaldırılması

✚ Tütün üretiminin yer ve tütün türü açısından kısıtlanması, yazılı sözleşme fiyatlarının 2002 yılından itibaren üreticiyle tüccar arasında varılacak anlaşmalar yoluyla belirlenmesi, kalan ürün fiyatının ise açık arttırma merkezlerinde belirlenmesi

✚ Telekom, THY, Tedaş, Teaş, Erdemir, Şeker Fabrikaları A.Ş. ve Tekel'in yer aldığı KİT'lerin çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi

✚ Bankaların mali bünyelerinde saydam ve sağlıklı bir yapıya kavuşturulmaları, tasfiye koşullarının kolaylaştırılması

✚ Merkez bankasının operasyonel bağımsızlığının sağlanarak enflasyon hedeflemesine geçilmesi, temel amacının fiyat istikrarı olarak sağlanması

✚ Kamu bankalarının görev zararlarının oluşturulmasına izin verilmemesi, zarar doğacak bir görev verilse dahi karşılığının ilgili yılın bütçesinde gösterilmesi

✚ Devlet ihale kanunlarında uluslararası standartlara uyum sağlanması

⁴⁴¹ M.Tuba ONGUN, "İstikrar Arayışından Krize : Bir Değerlendirme", **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2001, s.6-8.

🚧 Hazine Müsteşarlığı'nın borçlanma ile ilgili olarak TBMM'ye düzenli olarak bilgi vermesi

🚧 Keyfi olarak işten çıkarmayı zorlaştıran İş Güvencesi Yasası çıkarılması

🚧 Halen kapatılmış bulunan 46 bütçe ve 6 bütçe dışı fona ek olarak 15 bütçe ve 2 bütçe dışı fonun daha kapatılarak fon sisteminde nihai bir konsolidasyon sağlanması ve böylelikle mali disiplin ve şeffaflığın temini

🚧 İdareler, kamulaştırma kararlarının alınmasında ve kıymet takdirlerinde, bedelin nakden ve peşin olarak ödenmesi ilkesi çerçevesinde mali disiplin anlayışından uzaklaşmakta olduğu için yeterli ödeneği temin edilmeden kamulaştırma işlemine başlanılmaması, öncelikle satınalma ve trampa usulünün uygulanması yoluna gidilmesi, anlaşma sağlanamaması halinde kamulaştırma bedelinin mahkemece tespiti

🚧 Doğalgazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde ve çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi, yeni Kanun ile BOTAŞ'ın doğal gazın ithalatı, iletimi ve dağıtımındaki tekel hakkının kaldırılması, tüm aşamalarda özel sektörün katılımı ve bu şekilde oluşacak piyasa mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir yapıya oturtulması, bağımsız bir kurul tarafından düzenlenmesidir⁴⁴².

"Reel Ekonomiye Yönelik Önlemler" başlığı altında; ihracatın artırılmasına yönelik Eximbank'ın kredi imkanları artırılması, ihracatta KDV ödemelerinin hızlandırılması, desteklerle ilgili uygulamalarda bürokratik işlemlerin azaltılması doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak amacıyla da daha önce Anayasa'da yapılan değişikliklerle getirilen uluslararası tahkim imkanı ile ilgili gereken kanun çıkarılması ve doğrudan yatırımın önündeki idari ve bürokratik engelleri ortadan kaldıracak bir eylem planı çalışmaları başlatılmıştır. Kamu harcamalarının disiplin altına alınması için azami tasarruf sağlanması amacı ile Kamu Tasarruf Genelgesi'nin titizlikle uygulanması amaçlanmıştır. Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaj uygulanması da gündeme gelmiştir. Bunlara ilaveten gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı hiçbir öneri gündeme getirilmemesi, KİT'lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılması

⁴⁴² "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", s.20 (www.tcmb.gov.tr/duyuru/ekonomikprogram.pdf ; Erişim : 20/11/2006)

bağlamında personel sayısının artırılmaması, fazla mesai, ikramiye ve prim gibi ödemelerde kısıntıya gidilmesi, cari harcamalar kontrol altına alınıp yatırım harcamalarının rasyonalizasyonu hedeflenmiştir. Son olarak da; tarımsal destekleme fiyatlarında öngörülen enflasyonu aşmayacak şekilde artış ve kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak miktar kısıtlamasına gidilmesi ile sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınması, kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılarak Taşıt Kanunu etkin bir biçimde uygulanması karara bağlanmıştır⁴⁴³.

Yukarıda açıklanan aşamaları, maddeleri içeren 15 Nisan 2001 tarihli Güçlü Ekonomiye Geçiş programı sonrasında 3 Mayıs 2001 tarihinde IMF'ye verilen 17. Niyet Mektubunda enflasyonla mücadele edilmesi, mali hesapların güçlendirilmesi, büyümenin istikrarlı bir temele oturtulması ile ülke ekonomisinin yeniden yapılandırılması konusunda 1999'da başlatılmış olan stratejinin yeni programda izleneceği vurgulanmıştır⁴⁴⁴. Belirlenen para ve döviz politikaları da piyasaların sakinleşmesine yol açmıştır. Bu bağlamda para politikası parasal hedeflere dayandırılmış, para programında nominal çıpa olarak para tabanı esas alınmış, üst değer sınırlarının dönemler itibarı ile aşılması performans kriteri olarak belirtilmiştir. Para tabanının 2002 sonuna kadar enflasyon hedefi ve büyüme tahmini ile uyumlu olarak %40 artması öngörülmüştür. Böylece yüksek enflasyon beklentilerinin oluşması engellenirken parasal genişlemenin makroekonomik hedeflerle tutarlı yürütüleceği güvencesi verilmiştir. Döviz kuru politikasında ise; döviz kurunun arz-talep dengesine oturtulacağı açıklanmış, kura müdahale piyasada oluşabilecek aşırı ve geçici dalgalanmaları önlemek amacıyla sınırlandırılmış, yine de Merkez Bankası'nın alım satım ihalelerini döviz kurunun uzun dönemli trendi ile çelişmeyecek şekilde yapacağı karara bağlanmıştır. Fiyat istikrarının sağlanmasının Merkez Bankasının tek hedefi olduğunun altı çizilmiş, temel araç olarak faiz oranları belirlenmiştir⁴⁴⁵.

⁴⁴³ "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", s.22 (www.tcmb.gov.tr/duyuru/ekonomikprogram.pdf);Erişim : 20/11/2006)

⁴⁴⁴ SAKAL(2003), a.g.e.,s.236.

⁴⁴⁵ İstanbul Ticaret Odası, "Ekonomik Rapor", İTO Yayın No : 2003-57, İstanbul, 2003, s.17.

D – 2002 ve Sonrası

Kasım 2002’de yeni hükümetin iktidara gelmesi ile birlikte, yatırımcıların ülkeye yönelik güveninin tesisi sağlanmış ve uluslararası piyasalardan kaynak temin edilmeye başlanmıştır. Ocak 2003’de hükümet tarafından hazırlanan “Acil Eylem Planı”nda, kurumsal yapılanmaya ilişkin eylemler ve kamu yönetimi alanında önemli reformlara yer verilmiştir. Büyümenin hedeflenen ölçüde gerçekleşmesi, enflasyonun tek haneli rakamlara indirgenerek son 12 yılın hedefine ulaşılabilmesinde hükümetin, kararlılıkla uyguladığı sıkı maliye politikası ve gerekli kararların alınmasındaki payı yadsınamaz. Bununla birlikte Merkez Bankası’nın para politikası konusundaki övgüye değer politikaları da bu rakamlara ulaşılmasına etki etmiştir⁴⁴⁶. Türkiye’de 2003 yılı itibariyle belirlenen ekonomik programda, bazı yasal düzenlemeler yapılmış ve ülkede ekonomik istikrar tesis edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, özelleştirme çalışmalarına hız verilmiş (Tekel, Şeker Fabrikaları, Enerji Sektörü), yabancı sermayenin Türkiye’ye gelmesi ve yatırım ortamının iyileştirilmesi için ön hazırlıklar başlatılmıştır. Bankacılık sektörünün sorunları giderilmeye çalışılmış, Kamu İhale Yasası yürürlüğe girmiştir. Kamu Mali Yönetim Yasası’nın 2004’e kadar çıkarılmış olması ve 2005’te uygulamaya konması hedeflenmiştir⁴⁴⁷. Diğer yandan, Avrupa Birliği konusunda atılan adımlar da son döneme damgasını vuran yönelimlerden biri olmuştur. Bütün bu gelişmelere rağmen; ülkenin içinde bulunduğu ekonomik istikrarsızlık koşullarında, borçların artışı frenlenememiş ve bu dönemde de iç ve dış borçlar artmaya devam etmiştir. Nitekim, IMF İcra Direktörleri Kurulu tarafından onaylanan Türkiye’nin dördüncü gözden geçirmeye ilişkin Ek Niyet Mektubu’nda ağırlıklı olarak borçlanma politikasına yer verilmiştir⁴⁴⁸.

Ülkemizde bugüne kadar mali disiplinin sağlanması ile ilgili atıl istihdam sayısındaki kadro iptalleri yapılmış, KİT’lerde orjinal hedeflerin üstünde atıl istihdamda azalma olduğu, borcun azalmasını desteklemek ve ekonominin dayanıklılığını artırmak amacıyla memur alımlarının sınırlı tutulması uygulamasının sürdürüldüğünden bahsedilebilir. Ayrıca KİT’lerin faaliyetlerini etkin bir şekilde takip etmek için yürürlüğe konulan ve elektronik ortamda bilgi alınmasını sağlayan KİT

⁴⁴⁶ “IMF Completes Eight Review Under The Stand By Arrangement With Turkey And Approves US\$661 Million Disbursement”, IMF Press Release No : 04/163, July, 2004, (www.imf.org/external/2004.htm , Erişim : 22/11/2006)

⁴⁴⁷ İstanbul Ticaret Odası, a.g.e., s.18.

⁴⁴⁸ 4th Intend Letter Of Turkey, (www.imf.org/External/2003/tur.htm ; 26/11/2006)

izleme projesi ile mali ve idari yapıları hızlı ve etkin bir şekilde takip edilmiş, risk olması durumunda KİT'ler gerekli önlemleri acilen almaları için uyarılmış, bu sistem sayesinde yazışma yükü azaltılmış, personelin verimliliği artarak sağlıklı ve düzenli bilgi akışının temini sağlanmıştır. KİT'lerin temel mali hedeflerinden önemli bir sapma gerçekleşmemiştir⁴⁴⁹.

Orta vadede kamu maliyesi performansının güçlenerek sürdürülebilmesi için altyapı oluşturmaya yardımcı olacak doğrudan vergi reformu ve Kamu Mali Kontrol Kanununa ilişkin temel program koşulları da yerine getirilmiştir. Özelleştirme konusunda TÜPRAŞ'ın blok hisse satış ve devir işlemi tamamlanmış, PETKİM'in halka arz yoluyla IMKB'de satışı gündeme gelmiş, Türk Telekom'un blok satış sözleşmesi imzalanmış, Türk Hava Yolları'nın da satış ve sözleşmesi imzalanmıştır⁴⁵⁰. Türkiye Şeker Fabrikaları, Milli Piyango ve diğer kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmelerine ilişkin olarak ilerleme kaydedilmesi konusunda kararlılık mevcut olduğu dile getirilmiştir⁴⁵¹.

Sosyal Güvelik Kurumlarının tek çatı altında birleşmesini sağlayacak yasa kabul edilmiş, 2007'den itibaren bu konuda sonuca varılacaktır⁴⁵².

⁴⁴⁹ Hazine Müsteşarlığı Kasım 2005 Faaliyet Raporu, (www.hazine.gov.tr/faaliyet_raporu_2005_kasim.pdf ; Erişim : 26/11/2006)

⁴⁵⁰ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2006 Yılı Özelleştirme Uygulamaları (www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2006_uygulamalar.htm ; Erişim : 26/11/2006)

⁴⁵¹ 5th Intend Letter Of Turkey, (www.imf.org/External/2003/tur.htm ; 26/11/2006)

⁴⁵² Hazine Müsteşarlığı Kasım 2005 Faaliyet Raporu, (www.hazine.gov.tr/faaliyet_raporu_2005_kasim.pdf ; Erişim : 26/11/2006)

SONUÇ

1950'li yıllara kadar tüm dünyada kabul gören denk bütçe politikası adı geçen yıllardan itibaren açık bütçe politikasının yaygınlaşmasına bağlı olarak geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. Ülkemizde de dünyadaki bu gelişime paralel olarak uygulama alanı bulan açık finansmana dayalı bütçe sisteminin o günlerden bugünlere kadar geçen sürede çarpık gelişimi neticesinde, mali disiplin kaybedilmiştir. Ülkemizde mali disiplinin bozulma sürecinin incelendiği ve bu sürecin normale çevrilmesi aşamasında yapılan uygulamaların ve yürürlüğe konan IMF politikalarının değerlendirildiği çalışmamız kamu açıkları ve bunun neden olduğu kamu borçlanması üzerine yoğunlaşmıştır.

1950'lerden itibaren ülkemizde para arzının sürekli arttırılarak faiz oranlarının düşük bir seviyede tutulması ve Merkez Bankası kredileriyle kamu yatırımlarını genişleterek kaynakların harekete geçirilmesi, şeklinde politikalar ön plana geçmiştir. Ancak bu politikalar 1953 yılından başlayarak ekonominin enflasyonist baskı ile dış ödemeler dengesindeki darboğazın oluşturduğu bunalımlara sebep olmuştur.

Planlı dönem anlayışının uygulandığı 1960'lı yıllarda ithal ikamesinin dışarıdan gelen makine ve teçhizat ile beslenmesi, Türkiye'nin dışa olan bağımlılığını arttırmıştır. Ödemeler dengesi açıklarının devalüasyon ile kısa vadeli çözüme ulaştırılıyor olması yurtiçi fiyat istikrarını bozmuştur. Yanlış para ve kredi politikaları da tasarrufları düşük oranda bırakınca, bu durum borçlanma olarak geri dönmüştür.

1980'li yıllara kadar bu şekilde devam eden kısır döngü bu yıllardan itibaren bir yandan mevcut dış borçlarını erteleme, bir yandan da IMF ile yapılan Stand-By düzenlemeleri ile ekonomik istikrar önlemleri alınan bir biçime bürünmüştür. 1985 yılından itibaren ülkemiz IMF ile Stand-By düzenlemelerine girmemiş ve kendi programlarını uygulama yoluna gitmiştir. 1988 yılına kadar zayıflayarak süren fakat yine de disiplini kaybetmeyen politikalar, bu yıldan itibaren siyasal yaklaşımlarla disipline olmaktan iyice çıkmışlardır. 1989 yılında kambiyo rejiminin uluslararası sermayeye açılmasının sonucunda, finansal serbestleştirme sürecine hazırlıksız girmesinin ve her türlü denetimden uzak mali piyasalarının spekülâtif davranışlarının yarattığı başı bozuk davranışlarının getirdiği çok yüksek maliyetler sonucunda, istikrarsızlık içine itilmiştir. Bu istikrarsız yapı altında devlet bütçesi artık sosyal

hizmet üreticisi amacını tamamen terk etmiş ve kamunun kaynaklarını doğrudan finansal sistemin spekülâtif çıkar hesaplarının denetimine terk etmiştir. Giderek zayıflayan iç denge, dış dengenin de bozulmasına ve döviz darboğazına yol açınca 1994 yılında tekrar IMF ile masaya oturulmuştur. 1998-1999 ve 2000-2001 yıllarında yaşanan “sarsıntılar”, 1994 Krizi’nin doruk noktaları olup bu krizler sırasında GSMH’de düşüşler, işsizlik ve çok sayıda firmanın iflası da gündeme gelmiş, sosyal patlamaların eşiğinden dönülmüştür. Ülkede yaşanan siyasi değişimlerin de bu politikaların uygulanma sürecinde, başarılı sonuçların kısa vadeli olmasına neden olduğu düşünülebilir. Özellikle 2001 yılında yaşanan krizden sonra uygulamaya konan Stand-By anlaşmasından taviz verilmemesi neticesinde ülkemiz şu anda rakamların gösterdiği iyileşme sürecine girmiş ve siyasi rant kaygısıyla çıkarılamamış ya da gecikmiş, mali disiplinsizliğin kaynağını oluşturan fon-tarımsal destekleme-KİT gibi alt başlıklarda düzenlemelere gidilmiştir. Bu uygulamalardan yola çıkarak ülkemizde mali disiplinin uygulanmasında, IMF politikaları rolünün yadsınamayacağı kanısını gündeme getirmek yanlış olmayacaktır. Hiç kuşkusuz ki, uygulanması gereken bu politikalar IMF yardımı olmadan kendi imkanlarımız çerçevesinde uygulanabilecek nitelikte politiklardır. Ancak, IMF’nin tecrübesi ve mali imkanları dahilinde bu kuruluşun desteği tercih edilmektedir. Hayata geçirilen bu reform niteliğindeki değişikliklere rağmen, daha yapılması gerekenler bulunduğunu düşünmekteyiz. Mali disiplinden sapmaları engellemek adı altında aşağıdaki öneriler de dikkate alınabilir.

🚧 Ülkemizde gündemde olan özelleştirmelerle ilgili olarak; İzmir Limanı konusunda, Ege İhracatçılar Birliği ile Global-Hutchison konsorsiyumu en yüksek teklifi vererek pazarlık görüşmelerini nihayete erdirmiştir. Halkbank, halka arz yöntemi ile özelleştirme aşamasına girmişken, içerisinde Boğaz Köprüsü, Aydın, İzmir ve Çeşme otobanlarının da bulunduğu otoyol ve köprülerin özelleştirmeleri tartışmaya alınmıştır. Özelleştirmenin ne oranda doğru olduğu ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte; kamu kuruluşlarının zarar etmesi, etkin çalışmaması tümünden elden çıkarılmasını gerektirmeyebilir düşüncesindeyiz. Zira, Dış Ticaret Müsteşarlığı kaynaklarından yararlanılan bilgilere göre, dünyanın en büyük ekonomilerinden olan Çin’de, devlete ait işletmelerin piyasa koşullarına göre hareket etmeleri sağlanmıştır. Ayrıca özelleştirme ile değil özel sektörün büyümesi ile piyasadaki kamu payı azalarak bir özel sektör-kamu sektörü rekabeti ortaya çıkmıştır. Bu durum

etkinliği ve verimliliği artırarak olumlu sonuçlara yol açmıştır. Hükümet zarar eden kamu firmalarından vergi almazken yöneticilere yapılacak ödemeler performansa bağlanmıştır. Ayrıca kamu işletmelerine üretim fazlalarını serbestçe oluşturulan bir fiyattan satma olanağı tanınmıştır. Bu şekilde düzenlemeler ile kamu sektörünün can damarları şeklinde olan kuruluşlar hayata döndürölüp kar ettirilebilme yoluna gidilebilir.

■ Sosyal Güvenlik alanında; sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesini ve tüm nüfusu kapsayacak tek bir emeklilik, tek bir sağlık sistemi oluşturulmasını öngören reform gerçekleştirme çalışmaları devam etmektedir. Bu düzenlemenin de gerçekleşmesinin ardından sistemin; adil, kolay erişilebilir, yoksulluğa karşı daha etkin koruma arzeden, güvence sağlayabilecek bir hale geleceği kanaati bizde hakim olmaktadır.

■ Nisan 1994 - Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinde yaşanan panikler ve dünyadaki diğer konjonktürel gelişmeler dikkate alındığında, kısa vadeli sermaye hareketlerinin yol açtığı finansal krizleri engelleyebilmek için Tobin Vergisi şeklinde bir uygulamanın tartışılması yerinde olacaktır. Son günlerde yaşadığımız 11. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin doğurduğu gerilimin bir yansıması olarak piyasalarımızda yabancı yatırımcıların aniden çıkmasının doğuracağı sonuçlar tartışma konusu olurken ölkemize ödeteceği maliyet de ciddi endişe yaratmaktadır. İşte bu durumlarda tansiyonu düşürecek bir uygulama olabileceği düşünülmektedir. Bu vergi; spekülative tutumları caydırma etkisi, kamuya gelir sağlama fonksiyonu, uzun vadeli işlemlerin uygulanmasını attırması, yüksek gelir gruplarına hitap edecek olması nedeniyle vergide eşitlik ve adalete katkı sağlayacak olması açısından tercih sebebi olabilir. Ancak, tüm dünyada uygulandığında istenilen sonucu verebilecektir. Zira bizim bu uygulamayı hayata geçirmemiz, kısa vadeli yatırımların başka ölkelere kaymasına, sermaye girişinin ters yönde etkilenmesine neden olabilecektir. Bu da hükümetlerimizin göze alabileceği bir uygulama olamayabilir.

■ Hükümetlerin seçim ekonomisine gitmelerine engel olacak tedbirler konması, ölkemiz açısından son derece önemlidir. Bu konuda alınacak yasal tedbirler ve etkin bir denetim mekanizması ile kamu harcamaları disipline edilebilecektir.

Dış borç stokunun GSMH'ye oranının 2006 yılı itibarı ile %51,7'ye geldiği ülkemizde borçlanma sorunun çözüme kavuşturulması, bu oranın aşağıya çekilmesi ile mümkün olabilecektir. Bu oranın aşağıya çekilmesi de reform niteliği taşıyan uygulamalarda gizlidir. Dünya Ekonomik Forumu'nun başkanı Klaus Schwab tarafından da ifade edildiği üzere *artık büyüklerin küçükleri yuttuğu dünyadan, hızlıların yavaşları yuttuğu bir dünyaya* geçmiş bulunmaktayız. O nedenle; yapılması gereken, ertelenen ya da bitirilemeyen bütün reformların bir an önce uygulanmaya konması kanaatini taşımaktayız. Aksi halde bu düzen içerisinde ön saflarda yer tutmak yerine arka saflarda kalmaya mahkum bir ülke olarak yola devam edeceğiz.

KAYNAKÇA

AKKOYUNLU Pınar., “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri Ve Önemi, **XVI. Maliye Sempozyumu**”, 28 - 31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi.

AFXENTIOU Panos C., “Convergence, The Maastricht Criteria and Their Benefits”, **The Brown Journal of World Affairs**, Winter-Spring 2000 - Volume VII.

AGHEVLI Bijan B., “The Asian Crisis Causes and Remedies”, **Finance and Development Magazine**, Volume : 36, No : 2, June 1999.

AKBEY Ferhat., “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’de Uygulanan Bütçe Politikalarına Etkileri”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens., İzmir, 2005.

AKTAN Coşkun Can., **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002.

ALAGÖZ Mehmet., “IMF İstikrar Programlarının Ekonomik Etkileri”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 1998.

ANNETT Anthony., “Politics, Government Size and Fiscal Adjustment in Industrial Countries”, **IMF Working Paper**, Fiscal Affairs Department, No : WP/02/162, September 2002.

ARSLAN Ahmet., “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, **Maliye Dergisi**, Sayı : 145, Ocak - Nisan 2004.

ATAÇ Engin., **Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:216/140, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Basımevi, Eskişehir.

AY Hakan., **Maliye Tarihi (Ders Notları)**, İzmir, 2003.

AYTAN Sibel., “Finansal Krizlerin Mali Disiplin Açısından Değerlendirilmesi : Türkiye Örneği”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens., İzmir, 2006.

BAŞKAYA Fikret., **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

BERKSOY Turgay., “Türkiye’de Konsolide Bütçe İçinde Yer Alan Özel Gelirler Ve Fonlar (Yorum)”, **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir, 1999.

BORATAV Korkut., **Türkiye İktisat Tarihi 1980-2002**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ekim 2003.

BRUCE Neil., **Public Finance And The American Economy**, Addison Wesley Educational Publishers, London, 1998.

BUCHANAN James, R. FLOWERS Marilyn., **The Public Finances An Introductory Textbook**, Sixth Edition, Irwin Pres, USA,1987.

CANDAN Nesrin., “1980 Sonrası Türkiye’de Yaşanan Krizlerin Vergi Politikaları Açısından Değerlendirilmesi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens., İzmir, 2005.

CANGİR Cemil., “Ekonomik İstikrar Aracı Olarak Bütçe Dışı Fonlar ve Uygulama Sonuçları (Türkiye Örneği)”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens., İzmir, 1996.

CELASUN Merih., “Turkey’s Public Sector Finances and EU Perspective”, **METU Studies in Development**, Volume : 32, Number : 2, Ddecember, 2005.

COOPER Richard N., CARDEN Max, RAJAPATIRANA Sanath., **Boom, Crisis And Adjustment The Macroeconomic Experience Of Developing Countries**, World Bank Book, Oxford University Press, Washington, 1993.

CORSETTI Giancarlo, ROUBINI Nouriel., “Denk Bütçe Kuralları Üzerine Amerikan Yaklaşımları Karşısında Avrupa Yaklaşımları”, Çeviren : Haluk Egeli, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt : 5, Sayı : 2, 2003.

ÇAKMAK Şefik., “Türkiye’de Uygulanması Gereken Vergi Politikaları”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı : 262, Haziran 2003.

ÇETİNKAYA Özhan, DEMİRBAŞ Tolga., “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi** Sayı : 8, Yıl : 2004.

DEMİROĞLU Mehmet., “Türk Vergi Sisteminde Reform İhtiyacı”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı :238, Haziran 2001.

DERDİYOK Türkmen., “Kamu Harcamalarında Tasarruf mu, Etkili Vergileme mi?”, **Maliye Dergisi**, Mayıs Ağustos 2001, Sayı: 137.

DEVRİM Fevzi., **Kamu Maliyesine Giriş**, Anadolu Matbaacılık, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Baskı, İzmir, 1999.

DOĞAN Seyhun, ÖZEKİCİOĞLU Halil., “Güney Kore ve Türkiye’de Uygulanan IMF Politikaları”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, 2005.

DPT., Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), “**Ekonomik ve Sosyal Sektördeki Gelişmeler**”, 1998 Yılı Programı Destek Çalışmaları, DPT Yayın Ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara, 1998.

EDİZDOĞAN Nihat., **Kamu Maliyesi**, 6.Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998.

EGELİ Haluk., “Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt : 2, Sayı : 4, Yıl : 2000.

EKER Aytaç., **Kamu Maliyesine Giriş**, Bilgehan Basımevi, İzmir, 1987.

EKER Aytaç, ALTAY Asuman, SAKAL Mustafa., **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Anadolu Matbaacılık, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Dördüncü Baskı, İzmir, 2002.

EKER Aytaç, MERİÇ Metin., **Devlet Borçları (Kamu Kredisi)**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş Üçüncü Baskı, İzmir, 2000.

EMİL Ferhat., “1950’den Bu Yana Türkiye’de Kamu Borçlanmasına Yol Açan Nedenlerin Bazı Tarihsel Veriler Işığında İncelenmesi”, **XVIII. Maliye Sempozyumu**, 12 - 16 Mayıs 2003, Marmara Üniversitesi Yayın No : 16, İstanbul, 2003.

ENÇ Ercan, AYKAÇ Gökhan., “Türkiye’nin IMF Deneyimine Bir Bakış”, **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:5, Sayı:3, 2003.

ERDEM Erkem, SİVEREKLİ DEMİRCAN Esra., “Türkiye’de Kamu Açıklarının Yapısı ve Dağılımı”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı:3, Yıl:1, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001.

ERGİNAY Arif., **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve İşlenmiş 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1987.

ERGİNAY Arif, DİKEÇ Üstün., Dış Devlet Borçları ve Dünyadaki Son Gelişmeler, “Devlet Borçları”, **V. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 22 - 24 Mayıs 1989, Gazi Üniversitesi.

ESEN Hikmet., “Yerel Yönetimlerde Dış Borçlanma ve Sonuçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt :7, Sayı :3, Temmuz 1998.

FALAY Nihat., “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt : 7, Sayı : 1, Ocak 1998.

FEILER Keith., **Public Debt Private Asset Public Debt And Its Role In The Economy**, Federal Bank Of Chicago Publication, January, 1999.

GÖKBUNAR Ali Rıza., “Türk Vergi Sisteminin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı : 2, Yıl : 1996.

GREINER Alfred, SEMMLER Willi., “The Maastricht Criteria and Sustainability Of German Fiscal Policy”, **Annals Of Public And Cooperative Economics**, Volume : 72, No :2, 2001.

GÜLLÜCE İdris., **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları : 1437, İstanbul, 2004.

GÜNAY Ayşe, ÖZEN Ahmet., “Avrupa Birliğinde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4 , Sayı :2, 2002.

HİÇ Süreyya, **Türkiye Ekonomisi**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994.

HOSSAIN Akhtar, CHOWDHURY Anis., **Open Economy Macroeconomics For Developing Countries**, Edward Elgar Publishing, Northampton, 1998.

İNANÇ Kubilay., “Az Gelişmiş Ülkeler Ve Türkiye Yönünden Dış Borçların Değerlendirilmesi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü, İzmir, 1996.

İstanbul Ticaret Odası., “Ekonomik Rapor”, İTO Yayın No : 2003-57, İstanbul, 2003.

İYİDİKER Hikmet., Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerinde Etkileri Ve Kamu Harcamaları (Türkiye 1980-2000), **XVI. Maliye Sempozyumu**, 28 - 31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi.

İYİDİKER Hikmet, Metin ALTIOK., “1980 sonrası istikrar politikası aracı olarak Türkiye’de Maliye Politikası”, **XII. Maliye Sempozyumu**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No.83, Emek Matbaacılık, İstanbul, 1998.

KARABAĞLI Şule., “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kamu Harcamalarının Finansmanında Kullanılan Yöntemler ve Bunların Özel Sektör Yatırım Tercihleri Üzerine Etkisi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Enstitüsü İzmir, 2003.

KARLUK Rıdvan., **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim**, Gözden Geçirilmiş 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.

KARLUK Rıdvan., **Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

KAZGAN Gülten., **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

KAZGAN Gülten., **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999.

KAZGAN Gülten., **Küreselleşmiş Dünyada Küreselleşen Türkiye’nin Krizleri, İktisat Dergisi**, Sayı:410-411, Şubat-Mart 2001.

KEPENEK Yakup, YENTÜRK Nurhan., **Türkiye Ekonomisi**, Genişletilmiş ve Geliştirilmiş 11. Basım, Remzi Kitabevi, Eylül 1994.

KESİK Ahmet., Özel Gelir Ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi, **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1176, İİBF Yayınları No:165, Eskişehir, 1999.

KRUEGER Anne O., **Foreign Trade Regimes & Economic Development : Turkey**, Colombia University Press, Newyork, 1974.

MERİÇ Metin, GÜNAY Ayşe., Türkiye’de Vergi Kayıp Ve Kaçaklarının Bütçe Gelirleri Üzerindeki Etkisi, **XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 10 - 14 Mayıs 2004, Yaklaşım Yayıncılık, Bursa,2004.

MUTER Naci Birol, GÖKBUNAR Ramazan., “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayısı Prof. Dr. Halil Nadaroğlu’na Armağan**, Cilt : XIV, Sayı:1, Yıl: 1998.

NACAR Birsen., **Yerel Yönetimlerin Mali Krizi : Yeni Liberal Öneriler - Etkileri ve Türkiye**, Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, 2004.

NADAROĞLU Halil., **Kamu Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11. Baskı, Beta Yayınları, 2000.

NADAROĞLU Halil., “Vergi Sistemimizin Etkinliği”, **II. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, “Kamusal Finansman Sorunları”, Anadolu Üniversitesi Yayınları No:234, Eskişehir, 1987.

ONGUN M.Tuba., “İstikrar Arayışından Krize : Bir Değerlendirme”, **Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2001

ÖNEL Gülcan., “Türkiye’de Dış Borçların Sürdürülebilirliği”, **D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt : 8, Sayı : 2, Nisan - Haziran 2006.

ÖNER Engin., “Türkiye’de Uygulanan Vergi Politikalarının Ekonomik Yönü”, **Atatürk Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Yıl : 2002, Cilt, 16, Sayı : 1- 2.

ÖZBİLEN Şevki., “Gelişmekte Olan Ülkelerde Hiperenflasyon Sorununun Çözümünde Heterodoks İstikrar Programlarının Uygulanabilirliği”,

ÖZEN Ahmet., Türkiye’de Transfer Harcamalarının Bütçe Açıkları Üzerine Etkisi, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens., İzmir, 2002.

PARASIZ İlker., **Kriz Ekonomisi Hiper Enflasyon Ve Yüksek Enflasyonla Mücadelede Ünlü İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 Kararları** , İkinci Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996.

PARASIZ İlker., **İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998.

S. ROSEN Harvey., **Public Finance**, Seventh Edition, Mc Graw Hill, Newyork, 2005.

SAKAL Mustafa., “Kamu Harcamalarının Hacminin Ölçülmesinin Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt :12, Sayı : 1, 1997.

SAKAL Mustafa., **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu : Kamu Açıkları Ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

SAKAL Mustafa., “Türkiye’de Mali Disiplinsizliğin Yapısal Temelleri - The Basic Foundations Of Fiscal Deterioration in Turkey”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl:2002, Cilt:7, Sayı:1.

SAYGILIOĞLU Nevzat., “75 Yılda Vergi”, **Maliye Dergisi**, Eylül-Aralık 1999, Sayı :129.

SİVEREKLİ DEMİRCAN Esra., “Türkiye’de Vergi Politikalarının Siyasi Analizi: Siyasi Değişimin Vergi Kayıp Ve Kaçaklarına Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, **XIX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 10 - 14 Mayıs 2004, Yaklaşım Yayıncılık, Bursa,2004.

SLOMAN John., **Economics 1998 - 1999**, Third Edition, Newyork, 1999.

SOYAK Alkan, BAHÇEKAPILI Cengiz., “İktisadi Krizler - IMF Politikaları İlişkisi ve Finance and Development Dergisindeki Yansımaları”, **Marmara Üniversitesi İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:13, Sayı:144, Mart 1998.

SÖNMEZ Atilla., **Doğu Asya Mucizesi ve Bunalımı Türkiye İçin Dersler**, 2. Baskı, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

SÖNMEZ Mustafa., **Türkiye Ekonomisi’nin 80 Yılı**, İstanbul Ticaret Odası Yayın No : 2004-28, Mega Ajans, İstanbul, 2004.

SÖNMEZ Sinan., “ Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon”, Türkiye’de Bütçe Harcamaları, **IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 6-8 Mayıs 1993, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana, 1994.

SÖNMEZ Sinan, GÖMÜLÜ Erkut., Az Gelişmiş Ülkelerin Dış Borçlanma Süreci Üzerinde Bunalımın Etkileri, “Maliye Eğitimi”, **IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, Aslar Matbaacılık.

STİGLİTZ Joseph E., **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Çeviren : Arzu Taşçıoğlu, Deniz Vural, 2. Baskı, Mart Matbaacılık, İstanbul, 2002.

STIGLITZ Joseph., **Economics of the Public Sector**, Third Edition, Norton Company Press, Newyork, 2000.

ŞAHİN Ahmet, “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi.

ŞAHİN Hüseyin., **Türkiye Ekonomisi**, Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş 7. Baskı, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2002.

ŞENATALAR Burhan., “1980’lerde Gelişmiş Kapitalist Ülkelerde Kamu Maliyesi Alanında Gelişmeler, “Maliye Eğitimi”, **IV. Maliye Eğitimi Sempozyumu**, 26-28 Mayıs 1988, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, Aslar Matbaacılık.

TALAS Cahit., **Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi**, Yedinci Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1997.

TANZI Vito., “Transition and the Changing Role of Government”, **Finance and Development**, Volume : 36, No : 2, 1999.

TAŞ Metin., “Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Önlemler”, **X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayın No.554, İstanbul 1996.

TERZİ Cihan., “1980 Sonrası Vergi Politikaları”, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi.

TOSUNER Mehmet., **1980 sonrasında Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi**, Bayraklı Matbaası, İzmir, 1989.

TÜĞEN Kamil., **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999.

TÜRK İsmail., **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 15.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

“Türkiye’de Fon Sistemi Ve Uygulaması”, Hazine Dergisi, Ocak 1997, Sayı : 5.

TÜSİAD., **The Turkish Economy’ 94**, İde Press, Tüsiad-T/94, 7-168, İstanbul, July 2004.

TÜSİAD., **Türkiye’de Kamu Harcamaları Ve Kamu Borçlanması Üzerine Gözlem Ve Öneriler**, Yayın No : TÜSİAD - T/96 - 1/190, İstanbul, Ocak 1996.

ULUATAM Özhan., Enflasyon ve Vergileme, **VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu**, “Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları” 21-23 Mayıs 1990, Hacettepe Üniversitesi, Şafak Matbaası, Ankara, 1990.

UNAT Havva Didem Çınar., “1980 sonrası Türkiye’de uygulanan Ekonomik İstikrar Programlarının Değerlendirilmesi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Dokuz Eylül Üni. Sos. Bil. Ens., İzmir, 2004.

UYSAL Yaşar., “Bölüşüm İlişkileri ve Bu İlişkilerin Düzenlenmesinde Etkili Olabilecek İktisat Politikalarının Değerlendirilmesi - Türkiye Örneği -, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Temmuz/Ağustos/Eylül 1999.

UZAY Nisfet., Kamu Büyüklüğü Ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri : Türkiye Örneği (1970-1999), **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 19, Temmuz-Aralık 2002.

VURAL İstiklal Y., “Türkiye’de Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, Temmuz, 2000.

YELDAN Erinç., **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim, Büyüme**, 10. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.

YENTÜRK Nurhan., **Körlerin Yürüyüşü : Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

YILMAZ Binhan Elif, SUSAM Nazan., Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma, **XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 28-31 Mayıs 2001, Celal Bayar Üniversitesi.

YILMAZ H. Hakan., “Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma Ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı : 55.

İnternet kaynakları

ACARTÜRK Ertuğrul, TEKELİ Recep, ARSLANER Hakan., “Geçiş Ekonomilerinde Devletin Ekonomideki Rolü: Türkiye Modeline Eleştirel Bakış” (www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/hakan.doc ; Erişim : 08/05/2006)

ADANUR AKLAN Nejla., “Dış Borçlanma, Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Etkin Bir Finansman Yöntemi Midir?”, (www.dtm.gov.tr/DERGI.htm ; Erişim : 28/03/2006)

AKTAN Coşkun Can., “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa” , (www.canaktan.org/mali-disiplinsizlik.pdf ; Erişim : 18/02/2006).

AKTAN Coşkun Can., “Keynesyen İktisat” (www.canaktan.org/ekonomi/iktisat-okullari/okullar/keynezyen.htm ; Erişim : 17/03/2006).

APAK Talha., Mali Disiplin - Vergi İlişkisi Ve Bağlı Sorunlar, (www.alomaliye.com/aralik_05/talha_apak_mali_disiplin.htm ; Erişim : 18/02/2006).

AYKIN Hasan., “Türkiye’de İç Borçlanma ve Ekonomik Etkileri” (www.mtk.gov.tr/eserler/tibee.doc ; Erişim : 05/07/2006).

BAHÇECİ Sema., “Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi”, (www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/istikrar.pdf ; Erişim : 14/05/2006).

Devlet Planlama Teşkilatı., “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, (www.ekutup.dpt.gov.tr/kamumali.doc ; Erişim : 05/10/2006).

Dış Ticaret Müsteşarlığı., “Güneydoğu Asya Krizinin Türkiye ve Dünya’da Etkileri”, (www.dtm.gov.tr/DUNYA/kriz.htm ; Erişim : 24/03/2006)

Devlet Planlama Teşkilatı., “VIII. BYKP - 2005 Yılı Programı” Makroekonomik Gelişmeler ve Projeksiyonlar (www.ekutup.dpt.gov.tr/program/2005.html ; Erişim : 24/9/2006)

EGELİ Haluk., “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları” (www.canaktan.org/kamu_maliyesi.pdf ; Erişim : 10/04/2006)

EĞİLMEZ Mahfi., “Kasım 2000 Krizi Üzerine (1)” (www.mahfiegilmez.nom.tr/kose.htm ; Erişim : 15.11.2006)

Fourth Intend Letter Of Turkey, (www.imf.org/External/2003/tur.htm ; 26/11/2006)

Fifth Intend Letter Of Turkey, (www.imf.org/External/2003/tur.htm ; 26/11/2006)

Hazine Müsteşarlığı Kasım 2005 Faaliyet Raporu,
(www.hazine.gov.tr/faaliyet_raporu_2005_kasim.pdf ; Erişim : 26/11/2006)

Hazine Müsteşarlığı., “Kamu Mali Sisteminde Reform (Mali Disiplin Ve Şeffaflık) Fonların Tasfiye Edilmesi Nedir, Niçin Gereklidir?” (www.treasury.gov.tr/fonlar.htm ; Erişim : 10/09/2006)

Hazine Müsteşarlığı, “Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gereklidir?”,
(www.hazine.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf ; Erişim : 22/9/2006)

HEMMING Richard., “Policies To Promote Fiscal Discipline”,
(www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Hemming.pdf ; Erişim : 13/03/2006)

HEMMING Richard, THORNTON John., “Fiscal Policy, Stability, and Growth”,
(www.treasury.gov.au/documents/Macroeconomic_Conference_Papers-07.htm ; Erişim : 01/03/2006)

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı., (www.tcmb.gov.tr/duyuru/ekonomikprogram.pdf ; Erişim : 20/11/2006).

GÜNEŞ İsmail., “Servet Üzerinden Alınan Vergiler”,
(www.idari.cu.edu.tr/igunes/kamu ; Erişim : 03/05/2007)

KARLUK Rıdvan, Özgür TONUS, Nazım ÇATALBAŞ., “Güneydoğu Asya ve Rusya Krizi Karşısında Türkiye”, (www.econturk.org/tonus.pdf ; Erişim : 23/04/2006)

KONUKMAN Aziz., “Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 1980 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları - Uygulamaları : Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”,
(www.dergi.iibf.gazi.edu.tr ; Erişim : 15/05/2006)

KRUEGER Anne O., “Pursuing The Achievable Macroeconomic Stability and Sustainable Growth In Turkey”, (www.imf.org/external/2004.htm ; Erişim : 15/11/2006)

“IMF Completes Eight Review Under The Stand By Arrangement With Turkey And Approves US\$661 Million Disbursement”, IMF Press Release No : 04/163, July, 2004, (www.imf.org/external/2004.htm , Erişim : 22/11/2006)

OĞUZ Fırat, BAYAR Fırat., “Cumhuriyetin 80. Yıl Özel Sayısı” Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü,
(www.treasury.gov.tr/Sureli_Yayinlar/80yildergi.pdf ; Erişim : 29/01/2006)

(www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/istikrar.pdf ; Erişim : 05/07/2006)

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2006 Yılı Özelleştirme Uygulamaları
(www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2006_uygulamalar.htm ; Erişim : 26/11/2006)

ÖZKARA Mehmet, “Ekonomik Krizlerin Temel Sebebi: Düşük Vergi Yükü”
(www.alomaliye.com/dusuk_vergi_yuku.htm ; Erişim : 10/06/2006)

PATEL Sandeep, “Crises in Developed and Emerging Stock Markets”,
(www.imes.boj.or.jp/cbrc.pdf ; Erişim : 20/03/2006)

(www.maximumbilgi.com ; Erişim : 26/03/2006)

SCHICK Allen, “Hearing On The Proposed Balanced Budget Amendment To The Constitution”, House Committee On The Budget, February, 1997
(www.brookings.edu/views/testimony/schick.htm ; Erişim : 15/02/2006)

SİVEREKLİ DEMİRCAN Esra, ENER Meliha, “IMF'nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”,
(www.biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf ; Erişim : 01/06/2006)

SORAL H. Bartu, “Afrika’nın Borç Krizi, Barı’nın etkisi ve Türkiye”, Teori - Aylık Bilim Dergisi, Nisan 2002, (www.geocities.com/AFRIKA_TR.doc ; Erişim : 21/04/2006)

TAYLOR John B., “Monetary Policy Implications Of Greater Fiscal Discipline”,
(www.kc.frb.org/publicat/sympos/1995.pdf ; Erişim : 10/01/2006)

TEPAV, “Mali İzleme Raporu Haziran 2005: “Mali Disiplin Yeterli mi?”
(www.tepav.org.tr/tur/admin/maliupload/maliizlemeozet.pdf ; Erişim : 01/03/2006)

TOSUN Ertan, “Türkiye’de Kamu Kesimi Ve Özel Kesim Ayrımının Normatif Ve Reel Planda Önemi Ve Sınırları”, Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara 1996,
(www.bumko.gov.tr/arastirmarapor.pdf ; Erişim : 25/01/2006)

TÜĞEN Kâmil., “Türkiye'nin Ekonomik Kalkınma Süreci İçinde Uygulanan Vergi Politikaları ve Değerlendirilmesi” (www.canaktan.org/kamu_maliyesi.pdf ; Erişim : 02/03/2006)

UYGUR Ercan., “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım Ve 2001 Şubat Krizleri”, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni No: 2001/1,

YELDAN Erinç., "Borçlanma Sorunu ve IMF Politikaları (1)",
(www.stradigma.com/kasim2003/makale_06.htm ; Erişim: 13/11/2006)

YELDAN Erinç., “On The IMF-Directed Disinflation Program In Turkey : A Program For Stabilization and Austerity or a Recipe For Improverishment and Fiscal Chaos”, (www.econturk.org/Turkisheconomy/Turkcrizes2001.pdf ; Erişim : 27/11/2006)

YÜKSELER Zafer., “Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi”, (www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim.pdf ; Erişim : 04/10/2006)

IMF, “Fiscal Adjustment For Stability and Growth”, Prepared By The Fiscal Affairs Department Approved By Teresa Ter-Minassian (www.imf.org/external/np/pp/eng/2006.pdf ; Erişim:13/03/2006)

(www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi.doc ; Erişim : 10/06/2006)

(www.ekutup.dpt.gov.tr/vergi/yilmazh/vergi5.doc ; Erişim : 10/06/2006)

(www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/krizdenkrize.pdf ; Erişim : 17/11/2006)

(www.kutso.org.tr/bilgihizmetleri/hukuk.doc ; Erişim : 25/07/2006)

(www.maliye.gov.tr/il.ozel.idaresi..htm ; Erişim : 01/10/2006)

(www.tesev.org.tr/etkinlik/mahalli_idareler.ppt ; Erişim: 30/09/2006)

(www.huk.gov.tr/makale ; Erişim : 03/05/2007)

