

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT POLİTİKASI BİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

1990 SONRASI DÖNEMDE TÜRKİYE’DE UYGULANAN
İSTİKRAR PROGRAMLARI KAPSAMINDA KAMU
GELİRLERİ POLİTİKASI VE SONUÇLARI

Hasan AYDIN
2501555924

Danışman
Prof. Dr. Ahmet İNCEKARA

İstanbul-2006

ÖNSÖZ

1990 yılından itibaren Türkiye’de ekonomik krizlerin önünü almak ve ekonomik istikrara kavuşmak için istikrar programları uygulanmıştır. Bu dönemde uygulanmış olan üç istikrar programı (5 Nisan 1994 Kararları; Enflasyonla Mücadele Programı ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı) üzerine değişik yönleriyle bir çok araştırma yapılmıştır. Bu çalışmada, Türkiye’de uygulamaya konulan ilgili istikrar programları kamu gelirleri açısından incelenmiştir. Dolayısıyla, kamu gelirlerinin artırılması yönünde alınan önlemlerin söz konusu program hedeflerine uygun olup olmadığı analiz edilmiştir.

Çalışmada; öncelikle konuya ilişkin temel kavramlar (ekonomik istikrar, istikrar programları, bu programların türleri ve uygulanması; kamu gelirleri ve türleri, ekonomik istikrar sağlayıcı kamu gelirleri politikası) ele alınmış ve bu bağlamda teorik bir çerçeve çizilmiştir. Daha sonra, bu teorik çerçeve bazında 1990’lı yıllar ve 2000’li yılların başında Türkiye ekonomisinin yaşadığı krizlerin önlenmesi için uygulamaya konulan istikrar programları; programların amacı ve kapsamı, nedeni, öngörülen kamu gelirleri politikası incelenmiştir.

Daha sonra, söz konusu dönemde uygulanmış istikrar programlarının sonuçları kamu gelirleri açısından analiz edilmiştir. Ayrıca, bu politikaların makroekonomik performans üzerindeki etkinliği de dikkate alınmıştır.

Hasan Aydın

İstanbul - 2006

ÖZ

“1990 Sonrası Dönemde Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Kapsamında Kamu Gelirleri Politikası ve Sonuçları” isimli bu çalışmayla 1990 yılından başlayarak Türkiye’de uygulanan ekonomik istikrar programlarını kamu gelirleri çerçevesinde ele alınarak incelenmiş ve sonuçlarının analiz edilmesi amaçlanmıştır.

Çalışma 1990 yılından günümüze kadar geçen sürede uygulanan istikrar programlarını kapsamaktadır. Bu tarihten önceki istikrar programları ele alınmamıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde; ekonomik istikrar ve ekonomik istikrar politikalarının tanımı, türleri, vergi gelirlerinin tanımı ve sınıflandırılması ele alınmıştır.

İkinci bölümde; 1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’de uygulanan ekonomik istikrar programları ve bu programlarda öngörülen kamu gelirleri politikaları incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise; söz konusu dönemde istikrar programları çerçevesinde uygulanmış kamu gelirleri politikasının sonuçları, ayrıca buna bağlı olarak makroekonomik performansın gelişimi analiz edilmiştir.

Çalışmanın kapsadığı dönemlerde uygulanan istikrar programlarına genel olarak bakıldığında, bu programların Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu krizleri atlatmak, kamu gelirlerini artırmak , kamu harcamalarını kontrol altına almak ve cari açığı kapatmaktır. Asıl yapılması gereken yapısal ve kurumsal reformlar tüm programlarda yer almış fakat yeterince uygulanamamıştır.

ABSTRACT

This study titled “Public Revenue Policies and its Results in the Framework of Economic Stability Programs After 1990” has examined economic stability programs implemented in Turkey, in the framework of public revenues and analyzed the results.

This study has taken account of economic stability programs implemented from 1990 up to now. Before this date, there were not any economic stability programs.

The study consists of three parts:

The first part considers the definitions of economic stability and economic stability policies; its variations; the definition of tax income and its classification.

The second part studies the economic stability policies applied in Turkey in 1990's- particularly the foreseen public revenue policies during this period.

The third part covers the results of applied public revenue policies within the content of stability programs in the same period and analyzes the development of macro economic performance.

When we look at the economic stability programs in which this study include, the aim of these economic programs is to overcome economic crises and public deficits by supporting financial resources. Basic structural reforms which should have carried out was not implemented or they were not included in the program.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	
ÖNSÖZ	
TABLOLAR LİSTESİ.....	V
GRAFİKLER LİSTESİ.....	VIII
ŞEKİL LİSTESİ.....	IX
KISALTMALAR LİSTESİ.....	X
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM.....	3
EKONOMİK İSTİKRAR VE KAMU GELİRLERİ.....	3
1.1. Ekonomik İstikrar	3
1.1.1. Tanımı	4
1.1.2. Niteliği	5
1.2. Kamu Gelirleri	6
1.2.1. Genel Olarak Kamu Gelirleri.....	7
1.2.2. Kamu Gelirlerinin Ayırımı.....	7
1.2.3. Kamu Gelirlerinin Türleri	10
1.2.3.1. Vergiler	10
1.2.3.2. Harçlar.....	12
1.2.3.3. Resimler	14
1.2.3.4. Şerefiyeler	14
1.2.3.5. Parafiskal Gelirler	15
1.2.3.6. Para ve Vergi Cezaları	16
1.2.3.7. Mali Tekeller.....	17
1.2.3.8. Mülk ve Teşebbüs Gelirleri.....	17
1.2.3.9. Borçlanma Gelirleri.....	18
1.2.3.10. Fonlar	21

1.2.3.11. Devletlerarası Yardımlar.....	23
1.2.3.12. Diğer Kamu Gelirleri	23
1.3. İstikrar Programları	23
1.3.1. Tanım ve Sınıflandırılması.....	24
1.3.1.1. Genel Olarak İstikrar Programları.....	24
1.3.1.2. Heterodoks İstikrar Programları.....	26
1.3.1.3. Ortodoks İstikrar Programları	28
1.3.1.4. IMF ve İstikrar Programları	29
1.3.1.5. Nominal Çıpaya Göre İstikrar Programları	31
1.4. Ekonomik İstikrar Sağlayıcı Kamu Gelirleri Politikaları.....	32
1.4.1. Enflasyonu Önlemede Kamu Gelirleri Politikası.....	32
1.4.1.1. Vergi Politikası	33
1.4.1.2. Borçlanma Politikası	40
1.4.2. Depresyonu Önlemede Kamu Gelirleri Politikası	43
1.4.2.1. Vergi Politikası	43
1.4.2.2. Borçlanma Politikası	45

II. BÖLÜM 46

1990 SONRASINDA TÜRKİYE’DE UYGULAMAYA KONULAN İSTİKRAR PROGRAMLARI VE KAMU GELİRLERİ POLİTİKASI 46

2.1. 1990’ların Başında Türkiye’de Makroekonomik Performans	46
2.1.1. Genel Olarak 1990’lar Öncesi Makroekonomik Performans.....	46
2.1.2. 1990’lı Yılların Başında Makroekonomik Performans.....	48
2.2. 5 Nisan Kararları (Ekonomik Önlemler Uygulama Planı).....	50
2.2.1. Amacı ve Kapsamı	52
2.2.2. Niteliği	53
2.2.3. Kamu Gelirleri Politikası.....	56
2.2.3.1. Vergi Politikası	56
2.2.3.1.1. Genel Olarak.....	57
2.2.3.1.2. Yeni İhdas Edilen Vergiler	57
2.2.3.2. Vergi Dışı Gelirler.....	61
2.2.4.3. Borçlanma Politikası	62
2.3. 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programı.....	62

2.3.1. Amacı ve Kapsamı	64
2.3.2. Alınan Önlemler	65
2.3.2.1. Para ve Döviz Kuru Politikası	65
2.3.2.2. Gelirler Politikası	67
2.3.2.3. Maliye Politikası	67
2.3.3. Yapısal Reformlar	68
2.3.4. Kamu Gelirleri Politikası.....	70
2.3.4.1. Vergi Politikası	71
2.3.4.2. Vergi Dışı Gelirler.....	72
2.3.4.3. Borçlanma Politikası	74
2.4. 2002-2004 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	74
2.4.1. Amacı ve Kapsamı	80
2.4.2. Alınan Önlemler	82
2.4.2.1. Yapısal Yenilenme ve Yasal Düzenlemeler.....	82
2.4.2.1.1. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılmasıyla İlgili Düzenlemeler.....	83
2.4.2.1.2. Devlette Şeffaflığı Artıracak ve Kamu Finansmanını Güçlendirecek Düzenlemeler.....	85
2.4.2.1.3. Ekonomide Rekabeti ve Etkinliği Artıracak Düzenlemeler	85
2.4.2.1.4. Sosyal Dayanışmayı Güçlendiren Düzenlemeler	86
2.4.2.2. Reel Ekonomiye Yönelik Önlemler	87
2.4.3. Makroekonomik Hedefler	87
2.4.4. Makroekonomik Politikalar	89
2.4.4.1. Maliye Politikası	89
2.4.4.2. Para ve Döviz Kuru Politikaları	91
2.4.4.3. Ödemeler Bilançosu Politikası.....	92
2.4.4.4. Gelirler Politikası	92
2.4.5. Kamu Gelirleri Politikası.....	92
2.4.5.1. Vergi Gelirleri	92
2.4.5.2. Vergi Dışı Gelirler.....	94
2.4.5.3. Borçlanma Politikası	94

III. BÖLÜM..... 99

**TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI DÖNEMDE UYGULANAN İSTİKRAR
PROGRAMLARINDA KAMU GELİRLER POLİTİKASI SONUÇLARININ
ANALİZİ 99**

3.1. 5 Nisan 1994 Kararları.....	99
3.1.1. Kamu Gelirleri Politikasının Sonuçları	100
3.1.1.1. Vergi Politikasının Sonuçları	104
3.1.1.2. Vergi Dışı Gelirler.....	108
3.1.1.3. Borçlanma	110
3.1.2. Makroekonomik Performansın Gelişimi.....	113
3.2. 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programı.....	122
3.2.1. Kamu Gelirleri Politikasının Sonuçları	124
3.2.1.1. Vergi Politikasının Sonuçları	125
3.2.1.2. Vergi Dışı Gelirler.....	128
3.2.1.3. Borçlanma	130
3.2.2. Makroekonomik Performansın Gelişimi.....	131
3.3. 2002-2004 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Sonuçları.....	135
3.3.1. Kamu Gelirleri Politikasının Sonuçları	138
3.3.1.1. Vergi Gelirleri	140
3.3.1.2. Vergi Dışı Gelirler.....	141
3.3.1.3. Borçlanma	143
3.3.2. Makroekonomik Performansın Gelişimi.....	145

SONUÇ 155

KAYNAKÇA..... 159

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1: 1988-1993 Döneminde GSMH ve Sektörel Hasıllalar Büyüme Oranları % (1987 faktör farkı ile)	50
Tablo 2.2: 1988-1993 Döneminde Enflasyon, Döviz Kuru ve Faiz Oranında Gelişmeler	50
Tablo 2.3: Türkiye’de 1994 Yılında Getirilen Ek Vergiler	61
Tablo 2.4: 1 ABD Doları+0,77 Euro’dan Oluşacak Döviz Kuru Sepeti Artış Oranı	66
Tablo 2.5: 2000 Yılı Programının Maliye Politikası Hedefleri	68
Tablo 2.6: Temel Makroekonomik Hedefler	88
Tablo 2.7: Konsolide Bütçe	93
Tablo 2.8: Konsolide Bütçe Finansmanı	95
Tablo 2.9: 2001 Yılında Dönemler İtibariyle Kamu Sektörünün Kısa Vadeli Dış Borç Stok Hedefi (Tavan değer, milyon \$)	97
Tablo 3.1: 1994-1999 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Milyar TL)	106
Tablo 3.2: 1994-1999 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Vergi Dışı Gelirler).....	109
Tablo 3.3: 1996 Yılında Yenilenmiş Bulunan 1994 Tarihli Stand by Düzenlenmesi Çerçevesinde Türkiye’nin Kullanım Planı	110
Tablo 3.4: Konsolide Bütçe Açıkları	112

Tablo 3.5: Kayıt Dışı Faaliyetlerin Yoğun Olduğu Alanlarda Kayıt Dışı Ekonominin Hacmi (Trilyon TL)	115
Tablo 3.6: Temel Ekonomik Göstergeler	116
Tablo 3.7: 1994-2000 Döneminde GSMH ve Sektörel Hasılalar Büyüme Oranları % (1987 faktör farkı ile)	117
Tablo 3.8: 1994-2000 Döneminde Enflasyon, Döviz Kuru ve Faiz Oranında Gelişmeler	118
Tablo 3.9: Kamu Gelirleri (1999-2000)	126
Tablo 3.10: 2000-2003 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Milyar TL)	128
Tablo 3.11: 2000-2003 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Vergi Dışı Gelirler).....	129
Tablo 3.12: 1999-2000 Yılı İç Borç Stoku	130
Tablo 3.13: Konsolide Bütçeye İlişkin Bazı Oranlar (%)	139
Tablo 3.14: Konsolide Bütçe Gelirleri Tahakkukları (Bin YTL)	141
Tablo 3.15: Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payları (%)	142
Tablo 3.16: Kamu Borç Stoku ve GSMH İçindeki Payları (Milyon YTL)	143
Tablo 3.17: Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'na Geri Ödemeleri (Milyar \$)	144
Tablo 3.18: Bazı Ekonomik Göstergeler	145
Tablo 3.19: Fiyatlar Seviyesi (Yıllık Ortalama Yüzde Değişim, 1994=100)	147
Tablo 3.20: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%)	147
Tablo 3.21: Konsolide Bütçe Büyüklükleri	149
Tablo 3.22: İç Borçlanma ve İç Borç Stokunun Yapısı	150

Tablo 3.23: Dış Borç Stoku ve Vade Yapısı (Milyar \$)	152
Tablo 3.24: Enflasyon (Yıllık, %)	154

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2.1: Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ya Oranı	75
Grafik 2.2: Yüksek Reel Faiz-Operasyonel Denge-Faiz Dışı Fazla	76
Grafik:2.3: İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (%)	77
Grafik:2.4: Konsolide Bütçe Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı	77
Grafik 2.5: Kamu Bankaları Görev Zararları Stoku (GSMH'ye Oran)	78
Grafik 2.6: Menkul Değerler Cüzdanı ve Özel Sektöre Açılan Krediler (Toplam Aktifler İçerisindeki Pay, %)	79
Grafik 2.7: Döviz Tevdiat Hesapları / (Toplam Mevduat+Repo)	80
Grafik 2.8: 2001 Yılı Fiyat Artış Hızları (%)	88
Grafik 2.9: 2001 Yılı GSMH Büyüme Hızı (%)	89
Grafik 2.10: Faiz Dışı Kamu Dengesi/GSMH	91
Grafik 2.11: Stand By Düzenlemeleri Çerçevesinde Onaylanan Mali Yardımlar ve Ülke Kotaları (Milyon \$)	96
Grafik 2.12: Stand By Düzenlemeleri Çerçevesinde Onaylanan Mali Yardımların Ülke Kotalarına Oranı (%)	97
Grafik 3.1: Kons. Bütçe Vergi ve Diğer Gelirlerin GSMH İçindeki Payı (%)	104
Grafik 3.2: Kons. Bütçe Faiz Harcamaları ve Faiz Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)	118
Grafik 3.3: Bütçe Dengelerinin GSMH İçindeki Payı (%)	120

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 2.1: Döviz Kuru Belirleme Aralığı	66
---	----

KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	Adı geçen eser
AB	Avrupa Birliği
AŞ.	Anonim Şirket
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
C.	Cilt
DTM	Dış Ticaret Müsteşarlığı
EDV	Ekonomik Denge Vergisi
EMP	Enflasyonla Mücadele Programı
GEGP	Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslar arası Para Fonu
İ.Ü.	İstanbul Üniversitesi
İFMC	İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti
İSO	İstanbul Sanayi Odası
İTO	İstanbul Ticaret Odası
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname

KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MB	Maliye Bakanlığı
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
RTÜK	Türkiye Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	sayfa
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
ss.	sayfa aralığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	T.C. Merkez Bankası
TEFE	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi
TL	Türk Lirası
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
TÜSİAD	Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği
ÜFE	Üretici Fiyatları Endeksi
Y.L.	Yüksek Lisans
YTL	Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Dünya ekonomisinde yaşanan bunalımları, bölgesel ekonomik istikrarsızlıkları ve farklı ülkelerin ekonomilerinde baş gösteren krizleri ortadan kaldırmak için uygulanan ekonomik istikrar programları ve sonuçları üzerine çok sayıda araştırma yapılmıştır. 1990'lı yıllardan önce Türkiye'de de ekonomik krizleri çözüme kavuşturmak amacıyla bu tür istikrar programları uygulanmıştır. Ancak, 1990'dan sonra bu tür istikrar programları Türkiye'de daha yoğun bir şekilde yürürlüğe konulmuştur.

İstikrar programları ekonominin yeniden dengeye getirilmesi sürecinde uygulanan bir dizi önlemler paketidir. Bu programlar sıkı para ve maliye politikası temeline dayanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrar programları genellikle ödemeler dengesini iyileştirmek, kamu açıklarını azaltmak ve enflasyonu düşürmek gibi geniş anlamda makroekonomik amaçları gerçekleştirmeye yöneliktir. Ayrıca, istikrar programlarının temel amacı, var olan kaynaklar ile değişen ihtiyaçlar arasında bozulan dengeyi kurmak ve ekonominin yeniden sürdürebilir büyüme ortamına girmesini sağlamaktır. İstikrar programlarının ekonomik yapısı; uygulanan para ve maliye politikaları ve fiyatlara müdahalenin olup olmaması açısından değerlendirildiğinde ortodoks ve heterodoks politikalar olarak özetlenebilir.

Devletin yüklenmiş bulunduğu görevleri gerçekleştirebilmesi için gelire ihtiyacı vardır. Bu ihtiyaç devletin çeşitli kuruluşları aracılığıyla farklı kaynaklardan sağlanır. Günümüz ekonomilerinde devletler, ülke milli gelirinin üçte birine yakın bir bölümünü ekonomiden çeşitli şekillerde kamu geliri olarak çekmek suretiyle bu kaynakları kamu hizmetlerini yerine getirmekte kullanır.

Kamu gelirleri genel olarak vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, borçlanma, para basımı sonucu elde edilen gelirler (senyoraj), parafiskal gelirler olarak sıralanabilir. Fakat şunu vurgulamak gerekir ki, kamu gelirlerinin büyük bir kısmı vergilerden oluşmaktadır. Ekonomik istikrarın olmadığı dönemlerde ekonomik

programların uygulanmasında vergi ve borçlanmalar gibi kamu gelir türleri büyük önem taşımaktadır. Zira bu araçlar etkin birer maliye politikası araçlarıdır.

Bu çalışmada 1990'lı ve 2000'li yıllarda uygulanan istikrar programları, kamu gelirleri açısından incelenecektir. Bu çalışmanın amacı; istikrar programlarına ilişkin teorik bilgilerden faydalanarak, 1990'lı yıllar ve 2000'li yılların başında Türkiye ekonomisinde yaşanan krizler ve uygulanan istikrar programlarının kamu gelirleri alanında meydana getirdiği gelişmeleri ve bunun sonuçlarını incelemek ve analiz etmektir. Bütün kamu gelirlerinin tek tek incelenmesi bir yüksek lisans çalışmasının boyutlarını aşacağından, çalışmada kamu gelirleri içinde en büyük paya sahip olan vergiler ve borçlanma gelirleri üzerinde durulmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, ekonomik istikrar ve ekonomik istikrar politikalarının tanımı, türleri, vergi gelirlerinin tanımı ve sınıflandırılması ele alınmıştır. Ayrıca dünyada uygulanan ekonomik istikrar programlarında etkin bir kurum olan IMF ile ilgili bilgilere de bu bağlamda yer verilmiştir.

İkinci bölümde; 1990 sonrasında Türkiye'de uygulamaya konulan istikrar programları ve bu programlar "kamu gelirleri politikası" açısından ele alınmıştır. Bu kapsamda 5 Nisan Kararları (Ekonomik Önlemler Uygulama Planı), 2000–2002 Enflasyonla Mücadele Programı ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programları ele alınıp incelenmiştir.

Söz konusu dönemde uygulanmış istikrar programlarının sonuçları kamu gelirleri açısından analiz edildiği bölüm ise son bölümün konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümde 5 Nisan Kararları, enflasyonla mücadele ve güçlü ekonomiye geçiş programlarının sonuçları detaylı bir şekilde ele alınarak tablo ve grafikler yardımıyla incelenmiştir.

I. BÖLÜM

EKONOMİK İSTİKRAR VE KAMU GELİRLERİ

1.1. Ekonomik İstikrar

Ekonomik gelişme sürecinde doğal olarak, birtakım dengesizliklerle ya da düzensizliklerle karşılaşmaktadır. Çünkü temelinde sosyal varlık bulunduğu için, ekonomik olguların gelişim süreci, aynı zamanda bir yapısal değişim sürecidir. Bu süreçte değişme eğilimindeki ögelerin her zaman aynı düzeyde gelişmeleri ve tekdüze uyum sağlamaları beklenemez. Ortaya çıkan önemsiz ögeler sonucunda ekonomik bunalım ortaya çıkıyor. Ekonomik bunalım; “ekonomik ve sosyal yapıyı ilgilendiren, yapısal değişiklik sürecini oluşturan ve ekonomik bütünü yeni aşamalara sürükleyen olgular bütünüdür”.¹

Tüm ekonomiyi etkileme açısından, bir ekonomide temel istikrarsızlık kaynağının nedeni savaşlardır. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı, Kore Savaşı ve Vietnam Savaşı gibi savaşlar nedenliye kamu harcamalarında meydana gelen artış, ekonomilerde toplam talebin artmasına bağlı olarak, hem üretim düzeyinde, hem de fiyatlar genel düzeyinde bir artışa neden olmuştur. Ekonomide toplam talepteki değişikliklere neden olan diğer ekonomik dalgalanmalar ise özel sektör tüketim ve yatırım düzeyindeki dalgalanmalar olmaktadır. Bunların yanı sıra, dış ülkelerin bizim mal ve hizmetlerimize karşı olan taleplerindeki artıştan kaynaklanan ve gelir düzeyindeki yükselmelere neden olan ihracat miktarındaki artışlar; siyasi kararalma organlarının uyguladıkları yanlış politikalar veya seçim öncesi dönemlerde vergi indirimlerine veya kamu harcaması artışlarına başvurarak seçim sonuçlarını iyileştirmek amacını taşıyan eğilimler (politik konjonktürel dalgalanmalar) bir ekonomide istikrarsızlık kaynağı olabilmektedir.²

¹ Enver Özcan, **Ekonomik Bunalımlar**, Ankara, 1981, s. 2.

² Beyhan Aytaç, **Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları)**, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, A.Ü. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Eskişehir, 1994, ss. 113-114.

Ekonomik bunalımların giderilmesi için değişik önlemler alınarak ekonomik istikrar sağlanmış olur. Ekonomik istikrarın amacı, bir ülkenin toplam kaynaklar ve toplam harcamalarının denge halinde bulunmasıdır. Başka bir deyişle, bir milli ekonomi pazarı bakımından toplam arz ve talebin eşit olması ekonomik dengeyi ifade eder. Arz ve talebi arasında eşitlik olmaması halinde ya da arzın yetersizliğinden veya talebin fazlalığından enflasyon veya tersin; arzın fazlalığından veya talebin yetersizliğinden veya talebin yetersizliğinden deflasyon meydana gelebilir.³

Ekonomilerin temel amaçlarını fiyat istikrarı, istihdam düzeyi, gelir dağılımı ve ödemeler bilançosu gibi makroekonomik büyüklüklerin istikrarlı gelişimi oluşturmaktadır. Günümüz ekonomilerinde faiz hadleri, döviz kurları, vergi oranı bu hedeflere ulaşmada kullanılan araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1.1. Tanımı

"Ekonomik istikrar" kavramı, iktisat doktrininin gelişme evrelerinde değişik şekillerde tanımlanmıştır. Klasik iktisatçılar ekonomik istikrarı, fiyatlar genel düzeyindeki kararlılık olarak algılıyorlardı. Bunun nedeni de klasik ekol temsilcilerinin, ekonominin devamlı olarak tam istihdam düzeyinde dengede olduğu varsayımından yola çıkmalarıdır. Bu varsayım altında "ekonomik istikrar" ve "fiyat istikrarı" eşanlamlı kavramlar olarak ortaya çıkmaktadır⁴.

Gerçekten bir ekonomide düşük bir üretim düzeyinde istikrarlı bir fiyat düzeyi arzulanmadığı gibi, hızla yükselen bir fiyat düzeyinde de maksimum üretim düzeyi istenmemektedir. Yalnızca hem istikrarlı fiyatların, hem de tam istihdamın mevcut olduğu bir ekonomide ekonomik istikrar tam olarak gerçekleşmektedir.⁵

Ekonomik istikrarın sağlanması için, ülke ekonomilerinin yapısına göre değişik politikalar izlenmektedir. Enflasyon ve işsizlik düzeyinde meydana gelen

³ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, AÜHF Yayınları No:382, Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s. 253-254

⁴ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 15. bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003, ss. 77-78.

⁵ Robert A. Mundell, "İç ve Dış İstikrar İçin Para ve Maliye Politikalarının Uygun Biçimde Kullanımı", (çeviren: Beyhan Ataç), **ESADER**, Cilt XVI, Sayı: 2, Haziran 1980, s. 301-309.

artışlar şeklinde tanımlanan ekonomik istikrarsızlık durumunda; arz-talep, yatırım-tasarruf ve ihracat-ithalat gibi eşitlikler dengeden uzaklaşır. İstikrar politikalarının amacı bu istikrarsızlıkların etkisini yumuşatmak veya tamamen ortadan kaldırmak için başvurulan uygulamalardır⁶.

1.1.2. Niteliği

İktisat teorisine göre “istikrar” kavramından kastedilen;

- 1) Fiyat istikrarının gerçekleştirilmesi,
- 2) Ekonominin tam çalışma düzeyinde devamlı olarak dengede tutulmasıdır.

Buna göre de, ekonomik istikrar; tam çalışma seviyesi statik değil, dinamik bir düzey olduğuna göre devamlı hareket halinde bulunan bir ekonomide fiyat istikrarının sağlanması ve korunmasıdır⁷.

Fiyat istikrarının korunması denince, bir ekonomide genel fiyat düzeyinde meydana gelen sürekli dalgalanmaların önlenmesi anlaşılmaktadır. Ekonominin genel fiyat düzeyinde ortaya çıkan ve süreklilik gösteren böyle bir dalgalanma iki tür olabilir. Fiyatlar genel düzeyi ya sürekli yükselir, ya da sürekli düşer. Birinci durum enflasyon, ikinci durum ise deflasyon olarak isimlendirilir⁸.

Her üretim faktörü kendi gelirini tüketim harcamalarında kullanır. Harcamalar zamanı ise gelirinin artan kısmını tasarruf eder. Bu tasarruflar, her zaman oluştukları devrede tüketim ve yatırım malları harcamalarında kullanılamazlar. Böyle bir durumda, ekonomide tüketim ve yatırım malları arzı bu mallara karşı olan talepten fazla olur. Fiyat istikrarının bozulmaması için toplam arzı efektif talep seviyesine indirmek gerekir ki, bu da ekonomide üretim kapasitesinin tam

⁶ Osman Orhan, **Başlıca Enflasyon Teorileri ve İstikrar Politikaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1995, s. 110.

⁷ İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 77.

⁸ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 29.

randımanla çalışmaması demektir. Bu durumda ekonomide tam çalışma sağlanamadığı için, fiyat istikrarına rağmen ekonomik istikrar mevcut olmaz.⁹

Tam çalışma kavramı ile, geniş anlamda bir ekonomide mevcut, tüm üretim faktörlerinin tam olarak kullanılması ifade edilmektedir. Ancak, ekonomik kuramda ve uygulamada, tam çalışma, üretim faktörlerinden emek üzerinden tanımlanmakta ve emek gücünün tam olarak kullanıldığı bir ekonominin tam çalışmada olduğu kabul edilmektedir.¹⁰

Tam çalışma, ayrıca işgücü üzerinden tanımlanır ve dinamik bir seviyedir. Çünkü nüfusun artması, teknolojik gelişmeler, istihdam hacminin, üretimin ve milli gelir düzeyinin artması söz konusudur. Buna göre de, tam çalışma düzeyi daima yükselebilen bir tavadır. Gerek fiyat istikrarı, gerekse tam çalışma, fiyat istikrarını nitelendiren iki zorunlu ögedir¹¹.

1.2. Kamu Gelirleri

Devlet, toplumun savunma ve düzen hizmetleri gibi bazı gereksinimlerini yapar. Bir kısım hizmetleri ise piyasa firmaları yaparsa da yetersiz yapar. Buna göre de devlet bunları tamamlayıcı ve zararlarını azaltıcı bir görev üstlenir¹². Kamu gelirleri, başta vergi gelirleri olmak üzere sosyal güvenlik fonları, belli başlı amaçla tahsil edilen vergiler ve vergi dışı çeşitli gelirlerden oluşur. Eğer kamu gelirleri kamu harcamalarının tamamını finanse etmeye yetmezse, aradaki fark para basımı ve borçlanma yoluyla karşılanmaktadır.¹³ Devlet veya diğer kamu kuruluşlarının, kamu ihtiyaçlarından doğan harcamalarını karşılamak için anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüne kamu gelirleri denmektedir¹⁴.

⁹ İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 77-78.

¹⁰ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 30.

¹¹ İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 79-84.

¹² Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı)**, YKY, 6. Baskı, İstanbul, 2002, s. 337.

¹³ Orhan Şener, **Kamu Maliyesi**, Alkım, 6. Baskı, 1998, s. 189.

¹⁴ Erdoğan Öner, **Kamu Maliyesi**, 1. Cilt., Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986, s. 39.

Ayrıca, kamu gelirlerini; “devletin mali yükümlülükleri vatandaşlar arasında hakça dağıtması” şeklinde anlamak da mümkündür. Bu yükümlülükler, devletin egemenlik hakkı ile açıklanmakta, adalet ve fedakarlık görüşlerine, ayrıca vergi ödeme gücü ilkesine dayandırılmaktadır.¹⁵

1.2.1. Genel Olarak Kamu Gelirleri

Devletin yüklendiği görevleri gerçekleştirebilmesi için gereken gelir devletin çeşitli kuruluşları aracılığıyla değişik kaynaklardan sağlanır. Günümüzde devlet, ülke milli gelirinin üçte birine yakın bir bölümünü ekonomiden çeşitli şekillerde kamu geliri olarak çeker ve daha sonra kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için tekrar ekonomiye enjekte eder¹⁶.

Şunu da vurgulamak gerekmektedir ki, tarihsel süreç içinde devletin harcamalarını karşılamak için sahip olduğu gelir kaynakları önem yönünden zamanla bazı değişikliklere uğramıştır. Örneğin, XVI-XVII. yüzyıla kadar geçen dönemde başlıca gelir kaynağı sayılan devlet emlaki gelirlerinin devlet gelirleri içindeki payı, günümüzde ihmal edilecek kadar küçülmüştür. Buna karşılık sözü geçen dönemlerde yardımcı bir gelir kaynağı gibi kabul edilen vergiler XX. yüzyıl devletlerinin temel finansman kaynağı haline gelmiştir¹⁷.

Kamu gelirlerini tanımlamak gerekirse; “kamu gelirleri devletin mali, sosyal ve ekonomik nitelikli fonksiyonları gerçekleştirmek için anayasal sınırlar içerisinde başvurduğu ve değerlendirdiği çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tümüdür”¹⁸.

1.2.2. Kamu Gelirlerinin Ayırımı

Kamu gelirleri değişik görünümleri dikkate alınmak suretiyle farklı şekillerde ayırma ve incelemeye tabi tutulabilir. Cebri olup olmadıkları, sağlandığı kaynağın niteliği, gelirin sürekliliği gibi ölçüler ayırım açısından ele alınabilir. Cebriyet, kişinin

¹⁵ İlhan Özer, **Devlet Maliyesi**, Cilt I., Başbakanlık basımevi, Ankara, 1986, s. 18.

¹⁶ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Geliştirilmiş 6. Baskı, Ankara 1997, s. 87.

¹⁷ Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Geliştirilmiş 10. Baskı, Beta, İstanbul 1998, s. 183.

¹⁸ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 87.

ödeme konusunda davranış serbestisine sahip bulunmaması ve ödemeyi gerektiren işlemlerin varlığı halinde, ödeme yükümlülüğünün doğmasını ifade eder.

Kamu gelirleri kapsam bakımından dar ve geniş anlamda ele alınabilir. Dar anlamda kamu gelirleri, merkezi yönetim tarafından çeşitli gelir kaynaklarından elde edilen gelirleri ifade etmektedir. Dar anlamda kamu gelirleri, devletin cebir unsuru altında elde ettiği olağan gelir kaynaklarını kapsamaktadır.

Geniş anlamda ise, yerel yönetim kuruluşlarının, parafiskal kurumların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin gelirlerinin de dikkate alınmasını gerekir. Yani, kamu gelirleri denildiğinde, devletin yanı sıra başta mahalli idareler olmakla tüm kamu tüzel kişilerinin gelirleri kast olunmaktadır. Gerçi, devlet dışındaki bu kuruluşlar gelirlerini ancak devletten aldıkları yetkiye dayanarak elde edebilmektedirler. Ancak, bunların her birinin ayrı tüzel kişiliği ve bütçesi bulunduğu göz önünde tutulursa, kamu gelirlerini devlet gelirlerini de kapsayan daha geniş bir kavram olarak mütalaa etmek daha isabetlidir¹⁹.

Bunların dışında, kamu gelirleri olağan ve olağanüstü gelirler adı altında da sınıflandırılabilir. Olağan gelirler, vergi, resim, harç, mülk ve teşebbüs gelirleridir. Savaş ve ekonomik buhran gibi olağanüstü dönemlerde alınan gelirler, geçici olarak tahsil edilirler. Bunlar buhran, harp kazançları, varlık, olağanüstü haller, milli savunma gelirleridir.²⁰

Sağladıkları kaynağın niteliği açısından kamu gelirleri özel ekonomi gelirleri ve kamu ekonomisi gelirleri olarak iki grupta ele alınmaktadır. Bunlardan özel ekonomi gelirleri, devletin fertler gibi piyasa kurallarına uyarak elde ettiği gelirleri belirtmektedir. Devletin bir kamu hukuku tüzel kişisi olarak ve egemenlik gücü dolayısıyla sağladığı gelirler kamu gelirleridir. Bu grupta; vergi, resim, harç, para ve vergi cezaları gibi gelirler yer almaktadır. Bunlar, yalnızca devlet ve yetkili kamu kuruluşlarınca sağlanabilir niteliktedir.²¹

¹⁹ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 182.

²⁰ İlhan Özer, **a.g.e.**, s. 22.

²¹ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, ss. 99-101.

Devletin kamu hukuku tüzel kişisi olarak vergileme yetkisine dayanarak kanun koymak suretiyle elde ettiği gelirler; vergi, resim, harç, şerefiyeler olarak sınıflandırılmaktadır. Devlet tüzel kişisi olarak da, iktisadi işletmeler kurmak ya da bunlara ortak olmak, taşınmazlarını satmak, kiraya vermek gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmaktadır. Devletin özel hukuk tüzel kişiliği altında gerçekleştirdiği ekonomik faaliyetlerden elde ettiği gelirler ise vergi dışı normal gelirler olarak sınıflandırılmaktadır²².

Vergi dışı kamu gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payı oldukça düşük olmasına karşın, piyasa ekonomisinin düzenlemesi yönünden önemli rolleri bulunmaktadır. Daha çok bölünebilir nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetler, genellikle vergiler değil, fiyatlarla finanse edilirler²³.

Başka bir sınıflandırmada ise, kamu gelirleri devletin egemenliği kriteri esas alınarak yapılmaktadır²⁴. Bir bütün teşkil eden vergi sistemi içinde yer alan çeşitli gelirlerin bazı ortak yönlerinin yanı sıra kendilerine özgü özellikleri vardır. Kamu gelirlerinin çok büyük bir kısmının devletin egemenliği hakkına dayanarak sağlandığını, geri kalanların elde edilmesinde ise böyle bir hakkın kullanılmadığını fark etmek mümkündür. Bu sonuncu kategoriye girenler, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerin hukuki birer varlık olmaları dolayısıyla elde ettikleri gelirleri ifade etmektedir. Bu gerekçeye dayanarak kamu gelirleri iki ana başlık altında sınıflandırılmıştır:

1) Devletin egemenlik (hükümranlık) hakkına dayanılarak elde edilen kamu gelirleri türleri.

Bu gelir türlerine aşağıdakiler girmektedir:

- Vergiler
- Harçlar
- Resimler

²² Durmuş Öztekin, "Türkiye’de Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Gelirleri İçindeki Yeri ve Önemi", XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar**, AÜ İİBF 12-15 Mayıs 1999, Belek –Antalya, AÜ Basımevi Eskişehir 2000, s. 11.

²³ Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 194.

²⁴ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 192-210.

- Şerefiyeler
- Zorunlu borçlar (Cebri istikrazlar)
- Para politikası ve para basımı sonucu elde edilen gelirler
- Parafiskal gelirler
- Mali tekeller
- Para ve vergi cezaları
- Fonlar

2) Devletin egemenlik (hükümrânlık) hakkına dayanmaksızın elde edilen kamu gelirleri türleri.

- Emlak ve teşebbüs (fiyat) gelirleri
- Zorunlu olmayan borçlar (ihtiyari istikrazlar)
- Devletlerarası yardımlar.

Bu sınıflandırma içinde yer alan türler de dikkate alınarak kamu gelirleri aşağıdaki şekilde ele alınabilir.

1.2.3. Kamu Gelirlerinin Türleri

Kamu gelir kalemleri vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, fonlar, borçlanma gelirleri, devletlerarası yardımlar ve diğer kamu gelirlerinden ibarettir.

1.2.3.1. Vergiler

Bir ülkede kamu harcamalarının finansmanında kullanılabilecek en sağlıklı kaynak, vergi gelirleridir. Vergi gelirleri, devletin harcamalarını finanse edecek ölçüde yeterli olmalıdır. Aksi durumda devlet para basmak, borçlanmak ya da kalkınma projelerini yavaşlatmak zorunda kalır.²⁵

Vergilerin kaynağı milli gelir ve servettir. Özelliklerinin başında cebri ve karşılıksız olması gelmektedir. Piyasa ekonomilerinde vergi gelirlerinin devlet gelirleri içindeki payı % 70-90 arasında bir değişim göstermektedir. Bu pay,

Ülkelerin iktisadi seviyelerine göre değişmektedir. Vergi gelirlerini toplam gelirler içindeki payını etkileyen bir diğer faktör de gelirin elde edildiği dönemin koşullarıdır. Olağan dönemlerde vergi gelirlerinin payı genellikle % 70-90 iken, olağanüstü dönemlerde borçlanma yolu ile gelir elde etme yöntemine daha çok başvurulduğu için vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı nispi olarak azalmaktadır²⁶.

İki grup vergi etkin bir biçimde kullanılmaktadır. Bunlardan birinci grubu gelir, kurumlar vergisi ve servet vergileri gibi doğrudan doğruya gelir ve servet üzerinden alınan vergiler oluşturur. İkinci grupta ise katma değer vergisi, satış vergisi ve diğer tüketim vergileri yer alır. Gelir ve servet üzerinden alınan dolaysız vergiler, genellikle vergi mükellefi üzerinde kalmaktadır. Çeşitli tüketim vergilerinden oluşan dolaylı vergiler ise vergi mükellefleri üzerinden değil, mal satın alan tüketici tarafından malın fiyatı içinde denilmektedir.²⁷

Vergilemenin temel amacı mali amaçtır. Mali amaç, kamu harcamalarının temel finansman kaynağının vergi olması demektir. Dolayısıyla devletin, sürekli büyüyen harcamalarını finanse etmek için mevcut vergi oranlarını artırarak veya yeni vergiler getirerek, gelirlerini artırma arayışı içerisine girmesi gerekmektedir. Bu nedenle vergiler kamu finansmanının en önemli aracı durumundadır. Vergilemenin mali amacının gerçekleştirmesi, kamu harcamalarını karşılama oranı ile ölçülmektedir. Böylece, vergilerin gelir sağlama amacı kamu harcamalarını ne ölçüde karşıladığına bağlı olmaktadır.²⁸

Verginin asıl işlevi kuşkusuz kamu giderlerini karşılamaktır. Ancak, özellikle 1930’lardan itibaren, vergi sadece kamu harcamalarını karşılayan bir gelir türü olmaktan çıkmış, devletin elinde iktisadi ve sosyal yaşama müdahalede etkin bir araç haline gelmiştir. Başka bir ifadeyle, verginin ilk olarak ortaya çıkışının nedeni malidir, yani devlete gelir sağlamaktır. Ancak, milli gelir içinden devlete ayrılan bir pay olduğu için vergi; aslında iktisadi bir olaydır. Buna göre de sermaye birikimi,

²⁵ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, (Gözden Geçirilmiş 7. Baskı), Beta, İstanbul, 2002, s. 123.

²⁶ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 192-193; Erdoğan ner, **a.g.e.**, s. 41-42.

²⁷ Orhan şener, **a.g.e.**, s. 190.

²⁸ Mustafa Sakal, **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın**

kaynak dağılımı, iktisadi gelişme, gelir bölüşümü, yükümlülerin üretim ve tüketim gibi konulardaki davranışları üzerinde verginin çeşitli etkileri olmaktadır. Bu yönüyle baktığımızda, gelir ve servet üzerinden alınacak vergilerde, oranların tasarrufu azaltacak, hatta yok edecek kadar yüksek olmamalıdır. Tüketim vergilerinde de, talep esnekliği fazla olan malların vergi oranlarının, fiyatlar genel düzeyinde neden olacakları yükselişten dolayı, tüketici tercihlerinde önemli sapmalara sebebiyet vermeyecek düzeyde tutulması gerekir²⁹.

Vergiler niteliği itibariyle iktisadi büyüme ve kalkınma üzerinde de etkili olur. Bu etki, çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, vergi normal olarak tüketime ayrılan fonlardan ödense de, oranının yüksek tutulması ya da aynı kaynak üzerinden yeni vergilerin alınması zorunlu olabilir. Özel tasarruf hacminde meydana gelebilecek bu azalma, sermaye birikimi ve yatırımlar üzerinde olumsuz etki yaratabilir.

Yatırım yapanlara yönelik vergisel teşvikler, (örneğin, yatırım indirimleri, belirli süre vergi muafiyeti, ya da indirimli vergi, KDV istisnası, bina inşaat harcı istisnası, ihracatçılara KDV iadesi gibi vergisel teşvikler), yatırımlarda ve ihracatta etkili olabilmektedir. Özellikle, ağır vergi yükleri, yabancı yatırımcıların Türkiye'ye gelmesini etkileyebildiği gibi, yerli yatırımcıların da, 15 yıl vergi muafiyeti ve bedava arsa tahsisi gibi olanaklar sağlayan Bulgaristan, Romanya gibi ülkelere kaymalarına neden olabilmektedir. Devletin vergi gelirleri, “vergi tabanının” genişliği ve vergi oranlarının seviyesi ile yakından ilgilidir. Vergi oranlarının indirilip makul seviyeye çekildiği ortamda yeterli vergi gelirini sağlamak, ancak vergi tabanının genişletilmesi ile mümkündür.³⁰

1.2.3.2. Harçlar

Harç denildiğinde, genellikle bazı kamu kuruluşlarının sundukları kamusal hizmetlerden yararlananların bu yararlanma karşılığında ödedikleri bedeller anlaşılır.

Sürdürülebilirliği (1988-2000) Dönem Analizi, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara 2003, s. 74.

²⁹ Şükrü Kızılot, Mustafa Durmuş, **a.g.e.**, ss. 2.-3; <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/cilt.asp?c=3&s=2>, 20.05.2002.

³⁰ Rıdvan Karluk, **a.g.e.**, s. 123.

Örneğin, pasaport hizmetlerinden yararlananların ödedikleri pasaport harcı ile katma bütçeli kuruluşlar olan üniversitelerin öğrencilerinin ödedikleri kayıt ve diploma harçları bu konuda birer örnek olarak verilebilir³¹.

Harçların nitelikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- 1) Devletin yaptığı bir hizmet, kişiye sağladığı özel bir fayda nedeniyle alınır,
- 2) Vergi gibi cebridir,
- 3) Yapılan hizmet ticari ve sınai nitelikte değildir.

Harç olarak yapılan tutarın, yapılan hizmete kıyasla çok yüksek olmaması gerekir. Aksi takdirde, yapılan ödeme vergiye yaklaşır, vergi niteliği kazanmaya başlar. Vergilerde özel bir karşılığın bulunmamasına karşın, harçlarda özel bir karşılık vardır. Harç, belirli bir hizmetin bedeli niteliğindedir ve yapılan hizmet karşılığında alınan para arasında az çok bir uygunluk vardır. Harç uygulamasına esas olan oran veya miktarın belirli yasal dayanaklarının bulunmasıdır³².

Vergi ile harç arasında mevcut olduğu ileri sürülen önemli bir fark da verginin zorunlu bir yükümlülük olmasına karşılık, harcın ihtiyari bir ödeme olmasıdır. Yani, vergi yükümlüsü hiçbir şart ileri sürmeden vergiyi ödemekle yükümlüdür. Oysa ki, harcı ödemek istemeyen kimsenin hizmetten yararlanma arzusundan vazgeçmek kaydı ile bu harcı ödememesi mümkündür. Kamu otoriteleri, her hangi bir kimseyi hizmetten yararlanmaya ve mukabilinde de bir harç ödemeye zorlayamazlar³³.

Vergide hukuki anlamda bir sebep bulunmadığı halde harçta belirli bir hizmet bulunması, dolayısıyla sebep vardır. Bu bakımdan tapu hizmetlerinden faydalanmak isteyenler, yani gayrimenkulü olmayanlar harcını vermezler. Oysa, genel kamu hizmetlerinden faydalanma hali olmasa bile, veri ödemek zorunluluğu vardır.³⁴

³¹ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 193-194.

³² Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 42; Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, ss. 89-90.

³³ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 194-195; Erdoğan Öner, **a.g.e.**, s. 43.

³⁴ Akif Erginay, **a.g.e.**, s. 13-14.

1.2.3.3. Resimler

Resimler, bir iş veya faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan ödemedir. Resim bazen vergi, bazen de harç anlamında kullanılan bir kamu geliri türüdür. Bu ikisinin dışında resimin kendine özgü bir özelliği olduğunu iddia etmek oldukça güçtür. Resim ya tamamen karşılıksız olarak tahsil olunmakta, ya da bir hizmetten yararlanmanın veya bir hakkı elde etmenin karşılığı olarak alınmaktadır.³⁵

Resimler, harçlara benzeyen bir gelir çeşidi olmalarına rağmen; harçta bir hizmet karşılığı söz konusu olduğu halde, resimde kamu kuruluşlarının belirli bir iş yapmağa yetki ve izin vermesi durumu vardır.³⁶

Resimlere örnek olarak, rıhtım resmi, ithalde alınacak damga resmi gösterilebilir. Resimlerin kamu gelirleri içerisinde önemi fazla değildir. Daha çok yerel yönetim kuruluşları tarafından tahsil olunan resimlere, merkezi yönetim gelirleri arasında da rastlanabilmektedir³⁷.

1.2.3.4. Şerefiyeler

Kamu kuruluşları tarafından yapılan çeşitli bayındırlık hizmetleri nedeniyle, gayrimenkul değerlerinde belli bir artış söz konusu olabilir. Bu artış, sahip olunan kıymetlerin niteliğinde ortaya çıkan bir değişiklik nedeniyle değil de, bayındırlık hizmetlerinin yarattığı katkı ve önemden kaynaklanmaktadır. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi nedeniyle yapılan giderler için, o bölgedeki gayrimenkul sahiplerinden belirli bir tutarda tahsilat yapılabilir. Alınan bu pay kamu gelirleri içerisinde “şerefiye” olarak adlandırılmaktadır.

³⁵ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 91.

³⁶ Akif Erginay, **a.g.e.**, s. 14.

³⁷ Erdoğan Öner, **a.g.e.**, s. 43; Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 43.

Bir hizmet karşılığı olması bakımından şerefiyeler harçlara benzer. Ancak burada yapılan hizmet, sadece belirli yerlerle ilgili olduğu gibi, bu çeşit işlerin yapılması da civar gayrimenkul sahipleri tarafından istenmiş değildir.³⁸

Şerefiye zorunludur, fakat vergide olduğu gibi karşılıksız değildir. Şerefiyeyi ödeyen yükümlü bir hizmetten yararlanmış ve mal varlığında bir değer artışı meydana gelmiştir. Ancak, yükümlü böyle bir hizmet talebinde bulunmamış hatta, böyle bir hizmetin yapılmasını arzulamamış olabilir. Buna rağmen, hizmet yapılmış ve bir değer artışı meydana gelmişse, o kimse yine de yükümlü kılındığı şerefiyeyi ödemek zorundadır³⁹.

Şerefiyeler sanayileşmiş ülkelerde şehirlerin yeniden imarında yaygın bir biçimde kullanılan bir finansman ürünüdür.⁴⁰

1.2.3.5. Parafiskal Gelirler

Parafiskal gelirler sosyo-ekonomik alanda devlet müdahaleciliğinin genişlemesi, dolayısıyla artan kamu harcamalarının bir bölümünü karşılamak ve belirli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulan, kamu veya yarı-kamu niteliğinde olan ekonomik, sosyal veya mesleki kuruluşlara; bu amaçlarının finansmanına tahsil edebilmek üzere, kamu otoritelerince gelir toplama yetkisinin verilmesiyle ortaya çıkan bütçe dışı gelirlerdir⁴¹.

Parafiskal gelirlerin şu özellikleri üzerinde durulmaktadır⁴²:

- 1) Parafiskal gelirler, kamusal hizmetler gören teşekküllerin finansmanını sağlamak amacıyla tahsil olunmaktadır. Bu gelirleri ödeyenler sözü geçen teşekküllerin mensupları yani, teşekkülün gerçekleştirdiği hizmetlerden yararlananlardır. Şu halde, parafiskal gelirler vergilerde olduğu gibi karşılıksız değildir. Harçtaki anlamıyla bir karşılık vardır.

³⁸ Akif Erginay, **a.g.e.**, s. 14.

³⁹ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 197-198; Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 19.

⁴⁰ Erdoğan Öner, **a.g.e.**, s. 43.

⁴¹ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 92; Erdoğan Öner, **a.g.e.**, s. 44.

⁴² Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 202.

2) Parafiskal gelirlerin ödenmesi zorunludur. Sözü geçen gelirler bu yönü itibariyle vergiye benzemektedir.

3) Parafiskal gelirler devlet bütçesi içinde yer almazlar. Hangi kamu kuruluşu tarafından tahsil ediliyorsa, o kuruluşun bütçesinden muhasebeleştirilir.

Burada vurgulanması gereken temel özellik devletin bir anlamda, kendi denetim ve gözetimi altında olmak üzere sosyal, ekonomik ve mesleki nitelikli bazı görevlerini, yetkili kıldığı bazı kuruluşlara devretmiş olması, giderlere ise kuruluşların hizmetlerinden doğrudan ya da dolaylı olarak yararlananların katılmalarını uygun görmüş olmasıdır. Sosyal, ekonomik ve mesleki nitelikteki bu kuruluşlara ülkemizden Sosyal Sigortalar Kurumu, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur, OYAK ve mesleki odalar örnek olarak gösterilebilir. Pirim, aidat ve benzeri adlarda, yasal yetkilere göre zorunlu olarak yapılan tahsilatlar, söz konusu kuruluşların amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılmaktadırlar. Söz konusu kuruluşlar tarafından toplanan fonlar, parafiskal gelirler olarak adlandırılmaktadır⁴³.

1.2.3.6. Para ve Vergi Cezaları

Para cezaları ile vergi cezaları; amaçları devlete gelir sağlamak olmadığı halde, devletin hükümlerlik hakkının kullanılması sonucu ortaya çıkan bir kamu geliri türüdür. Kanun koyucu bazen, hapis, sürgün vb. cezaların yanı sıra caydırıcılık amacıyla suçlunun mal varlığına başvurarak para cezası ile cezalandırılmasını da öngörebilmektedir. Bu cezalar; toplum bireylerinin birbirleri ile olan ilişkileri ve kamu düzeni açısından konulmuş bulunan kural ve koşullara uygun davranmayı sağlamaya, aksine hareket edenleri cezalandırmağa yönelik bir yaptırımdır.

Vergi cezaları ise, mükelleflerin vergi yükümlülüklerini gereğine uygun bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaya çalışır, tersine hareket edenlerin cezalandırılmasını öngörür.⁴⁴

⁴³ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 92.

⁴⁴ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 93-94; Erdoğan Öner, **a.g.e.**, s. 45.

1.2.3.7. Mali Tekeller

Mali tekel, dolaylı vergiler içinde mütalaa edilebilecek bir tür tüketim vergisidir. Ancak devlet bu tür vergileri, bazı malların üretimini tekeline alıp fiyatlarını çok yüksek karlar bırakacak şekilde saptamak suretiyle uygular. Bu durumda vergi, devletin tekeline aldığı maddenin fiyatı ile kaynaşmış olur ve bu özellik, sözü geçen türdeki vergilerin mali tekeller başlığı altında ayrıca incelenmesini gerektirir. Çünkü bu tür vergilerin kendine özgü bazı özellikleri vardır.

Mali tekellerin asıl amacı devlete gelir sağlamaktır. Bu tür tekeller devlete iki tür gelir sağlar. Bunlardan birincisi dolaylı bir vergi türü olan tüketim vergisinin fiyatla kaynaştırılması sonucu elde edilen gelirdir. Mali tekeller yoluyla sağlanan gelirlerin ikincisi ise tekel rantıdır. Şöyle ki, talep elastikiyeti zayıf olan ve ikame imkanı bulunmayan mal ve hizmetlerini üretiminin devlet tekeline alınması bunların satış fiyatlarının rekabet ortamındaki fiyatlara oranla daha yüksek düzeylerde saptanmasını mümkün kılar⁴⁵.

1.2.3.8. Mülk ve Teşebbüs Gelirleri

Devletin gerek bazı gayri menkulleri satması veya kiraya vermesi, gerek özel hukuk kurallarına göre, iktisadi teşebbüslerini yönetmesi dolayısıyla devletin elde ettiği gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleridir⁴⁶. Bu gelirlerin kamu gelirleri içerisindeki önemi ülkelere, sahip oldukları koşullara ve izlenen sosyal, ekonomik ve mali politikalara göre değişiklik göstermektedir. Mülk gelirleri ile ilgili olarak da günümüzde kamu arazilerinin kiralanması ya da satışı nedeniyle vergi dışı gelirlerde artışlar beklenmektedir.⁴⁷

⁴⁵ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 204-205; İlhan Özer, **a.g.e.**, s. 20.

⁴⁶ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 95; Akif Erginay, **a.g.e.**, s. 15; Erdoğan Öner, **a.g.e.**, s. 45.

⁴⁷ Metin Meriç, “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-3.doc>, 12.08.2003.

Devlet ticari, sınai, mali kuruluşları aracılığıyla ekonomi içerisinde rol oynayabilmekte, piyasa işlemlerine girişebilmektedir. İşte bu gibi girişimler sonucu sağlanan kamu gelirleri, teşebbüs gelirleri olarak adlandırılmaktadır⁴⁸.

Türkiye’de, İktisadi Devlet Teşekküllerinin her birinin ayrı bir özerk bütçesi vardır. Bunların zararları devlet bütçesinden karşılandığı halde, karları kendi sermayelerine katılmaktadır. Bütün bu nedenler dolayısıyla, teşebbüs gelirlerinin kamu gelirleri içindeki nispi önemini saptamak oldukça zordur⁴⁹.

1.2.3.9. Borçlanma Gelirleri

Kamu harcamaları ya da kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı genellikle kamu gelirleriyle karşılanır. Kamu gelirleri, başta vergi gelirleri olmak üzere sosyal güvenlik fonları, belli başlı amaca tahsil edilen vergiler ve vergi dışı çeşitli gelirlerden oluşur. Eğer kamu gelirleri kamu harcamalarının tamamını finanse etmeye yetmezse, aradaki fark para basımı ve borçlanma yoluyla karşılanmaktadır.⁵⁰

Borçlanma gelirleri, devletin yüklendiği görevleri gerçekleştirebilmesi bakımından büyük önem taşır. Bu görevleri yerine getirirken borç kaynaklarını farklı şekilde kullanabilirler⁵¹:

- 1) Yatırım harcamalarının finansmanı,
- 2) Kamunun bütçedeki olağan cari harcamalarının karşılanması,
- 3) Vadesi gelen iç borçların finansmanı,
- 4) Savunma giderlerinin ya da savaş harcamalarının finansmanı,
- 5) Doğal afetlerden kaynaklanan zararın finansmanı,
- 6) Yapısal sosyal-ekonomik reformların gerektirdiği giderlerin karşılanması,

⁴⁸ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 95.

⁴⁹ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 209.

⁵⁰ Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 189; Akif Erginay, **a.g.e.**, s. 16.

⁵¹ Tuba Ongun, “Yabancı Sermaye ve Dış Borçlar”, İçinde: **Türkiye Ekonomisi**, İmaj Yayınevi, Ankara 2001, s. 340.

7) Vadesi gelmiş dış borçlara finansman sağlanması

8) Döviz darboğazı nedeniyle aksayan zorunlu ithalatın finansmanı

Devlet, borç gelirlerini iç ve dış kaynaklardan sağlayabilir.

Dış borçlar dış ülke kaynaklarından elde edilirler. Bir ekonomide, alındığında mevcut olan kaynakları artıran, ödendiğinde ise ulusal gelir ve kaynakları azaltan borçlara dış borçlar denilir.

İç borçlar bir ülkenin kendi ulusal kaynaklarından, yani iç kaynaklardan elde edilir. İç borç kaynakları, devlet tahvilleri (değişken faizli devlet tahvili), hazine bonusu, kısa vadeli avans ve konsolide borçlardan oluşmaktadır⁵².

Dış borçlar iç borçlara oranla farklı bir özellik arz etmektedir. Örneğin; borç veren alan ülkelerin kendi çıkarlarını maksimize etme çabaları, ülkenin dış itibarını ilgilendirmesi, bu borçların farklı nitelik ve amaçlara sahip finansal kuruluşlar ile çeşitli ülkelerden sağlanması vs.

İç borçlar konusunda ise devlet; borç vermeleri bakımından toplum bireylerinin dikkatlerini çekebilmek ve özendirici etki yaratabilmek için, iç borçların gelirleri ile ilgili olarak; vergi muafiyeti ve istisnaları, ikramiye düzenleme, erken ödememe ve faiz garantisi ve tahvilin istenildiğinde paraya çevrilebilmesi gibi uygulamalara girişebilmektedir⁵³.

Bir finansman aracı olarak iç ve dış borçlanma kamu ekonomisinin temel amaçlarını gerçekleştirme yönünden faydalıdır. Örneğin, iç borçlanma sırasında, mali kuruluşlar ve yüksek gelir gruplarında yer alan rantiyeler yerine, halka borçlanma yoluyla gelir dağılımı iyileştirilebilir. Ya da, dış borçlar; getirisi ödenilecek faizden daha yüksek olan projelerde kullanılarak reel ulusal gelir düzeyi artırılabilir.

⁵² Hasan Türkal, “İç ve Dış Borçlanmanın Ekonomi Üzeindeki Etkilerinin Karşılaştırılması”, **Maliye (Seçme Yazılar)**, (Editörler: Binnur Çelik-Fatih Saraçoğlu), Ankara 2003, s. 382-383.

⁵³ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 96.

Örneğin, geçmişte ABD ve Kanada aldıkları dış borçlarla ekonomik kalkınmasını hızlandırmıştır.⁵⁴

Dış borçlanmalarla iç borçlanmaların miktarları gelişmiş ülkelerle geri kalmış ülkelerde ters bir gelişme göstermektedir. Buna göre geri kalmış ve az gelişmiş ülkelerde dış borçlar ağırlıktadır. Çünkü bu ülkelerde devlet, ihtiyacı olan borçları kendi iç kaynaklarından kolay şekilde sağlayabilir.

İç borçlar ülke içinde sağlanan borçlar olmak nedeniyle milli gelirin kapsamı içinde olup kullanılması beklenmeyen fonları üretime katmak yönünden olumludur. Buna karşılık, dış borçlar başlangıçta milli gelir miktarına bir katkı niteliği taşır. Hele dış kredilere çok kez, iç kaynaklarla sağlanması güç olan yatırım malzeme ve teçhizatının sağlanması milli gelirin artışını hızlandırıcı olur. İç borçların geri ödenmesi sırasında milli gelir tutarında bir azalma söz konusu olmadığı halde, dış borçların ödenmesi gelir kaynağında azaltıcı bir etki yaratır.⁵⁵

Devletin egemenlik hakkı açısından devlet borçlarını iki kategoride ele alabiliriz⁵⁶.

- 1) Zorunlu borçlar (cebri istikrazlar);
- 2) Zorunlu olmayan borçlar (ihtiyari istikrazlar)

Birinci halde devlet, hükümlerlik hakkına dayanarak, zorunlu borçlanma yolu ile gelir elde edilebilir. Gerçi borcun zorunlu olması şart değildir. Hatta, zorunlu borçlanma, isteğe bağlı (ihtiyari) olanlara oranla daha az başvurulmuş bir finansman yöntemidir. Ancak, borç zorunlu olduğunda vergiye çok yaklaşır. Aradaki fark, verginin karşılıksız ve kesin bir finansman yöntemi olmasına karşılık zorunlu borcun vade sonunda faizi ile birlikte geri verilmesinin devlet tarafından taahhüt edilmiş olmasıdır. Soruna bu açıdan bakanlar, borçlanmanın gerçek bir gelir kaynağı olmadığı kanısındadırlar.

⁵⁴ Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 194.

⁵⁵ Macit İnce, **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Üçüncü Baskı, Kalite Matbaası, Ankara 1976, s. 18-19.

⁵⁶ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 198, 209.

Türkiye’deki borçlanma politikası incelendiğinde 1980 sonrası yıllarda, para politikası maliye politikasına göre daha öncelikli ve önemli olarak kabul edilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde, devlet harcamalarının asli finansman kaynağı olan etkin vergileme ve vergi politikası geri plana itilmiş, daha çok dolaylı vergileme ile yetinilerek; vergiye alternatif borçlanma politikası ön planda tutulmuştur. Ön planda tutulan bu borçlanma politikası ise belirli bir çerçeve borçlanma politikası ve hedeften uzak, biraz da rahat bir uygulama içerisinde yürütülmüştür.

1980’li yıllardan sonra uygulanan borçlanma politikasındaki yanlışlıklar sonucu aşağıdaki negatif gelişmeler ortaya çıkmıştır.⁵⁷

- a) Kamu finansmanında borçlanma vergi gelirlerinin önüne geçmiştir;
- b) Borçlanma GSMH ve bütçe içinde büyük hacme ulaşmıştır
- c) Borçlanmada kısa vade ve reel faiz normal borçlanma politikası haline dönüşmüştür.

1.2.3.10. Fonlar

Kamu gelir-gider düzeninin gereklerinin aşılarak, gelir sağlanması ve kullanımına imkan verilmesinin amaçlandığı ve bu yönde gerçekleştirilen her uygulamaya “fon” adı verilmektedir. Bir kanunla veya kanunla verilmiş bir yetkiye dayanılarak kurulmuş bulunan, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılan ve gerektiğinde kullanılmak üzere hesapta hazır bulundurulan ve yeni yıl bütçeleri ile bir önceki yıl harcama sonuçları TBMM’nin denetimine tabi tutulan para ve benzeri kaynaklardır⁵⁸. Bu tanım çerçevesinde fon ile ilgili olarak dikkati çeken nitelikler aşağıdakilerdir⁵⁹:

⁵⁷ Türkmen Derdiyok, “1980 Sonrası Borçlanma Politikaları”; <http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER/INT1980SONRASI.pdf>, ss. 5-9; 13.03.2003.

⁵⁸ **Yasama Organı Denetimine Tabi Fonlar Mevzuatı**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988/1, Ankara, 1988; Turgay Berksoy, “Türkiye’de Konsolide Bütçe İçinde Yer Alan Özel Gelirler ve Fonlar (Yorum)”, XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, **Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar**, AÜ İİBF 12-15 Mayıs 1999, Belek –Antalya, AÜ Basımevi, Eskişehir 2000, s. 241.

⁵⁹ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, s. 98.

- 1) Yasal dayanağının bulunulması,
- 2) Belirli bir kaynağının olması,
- 3) Belli bir amaca tahsis edilmiş olması,
- 4) Paranın amaca yönelik olarak kolayca kullanılması,
- 5) Bütçe ve hesap sonuçları, TBMM'nin denetimine tabi olması.

Yıllık bütçe ilkesinin sınırlarını aşmak, bütçe kaynaklarının dışına çıkıp hızlı karar alabilmek ve uygulamak, kamu yönetiminde merkezleşmeyi arttırmak ve yasama organı karşısında yürütme erkini güçlendirmek fon kurulmasının temel nedenlerindedir. Bunun dışında fon uygulamasına başvurmakta amaçlar şunlardır⁶⁰:

- Harcama ve finansman yönünden esneklik sağlamak,
- Öncelikli harcama alanlarını, gelir tahsili yoluyla, diğer harcama kalemlerinin bütçe içi rekabetini korumak,
- Denetimden ve vergi ödeyenlerin tepkilerinden kaçınmak.

Türkiye'de kamu maliyesi uygulama kapsamında; bütçe içinde ve bütçe dışında oluşturulmalarına göre iki çeşit fon vardır. Bütçe içi oluşturulan fonlara bütçeden bir ödenek ayrılır. Bu ödeneğin bütçe ödenek kalemleri arasında dağıtım yetkisi, Maliye Bakanlığına veya Bakanlar Kuruluna aittir. Bu fonların finansmanı bütçe ödenekleriyle ya da bütçe dışı kaynaklarla sağlanır⁶¹. Gelirlerin toplanmasında normal kamu gelirlerine oranla daha kısa sürede gelir elde edilmesi ve kamusal faaliyetlerin yapılmasında yasal ve bürokratik engellerin azlığı sebebiyle fonlar, iktidarlar tarafından tercih edilmişlerdir. Fakat, bir çok sakıncaları olmasının yanı sıra, fon uygulaması bütçe dengesini bozmakta ve giderlerin harcandığı yerler hakkında kesin bilgi imkanlarını azaltmaktadır.⁶²

⁶⁰ Uğur Emek, **Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması**, DPT Yayını, Ankara, 1992, s. 2.

⁶¹ Rıdvan Karluk, **a.g.e.**, ss. 127-128.

⁶² Üstün Dikeç, "Fonlar ve Denetim", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, 4-5 Haziran,

1.2.3.11. Devletlerarası Yardımlar

Devletlerarası yardımların özelliği, borçta olduğu gibi geri verilmelerinin söz konusu olmayışıdır. Biçimsel olarak başlangıçta borç şeklinde verilseler dahi bu borçlar sonradan genellikle hibeye dönüştürülmekte ve bu suretle yardım haline getirilmektedir. Devletlerarası yardımlar, kamu gelirleri arasında yer almalarına rağmen, askeri, siyasal ve bazen de iktisadi amaçlarla gerçekleştirilmektedir. Devletlerarası yardımların hacmi ve devamlılığı her şeyden önce siyasal konjoktüre bağlıdır. Yardımı alan devletin bu yardımın tutarını saptamak ve devamlılığını sağlamak konusunda hukuki hiçbir gücü ve imkanı yoktur. Sadece, genel siyasal gidiş karşısında izleyeceği dış, hatta bazen iç politika ile bu yardımların tutarı ve devamlılığı konusunda bir dereceye kadar etkili olabilir⁶³.

1.2.3.12. Diğer Kamu Gelirleri

Dolaylı olarak gelir yaratan ya da toplam kamu gelirleri içerisindeki önemi fazla olmayan başka gelir kaynaklarından da söz edilebilir. Bunlar arasında; para basmaktan doğan gelirler, bağış ve yardımlar, ganimetler, devlete intikal eden mallar belirtilebilir⁶⁴.

1.3. İstikrar Programları

Uygulanan ekonomi politikalarına rağmen, konjoktür evrelerinin güçlü olmasıyla istikrarsız bir ekonomik yapıyla karşı karşıya kalmak kaçınılmaz olabilmektedir. Böyle durumlarda istikrar programları adlanan yeni programlar uygulamaya konur. Ekonomik istikrarsızlıkların etkisini yumuşatmak veya tamamen ortadan kaldırmak için başvurulmuş uygulamalara ise, “anti-konjoktrül politikalar” veya istikrar politikaları denmektedir⁶⁵.

Ankara, 1987, s. 2.

⁶³ Halil Nadaroğlu, **a.g.e.**, ss. 198-210; Macit İnce, **a.g.e.**, s. 37.

⁶⁴ Abdurrahman Akdoğan, **a.g.e.**, ss. 98-99.

⁶⁵ Osman Orhan, **a.g.e.**, s. 72.

1.3.1. Tanım ve Sınıflandırılması

Ekonomik istikrar programları; ödemeler dengesinde kalıcı bir iyileşme ve yurt içi enflasyon hızında gerileme ya da bu ikisinin bileşimi gibi genel makro ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanmış, geniş kapsamlı ekonomik tedbirler bütünüdür⁶⁶.

Bu programlar sıkı para ve maliye politikası temeline dayanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrar programları genellikle ödemeler dengesindeki bozukluğu gidermek, istenmeyen düzeydeki enflasyonu aşağıya çekmek üzere alınan önlemler olarak görmektediriz.

İstikrar programlarını ekonomik yapısı genel olarak ortodoks ve heterodoks politikalar olarak özetlenebilir. Programların ekonomik yapısını sıkı maliye politikası ve fiyatların serbest bırakılması oluşturursa, bunlara ortodoks politikalar denmektedir.

Geleneksel para ve maliye politikaları yanında ücret ve fiyatlara doğrudan müdahaleleri öngören programlara ise heterodoks programlar denmektedir⁶⁷.

1.3.1.1. Genel Olarak İstikrar Programları

İstikrarsızlık dönemlerinde ekonomilerde baş gösteren duraklama eğilimleri sonucunda, toplumun büyük bir kesiti için daha düşük bir yaşam standardı, işsizlik ve güvensizlik ortamı doğar ve yaygınlaşır⁶⁸. Bu gelişmeler, İkinci Dünya Savaşından bu yana belirgin bir çizgi çizmektedir. Savaştan sonraki 20-25 yıl boyunca, ekonomik büyüme canlı ve sürekli olmuş, fakat sonradan durgunluk dönemi başlamıştır. Bu devreler çeşitli tarihsel olayların etkisi ile şekillenmiştir. Ancak temelinde yatan oluşum nedenleri her zaman aynı olmuştur: yoğun sermaye yatırımını, yeni alt yapı oluşumunu ve kitlelerin yerleşim düzeninde köklü

⁶⁶ Halil Seyidoğlu, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, 2.Baskı, Kurtiş Mat., İstanbul, 1999, s.286; Oktay Türel, “Ekonomik İstikrar Programlarına Genel Bir Bakış”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınları, 1984, s. 189.

⁶⁷ İlker Parasız, **Para Banka ve Finansal Piyasalar**, Ezgi Kitapevi, Bursa, 1994, s. 443.

⁶⁸ Metin Yavaş, “İstikrar Programlarının Karşılaştırmalı Analizi”, (Eskişehir AÜ., Yayınlanmamış Y.L. Tezi),1999, ss. 3-4.

değişmeleri teşvik eden bir teknolojik yeniliklerin ortaya çıkması; sömürge tipi yayılma ve ekonomik etkinlik alanlarının genişlendirilmesi sonucu yeni pazarların oluşturulması, savaş hazırlığı içinde askeri araç ve gereç endüstrisinin yayılması; savaşın getirdiği yıkımların ardından endüstrilerin, alt yapı tesislerinin ve kentlerin yeniden kurulması⁶⁹.

1980’li yollardan bu yana başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere çeşitli ülkeler içsel ve dışsal faktörlerin sebep olduğu ve yüksek enflasyon, düşük veya istikrarsız büyüme şeklinde kendisini gösteren ekonomik dengesizliklerle mücadele etmektedirler. Bu ülkelerin ortak özelliği hepsinin çok yüksek kamu açıklarıyla karşı karşıya olmalarıdır.

İstikrar programlarının amaçlarına ulaşmak için kullandığı araçlar çok çeşitli olmakla birlikte, döviz kurunda bir ayarlama, ücretlerin ve fiyatların kontrol altına alınması, kamu harcamalarında bir düzenleme ile kamu açıklarının ve ithalat ihracat dengesinin ihracat lehine değişmesinin sağlamaya yönelik önlemlerden oluşmaktadır⁷⁰.

Şunu da belirtelim ki, istikrar programları ile istikrar süreçleri birbirinden farklı, fakat birbirini tamamlayan kavramlardır. İstikrar programları içsel ve dışsal faktörlerin neden olduğu bir kriz sonrasında kısa dönemde ekonomide yaşanan dar boğazı aşmak için acil önlem paketi olarak uygulanan programlardır. İstikrar süreçleri ise istikrarı kalıcı hale getirmek için gerekli görülen yapısal reformların ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirildiği uzun bir süreçtir. Ekonominin kısa dönem dengesi istikrar programları ile sağlanabilmekte, ekonomiyi yeniden sağlıklı bir yapıya ve sürdürülebilir büyüme trendine taşımak ise istikrar sürecinin tamamlanmasıyla mümkün olmaktadır⁷¹.

İstikrar deneyimleri üzerine tarihsel bir perspektiften bakılacak olursa, onar yıllık periyotlar itibariyle istikrar programlarının ortak özellikler taşıdığı görülmektedir. Örneğin, 1970’lerde Arjantin, Şili ve Uruguay’da askeri hükümetler

⁶⁹ Dündar Sağlam, **Dünya Ekonomisinde Bunalım (Seçme Yazılar)**, Ar Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş. , İstanbul, 1983, ss. 27-28.

⁷⁰ Metin Yavaş, **a.g.e.**, s. 7.

tarafından uygulanan programlar ortodoks özellikler taşımaktadır. 1980’lerde uygulanan programlar ise (Arjantin-1985 Austral Planı, Brezilya-1986 Cruzado Planı, İsrail-1985 Planı ve Meksika-1988 Planı gibi) heterodoks özellikler taşımaktadır. Bu uygulamaların tümünde kur politikasından bir şekilde yararlanılmıştır. Uzun yıllardan beri (1950-60’lar) istikrar programları açık ekonomilerde, son yıllarda da (1990’lar) geçiş ekonomilerinde (transitional economies) gündeme gelip uygulanmakta, fakat zaman içerisinde programların içerikleri ve yöntemleri değişime uğramaktadır⁷².

1.3.1.2. Heterodoks İstikrar Programları

Heterodoks istikrar programları, fiyatların ve ücretlerin kontrol altına alınmasını savunmaktadır. Böylece kronik enflasyonun durdurulacağı daha sonra indirilmesi için imkan tanınacağı savunulmaktadır. Fiyat ve ücretlerin kontrol altına alınmasının (dondurulması), arz kısıtlılarının oluşmasına neden olabileceği akla gelmektedir. Ancak heterodoks istikrar taraftarları, bu maliyetlerin sıkı para politikası ve talep yöntemi şeklindeki frenin neden olacağı üretim ve istihdamdaki reel kayıptan daha düşük olacağını savunmaktadırlar.⁷³

1985 yılının ortalarından itibaren Arjantin (Austral Plan), Brezilya (Cruzado Plan), Meksika ve İsrail gibi ülkeler yüksek enflasyonla mücadele etmek amacıyla geleneksel istikrar programlarından farklı öğeler içeren istikrar önlemlerini uygulamaya koymuşlardır. Sıkı para ve maliye politikasını içeren geleneksel istikrar politikası araçları yanında gelirler politikası unsurlarını da içermesi ve istikrar politikası uygulamasında bir şok tedavi yönteminin seçilmiş olması dolayısıyla bu programlar “Heterodoks Şok” olarak adlandırılmaktadır. Gelirler politikası; fiyatların, ücretlerin ve döviz kuru gibi değişkenlerin dondurulması olayıdır. Ödemeler bilançosu açıklarını kapatmayı amaçlayan ve bu nedenle devalüasyon öngören geleneksel istikrar programlarından farklı olarak bu programların amacı,

⁷¹ İsmail Türk, **a.g.e.** 133.

⁷² Sema Bahçeci, “Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi”, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, (DPT Uzmanlık Tezi), Temmuz 1997,s. 3.

⁷³ Metin Yavaş, **a.g.e.**, s. 5.

üretim ve istihdam düzeyinde bir gerileme yaratmadan enflasyonu kısa bir sürede ve ani olarak aşağıya çekmektir⁷⁴. Yani, bu programların temel amacı, hiperenflasyonu şok tedavi yöntemiyle kısa sürede kontrol altına almaktır. Bu doğrultuda, fiyat ve ücret kontrolleriyle ekonomik düşük bir enflasyon dengesine getirilirken, diğer makro ekonomik politika önlemleriyle bu dengenin devamlı kılınması hedeflenir.⁷⁵

Enflasyonu şok bir yöntemle düşürülmesi ile birlikte, beklenen vergi gelirleri artışı, ayrıca bütçe dengesinin sağlanması için kamu harcamalarının kısılması da bu istikrar politikasında önerilmektedir. Böylece, enflasyonun en önemli nedenlerinden birisini oluşturan kamu açıkları sıkı maliye politikası ile kapatılmaya çalışılır.⁷⁶

Vurguladığımız gibi, heterodoks programlar sıkı maliye politikası içermektedirler. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bu politikaları uygulamakta güçlüklerle karşılaşılabilir. Çünkü, ekonominin iyi dönemlerinde hükümete harcamaların artırılması yönünde sıkı bir baskı uygulanmaktadır⁷⁷.

Heterodoks istikrar programlarının üç dayanağı bulunmaktadır. Bunlar⁷⁸;

- 1) Hiperenflasyonu kısa sürede durdurmayı amaçlayan fiyat ve ücretlerin dondurulması,
- 2) Sabit döviz kuru,
- 3) Bütçe açıklarını ortadan kaldırmayı amaçlayan mali disiplin ve bunlara yardımcı bir unsur olarak parasal reformdur.

⁷⁴ Fatih Cin-Bilge Köksel Yalçın-M. Kemal Doğru, “Heterodoks Politikalar Işığında Türkiye’de Uygulanmakta Olan İstikrar Programı ve Bir Değerlendirme”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001). <http://maun.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/07.htm>, 12.08.2002.

⁷⁵ Oğuz Esen, “Yüksek Enflasyon ve Heterodoks İstikrar Programları”, **İktisat Dergisi**, S. 290, İFMC Yayını, İstanbul, 1989, s. 18.

⁷⁶ Suat Oktar, “Hiperenflasyon ve Heterodoks İstikrar Programları”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl: 31, Sayı: 7, Temmuz 1994, s. 39.

⁷⁷ A.g.e., 1994, ss. 39-40.

⁷⁸ K. Çakman, - D. Çapan, “On Stabilization and Liberalization Policies with References to Argentinian and Israeli Experience”, **Yapı Kredi Economic Review**, Vol: IV, No: 4, , January, 1991, pp. 3-28.

Heterodoks programlar, 1980'li yılların ortalarına kadar tek başlarına uygulanmış, fakat kalıcı başarı sağlanamadığı için, daha sonraki uygulamalarda ortodoks programlarla birlikte uygulanmışlardır. Reel dengelerin kurulması ve mali disiplinin sağlanması ortodoks, fiyatlar arasındaki dengesizlik ise heterodoks politikalar ile sağlanabilmektedir⁷⁹.

1.3.1.3. Ortodoks İstikrar Programları

Ortodoks istikrar politikaları genellikle IMF tarafından desteklenmekte olup, Monetarist (Parasalıcı) ve Neo-klasik görüşlerin sentezinden meydana gelen bir ekonomik modele dayanır.⁸⁰ Bu tür istikrar politikalarında, nominal para arzının kontrolü ve kamu harcamalarında kısıntı büyük uygulama alanı bulmaktadır. Bu programların iki amacından birincisi ödemeler dengesini düzeltmek, diğeri ise enflasyonu aşağılara çekmektir.⁸¹ Ortodoks istikrar programında genellikle birkaç politika aracının kullanımı öngörülmektedir Bunlar aşağıdakilerdir⁸²:

- Para arzının kontrolü,
- Kamu açıklarının azaltılması
- Devalüasyon, Fiyatların serbest bırakılması,
- Sübvansiyonların kaldırılması.

Ortodoks istikrar programlarının başarısızlıkla sonuçlandığı, sosyal ve politik karışıklıklara neden olduğu iddia edilmektedir. Birçok istikrar programların yürütülmesi zamanı askeri müdahaleler yaşanmış ve bu programlar bürokratik-otoriter-asker çizgisinde gerçekleşmiştir. Bunun temel nedeni söz konusu programların reel ücretlerde düşüşü, yükün büyük ölçüde ücretliler ve küçük

⁷⁹ Sema Bahçeci, **a.g.e.**, s. 7.

⁸⁰ Serdar Şahinkaya, "İstikrar Programları Üzerine Bazı Gözlemler ve Yeni İktisat Politikası Yaklaşımı", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. 18, S. 157, Ankara, 1993, s. 19.

⁸¹ Korkut Boratav, "IMF'nin Reçeteleri ve İktisat Politikası Deneyleri", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 209, İstanbul, 1979, s. 16.

⁸² İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat Politikaları**, 1. Baskı, Ezgi Yayınevi, Bursa, 1998, s. 198.

işletmeler üzerinde bindiği sert talep yöntemini, toplam talepte düşüşü ve endüstride GSMH’da daralmayı içermesidir.⁸³

Bazı durumlarda ortodoks programların uygulanmasına rağmen enflasyon düşürülememektedir. Enflasyonun düşmesini engelleyen temel neden ise “ekonomide geriye yönelik endeksleme mekanizmasının çalışması ve ileriye dönük enflasyonist beklentiler, bir dönem önceki enflasyonun ileriye taşınması, ve/veya daha önceki istikrar girişimlerinin başarısız olması ya da alınan önlemlerin uzun dönemde sürdürülemeyeceği inancıyla ortaya çıkan güven eksikliğidir”⁸⁴.

Şunu da vurgulamak gerekmektedir ki, yapısalci iktisatçılar ekonomide istikrarın şok ortodoks veya heterodoks politikalarla değil, ılımlı aşamalı reform politikalarıyla sağlanacağını savunurlar. Yapısalci iktisatçılar, ekonomide uzun dönemde, istikrarın kapsamlı yapısal reformlarla aşamalı olarak sağlanabileceğine inanırlar. Söz konusu yapısal reformlar, üretim kaynaklarının verimli kullanılmasını, kamu kesimi gelir-gider dengesinin kurulmasını ve para arzının ekonominin ihtiyaçları ölçüsünde artırılmasını hedeflemektedir. Aksi takdirde kısa vadeli şok politikalar ekonomide stagflasyon oluşturabilmektedir⁸⁵.

1.3.1.4. IMF ve İstikrar Programları

Sanayileşmiş ülkeler İkinci Dünya Savaşı sona ermeden önce 1944 yılında dünya ticaretini serbestleştirecek, ülkeler arasında çok yanlı denkleşmeyi sağlayacak, savaşta yıkılan ekonomilerin onarımını hızlandıracak bir süreç oluşturmak amacıyla ABD’nin New Hampshire eyaletinin Bretton-Woods kasabasında düzenlenen bir konferansta bir araya gelerek IMF ve onun ikiz kuruluşu niteliğinde olan Dünya Bankasını kurmuşlar.⁸⁶ Bu konferans sonucunda yeni dönem için uluslararası para sisteminin esasları kabul edilmiştir. Dünya Bankası faaliyetlerine Haziran 1946’da,

⁸³ İlker Parasız, **Enflasyon, Kriz, Ayarlamalar (Dünyada ve Türkiye’de Kalkınma Makroekonomisi Sorunları)**, Ezgi Kitabevi, 2. Baskı, Bursa, 2002, s. 138.

⁸⁴ Sema Bahçeci, **a.g.e.**, s.7.

⁸⁵ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s.225.

⁸⁶ Ergun Türkcan, **IMF’nin Kökenleri, IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye**, Savaş yayınları, 1982, s. 44.

IMF ise finansal işlemlere Mart 1947’de başlamıştır.⁸⁷ IMF, bir taraftan yıkılan Batı Avrupa’yı imarına yönelik politikaların izlenmesini denetleyecek, bir taraftan de ulusal ekonomilerin döviz darboğazı nedeniyle dünya sistemine katılmalarında ortaya çıkabilecek aksamaları önlemeye ya da gidermeye katkıda bulunacak bir organ gibi tasarlanmıştır.

IMF destekli programların en önemli ve en tartışmalı unsurlarından biri koşulluluk kavramıdır. Bu, IMF kredilerinin kullanabilmek için ülke hükümetlerinin bazı politika önlemlerini almak konusunda mutabakat vermesidir.⁸⁸

“Stand-by” diye adlandırılan anlaşmaların özelliği, söz konusu ülkelerin IMF’nin kaynaklarından önceden belirlenen bir çerçeve içinde yararlanması, ayrıca ülke hükümetinin bu kararlara uyum gösterme zorunluluğudur. Başka bir deyişle, formal bir IMF programı uygulamasında ülke, kararlaştırılan makroekonomik performans hedeflerine uymakla yükümlüdür.⁸⁹

Bir ülkeye IMF tarafından “yeşil ışık” yakılabilmesi için, ilgili ülkenin IMF tarafından oluşturulan standart IMF paketini hazırlayacağı “niyet mektubu” kanalıyla Fon’a vermesi ve burada taahhüt ettiği politikaları IMF denetiminde uygulaması gerekmektedir. Standart bir IMF paketinde ise genel çizgileriyle şunlar yer almaktadır⁹⁰:

- Dış açık veren ülke devalüasyon yapmalıdır.
- Anti enflasyonist politikalar bağlamında devlet harcamaları kısılmalı, yüksek faiz oranları uygulanmalı, reel ücretler düşürülmeli ve fiyat kontrolleri kaldırılmalıdır.

⁸⁷ Rıdvan Karluk, **Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar**, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1995, s. 224.

⁸⁸ Oğuz Esen, “Türkiye’de Uygulanan IMF-Destekli Yapısal Reformlar”, İçinde:**Kriz ve IMF Politikaları**, Alkım, İstanbul, 2002, s. 2-5.

⁸⁹ Galip Yalman, “Gelişme Stratejileri ve Stabilizasyon Politikaları: Bazı Latin Amerika Ülkelerinin Deneyimleri Üzerine Gözlemler”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınları, 1984; Alkan Soyak - Cengiz Bahçekapılı, “İktisadi Krizler- IMF Politikaları İlişkisi ve Finance And Development Dergisindeki Yansımaları”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl.13, Sayı.144, 1998, ss.48-61.

⁹⁰ Alkan Soyak - Cengiz Bahçekapılı, **a.g.e.**, ss. 5-6.

- İhracata dayalı büyüme stratejisi izlenmeli ve yabancı sermaye teşvik edilmelidir.

IMF'nin verdiği krediler performansa bakılarak periyodik olarak belirlenmektedir. Eğer performans hedefleri tutturulamazsa, IMF kredi vermekten vazgeçebilir ya da hedeflerin yeniden gözden geçirilmesini isteyebilir. Performans hedeflerinin tutturulamadığı bazı durumlarda, ülkeler yeni hedef belirlemek yerine programa devam etmemeyi tercih edebilirler. IMF'nin desteklediği ve daha çok gelişmekte olan ülkelerin dış finansman desteği bulabilmek için başvurmak durumunda kaldıkları programlar, ortodoks niteliklidir. Bununla birlikte uygulamalar, IMF'nin heterodoks nitelikli istikrar programlarına da destek verdiğini göstermektedir.⁹¹

IMF-tipi programların içerdiği politikalar genel olarak şunlardır⁹²:

- a) Kur politikası
- b) Maliye politikası
- c) Para politikası
- d) Ticaret politikası

1950'li ve 1960'lı yıllardan itibaren IMF'nin öne sürdüğü belirli makroekonomik performans koşullarında 1980 sonrasında ve esas olarak 1990'larda değişim yaşanmıştır. 1990'lı yıllarda neredeyse tüm IMF programları yapısal koşul içermeye başlamıştır.⁹³

1.3.1.5. Nominal Çıpaya Göre İstikrar Programları

Heterodoks istikrar programının uygulanmasından yana olan görüşe göre, enflasyonist bekleyişlerin kırılabilmesi için bir anahtar fiyatın istikrarı sağlaması

⁹¹ Oğuz Esen, "Heterodoks İstikrar Programları:Teori ve Uygulama", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C. 16, S. 3-4, Ankara, 1989, s. 43-47.

⁹² Sema Bahçeci, **a.g.e.**, ss. 10-12.

⁹³ Oğuz Esen, "Türkiye'de Uygulanan IMF-Destekli Yapısal Reformlar", s. 3.

gerekmektedir. Bu anahtar fiyata, program çapası (anchor) denilmektedir. İstikrarsız bir ekonomide dengenin sağlanması için değişkenlerden birinin değerinin dışsal olarak belirlenip, sabitleştirilmesi öngörülmektedir. Anahtar fiyat, ya da çapa olarak döviz kuru, faiz oranı, para arzı, banka kredileri ve ücretler seçilebilir. Uygulamalarda tek bir çapaya aşırı bir yük binmemesi ve bunun sonucu olarak reel maliyetlerin artmaması için birden fazla çapa kullanılmaktadır⁹⁴.

İstikrar programları seçilen nominal çapaya göre sınıflandırılabilirler. Örneğin, kurun sabit tutulduğu programlara “kura dayalı istikrar programları”, para arzının sabit tutulduğu programlara da “paraya dayalı istikrar programları” denir. Fiyat ve ücretlerin geçici bir süre için sabit tutulup dondurulması ya da artışın kontrol edilmesini içeren ve böylece, enflasyonu bir anda düşürmeyi amaçlayan programlara fiyat ve ücrete dayalı istikrar programları denmektedir.⁹⁵.

1.4. Ekonomik İstikrar Sağlayıcı Kamu Gelirleri Politikaları

Makroekonomik hedefler arasında fiyat istikrarının sağlanması en önemli amaç olduğu konusunda ekonomistler görüş birliği içerisindeyler. Her ne kadar zaman zaman diğer amaçlardan biri veya birkaçının öncelik sırası değişse de fiyat istikrarının sağlanması ile diğer hedeflere ulaşılmasının daha kolay olacağı açıktır.

1.4.1. Enflasyonu Önlemede Kamu Gelirleri Politikası

Enflasyon, bir ekonomide, belli bir dönemde, fiyatlar genel düzeyinin sürekli olarak yükselmesi olayı olarak tanımlanmaktadır. Enflasyonun hüküm sürdüğü bir ekonomide kamu gelirleri bir önceki döneme göre gelir esnekliğine bağlı olarak, kendiliğinden bir artış gösterecektir. Ancak, ekonomideki istikrarsızlık durumu ile mücadelede bu artış yeterli olmamakta, kamu gelirlerinde bunun dışında iradi olarak

⁹⁴ Fatih Cin-Bilge Köksel Yalçın-M. Kemal Doğru, **a.g.e.**, s. 4.

⁹⁵ Sema Bahçeci, **a.g.e.**, ss. 15-16.

birtakım değişiklikler yapmak gerekmektedir. Vergi gelirleri ve borçlanma olarak iki gruba ayrılan kamu gelirlerinin ekonomi üzerinde etkileri farklıdır.⁹⁶

1.4.1.1. Vergi Politikası

Enflasyonu önlemede kamu gelirler politikası kapsamında vergi politikasını değerlendirmeden önce, “vergi sistemi”, “vergi politikası” kavramları ve bu kavramların ekonomik istikrar açısından günümüz uygulanmaları konusu ele alınmıştır.

Bir ülkenin vergi sistemi, o ülkedeki mevcut vergilerin oluşturduğu bir bütündür. Vergi sistemi, ülkenin iktisadi, politik ve sosyal yapısını anlatır. Vergi sistemi ülkede mevcut iktisadi, politik ve sosyal yapı ile karşılıklı bir etkileşim içindedir. Bu faktörler tek tek ve karşılıklı olarak vergi sisteminin yapısını belirlemektedir. Diğer taraftan vergi sistemi de söz konusu bu faktörleri etkileyebilmektedir⁹⁷.

Vergi sistemleri, uzun bir tarihsel süreç içinde oluşup gelişir. Dolayısıyla, vergilerde olur olmaz sebeplerle ve kısa aralıklarla değişiklikler yapılmamalıdır. Bu, maliye literatüründe “hukuki istikrar” adıyla bir vergileme ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu ilke, genel olarak vergilerin mümkün olduğunca az değişikliğe tabi tutulması olarak da belirtilebilir. Buna göre de, vergi sisteminde yapılan yapısal düzenlemeler, genellikle belli bir süre ile sınırlandırılmamakta ve uzun bir dönemi kapsamaktadır⁹⁸.

Vergi politikası ise, vergi sisteminin yapısında yapılacak değişikliklere oranla daha kısa dönemli uygulamaları içermektedir. Bu nedenle, ekonomi politikasının kısa dönemli bir amacı olan ekonomik istikrarın sağlanmasında vergi politikasının etkili bir araç olarak kullanılabileceği düşünülmektedir. Fakat burada önemli olan, vergi politikasının vergi sistemine uyumudur. Çünkü vergi sistemi, vergi politikasının

⁹⁶ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 123.

⁹⁷ Esfender Korkmaz, **Vergi Yapısı ve Gelişimi**, İstanbul 1982, s. 27; Hüsni Erkan, **Ekonomi Politikasının Temelleri**, 2. Baskı, İzmir 1990, s. 198.

⁹⁸ Ercan Uşun, “Türk Vergi Sisteminin 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Politikalarıyla Uyumu”, Celal Bayar Ü., SBE Maliye Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Y.L. Tezi), Manisa 1997, s. 28.

sınırlarını belirleyici niteliktedir. Diğer bir ifadeyle, "vergi politikası, bir bütün olarak öyle biçimlendirilmelidir ki, bu politikanın tedbirleri ve bu tedbirlerle ulaşılmak istenen hedefler bir yandan mükellefin çeşitli özelliklerine, diğer yandan, tarh, tahsil ve kontrol birimlerinin kapasitelerine uygunluk göstereyin"⁹⁹.

Ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik vergi politikası, öncelikle fiyat istikrarsızlığına neden olan kamu açıklarını önlemeli, yani mali amaca yönelik düzenlenmelidir. Fiyat istikrarsızlığının en önemli nedeni, toplam talepteki artış olduğuna göre, tüketim harcamalarının kısılması diğer bir amaç olmalıdır.

Ekonomik krizlerin önlenmesi ve piyasaların canlanması ile ilgili üzerinde en çok durulan konuların başında “vergi oranları” gelmektedir. Vergilemede oranların nasıl olması gerektiği, gerek vergi oranı ve tarifesi bakımından gerekse sosyo-ekonomik açıdan günümüze kadar süregelen ve etkileri bakımından giderek önem kazanan bir konudur. Ekonomik kriz dönemlerinde yeni vergiler toplumda olumsuz tepkilere neden olabilmektedir. Bu itibarla böyle dönemlerde vergi idaresinin kayıt dışı ekonominin üzerine gitmesi ve yürütülecek denetimlerle halkın güveninin sağlanmasını müteakip adaletli vergilemeye imkan verecek düzenlemelerin yapılması gerekir.¹⁰⁰ Vergi sisteminin sadeleştirilmesi, herkesi kapsayacak basit ve uygulaması kolay bir sistemin kurulması yönündeki çalışmalara başlanması bile kamuoyunda olumlu bir gelişme sağlayabilecektir.¹⁰¹

Günümüzde vergilerin büyük bir kısmı, vergi matrahına belli bir vergi oranının uyarlanması biçiminde düzenlenmektedir. Bu özellik nedeniyle, vergi sistemleri ve çeşitli vergiler ekonomik dalgalanmaları, bu arada enflasyonu, idarenin bir müdahalesine gerek kalmadan, kendiliğinden hafifletici etki yapmaktadır. Maliye yazınında “yapısal istikrarlandırıcılık” deyimiyle adlandırılan bu olgu, aslında basit bir gerçeğe dayanmaktadır. Nominal toplam gelir fiyat artışlarına veya reel gelirin

⁹⁹ Aytaç Eker-Kamil Tüğen, **Kamu Maliyesine Giriş**, 5. Baskı, İzmir, 1994, s.166.

¹⁰⁰ İsmail CAN, “Ekonomik Krizlere Karşı Uygulanması Gereken Vergi Politikası”, **Kamu Maliyesi Dergisi**, Mayıs-Ağustos, 2003 (Sayı 143); s. 7, <http://www.maliye.gov.tr/apk/default.htm>, 12.09.2003.

¹⁰¹ Abdurrahman Ögeoğlu, “İstikrar Programı ve Gelinek Nokta”, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:151, Nisan 2001, s.12.

yükselmesine bağlı olarak arttıkça, vergi isteminde esas olan çeşitli vergilerin matrahları büyümekte, dolayısıyla, vergi oranı sabit kalsa bile, devletçe alınan vergi hasılatı artmaktadır. Böylece, iktisadi sisteme, verginin bulunmadığı duruma kıyasla, nominal gelir artışlarını yavaşlatarak istikrar sağlayıcı yapısal bir öge sokulmuş olmaktadır¹⁰².

Prensipte iyi bir vergi sistemi şeffaf olmalı, ekonomik kararları bozucu etkiye sahip bulunulmamalı, idare ve mükelleflere üzerindeki maliyetleri aşırı olmamalı, yani basit olmalı, çalışma isteği ve tasarruf ve yatırımlar üzerinde olumsuz etkilere yol açmamalıdır¹⁰³.

1980’li yıllarda, mevcut vergi yapılarının arttırdığı büyük toplumsal maliyetleri, sistemin adaletsizliği ve gereksiz karmaşıklığı ile kayıp ve kaçakçılığı şeklindeki olumsuzlukları aşmak amacıyla Batı ülkelerin vergi sistemlerini yeniden şekillendirecek nitelikteki vergi reformlarına yönelmişlerdir¹⁰⁴.

Söz konusu reformlar, şu ana ilkeler esas alınarak uygulamaya konulmuştur¹⁰⁵:

- b) Vergilerin daha geniş tabandan daha düşük oranlar şeklinde alınması amaçlanmıştır.
- c) Vergi uygulamalarında basitlik, etkinlik ve eşitlik arzulanmıştır.
- d) Dolaysız vergilerden dolaylı vergilere, dolayız vergiler içinde de gelir vergisinden kurumlar vergisini doğru bir kayma sağlanmıştır.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 Kararları ve sonrasında uygulanan politikalarla, istikrar programının ötesinde serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması ve

¹⁰² Özhan Uluatam, **Enflasyon ve Devlet Gelirleri (1963-1978)**, AÜSBF Yayınları No: 462, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1981, s. 54.

¹⁰³ Şükrü Kızılot, Mustafa Durmuş, **a.g.e.**, ss. 3-4; <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/cilt.asp?c=3&s=2>, 20.05.2002.

¹⁰⁴ Seyhun Doğan, “Türkiye’de Vergi Yükünün Gelişimi (1980’lerden 2000’e)”, **Vergi Dünyası**, Yıl: 21, Sayı: 246, Şubat 2002, s. 151.

¹⁰⁵ Metin Taş, “Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Arttırılmasına Yönelik Önlemler”, **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları No: 80, İstanbul, 1996, ss. 462-464.

piyasadaki göstergelere göre devlerin ekonomiye müdahalesinin asgariye indirilmesi ve ekonominin uluslararası piyasalarda entegrasyonu amaçlanmıştır.

Enflasyonla mücadelede yürütülen vergi politikasının dikkat edilmesi gereken bazı önemli noktaları vardır:

1) Vergi yükündeki artışa mükelleflerin gösterdikleri tepki,

Bu tepki, vergi mükelleflerinin taleplerinin gelir esnekliği ile belirlenmektedir. Mükelleflerin talepleri gelirlerine karşı esnek olmaması durumunda vergi artışı “gelir etkisi”ne neden olacaktır. Yani, mükellefler daha fazla çalışarak gelirlerini arttırmağa çalışacaklardır. Bu, vergi politikasında arzu edilen bir sonuçtur.¹⁰⁶ Bunun yanı sıra, yüksek vergi artışları ise yatırımı azaltacak, azalan yatırım ise istihdamı düşürecektir. Az istihdam da üretimi azaltarak fakirliği getirecektir. Fakirlik de sonuçta az vergi toplanmasına neden olacaktır.¹⁰⁷

Gelişmiş ülkelerdeki vergi yükü gelişmekte olan ülkelerdeki vergi yükünün iki katı seviyesindedir. Genelde, "ekonomik gelişme, vergi yükünde artışa yol açarken, vergi yükünün artırılması, ekonomik gelişmeye hizmet etmemektedir."¹⁰⁸

Vergi yükünün kişisel tasarruf ve harcama potansiyelini daraltıcı niteliği kaçılmaz olarak vergi direnci ve kaçırma eğilimini ortaya çıkarmaktadır. Genel anlamda demokratik yapı, mevzuat uygulamaları ve ekononmik yapı (özellikle tarım sektöründe etkin bir vergilendirmenin olmaması) vb. nedenlerle Türkiye`de vergi yükü, hem göreceli olarak düşük, hemde adaletsiz dağılmaktadır¹⁰⁹. Oysa, verginin, yükümlülerden ödeme gücü ilkesine göre alınması düşüncesinin ortaya atılması ve vergi oranlarının öneminin daha belirgin bir şekilde ortaya koymuştur. Vergi oranları, vazgeçilmez iki vergileme ilkesi olan “eşitlik ve “ödeme gücü” ilkelerinin vazgeçilmez bir unsurudur¹¹⁰.

¹⁰⁶ İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 118-119.

¹⁰⁷ İsmail CAN, “Ekonomik Krizlere Karşı Uygulanması Gereken Vergi Politikası”,

¹⁰⁸ Yüksel Karaca, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikaları: Vergi Yükü ve Vergi Gelirlerinin Kompozisyonu Açısından Türkiye Nerede?", **Yaklaşım**, Sayı: 93, Eylül 2000, s. 99.

¹⁰⁹ Seyhun Doğan, **a.g.e.**, s. 159.

¹¹⁰ Şükrü Kızılot, Mustafa Durmuş, **a.g.e.**, ss. 3-4; <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/cilt.asp?c=3&s=2>, 20.05.2002.

2) Vergi sisteminin yeniliklere karşı duyarlılığı

Enflasyonla mücadelede uygulanan vergi politikası ekonomiyi düzenleyici bir vergi politikasıdır. Bu sebeple, bu politikanın bünyesinde esnek unsurlar taşımak zorunluluğu var. Ancak o zaman, ekonomi düzenlenebilir ve belirli bir istikamete yönlenebilir.

Vergiler artırılırken enflasyonun nedenleri dikkatle incelenmelidir. Örneğin, enflasyonun kaynağı yatırımların artmış olmasından ileri geliyorsa, o zaman yatırımlar üzerinde doğrudan doğruya etki yaratacak vergilere başvurmak gerekecektir. Bu konuda en elverişli vergiler şahsi gelir vergisi ve kurumlar vergisidir. Vergilemenin enflasyonist bir etki yaratmasına yol açabilecek bir başka imkan, vergileme sonucunda çeşitli üretim faktörleri arzının azalması, dolayısıyla toplam üretim miktarında bir düşüş azalması, dolayısıyla toplam üretim miktarında bir düşüş ortaya çıkmasına bağlanır. Genellikle yeni vergiler konulmasına, ya da eski vergilerin arttırılmasına karşı çıkılırken açık ya da kapalı biçimde ileri sürülen gerekçe de budur.¹¹¹

Enflasyonun kaynağı dış alemden geliyorsa, örneğin, ticaret hadleri enflasyonun hüküm sürdüğü memleket lehine dönmüşse, o zaman bu kazançları ihracat vergileri veya gelir vergisi içinde vergilendirmek gerekecektir.

3) Enflasyon ve vergi ödeme gücü

Enflasyon, milli gelirin gruplar arasındaki dağılımını değiştirmektedir. Bu değiştirme çoğu zaman düşük gelirli aleyhine ve yüksek gelirli lehine olmaktadır. Dolayısıyla, enflasyonla mücadelede bu gelişmenin göz önünde bulundurulması ve değişik gelir grupları arasında gelir dağılımını daha fazla çarpıklaştırmayacak vergilerin artırılması gerekir.

4) Enflasyonla mücadelede vergi seçimi

¹¹¹ Özhan Uluatam, **a.g.e.**, s. 52.

Enflasyonla mücadelede artırılacak vergilerin dolaylı mı, yoksa dolaysız mı vergiler arasından seçilmesi gerektiği konusu tartışmalıdır. Her iki vergi türüne üstünlük veren ve eleştiren fikirler mevcuttur¹¹².

Çağdaş vergi sisteminin en önemli vergisi sayılan gelir vergisinin, enflasyonist bir ekonomide gelir dağıtımındaki adaletsizliğin giderilmesi açısından olduğu kadar, toplam talebi kırmak açısından da güvenilir bir vergi olduğu ileri sürülmüştür.¹¹³ Enflasyonla mücadelede artan oranlı gelir vergisi tarifesi uygun biçimde saptandığında, ekonomik istikrarın kendiliğinden sağlanması (otomatik istikrar) gerçekleştirilebilir. Deflasyon sırasında gelir düzeyi, dolayısıyla vergi matrahı da küçüleceğinden, artan oranlı vergi tarifesi, gelir azaldıkça giderek azalan oranlı, ya da regresif bir yapıya dönüşecektir. Bu nedenle, gelir düzeyindeki azalış hızlandıkça, vergi borcu daha da hızlı bir biçimde azalacağından, harcanabilir gelir düzeyi giderek artacaktır. Harcanabilir gelir düzeyindeki artışın artması ise efektif talebi arttırarak fiyatlar genel düzeyinden istikrarın sağlanmasına yol açacaktır¹¹⁴.

Enflasyonla mücadele etmek amacıyla gelir vergilerinde bir değişiklik yapılması politikasının tüketim harcamaları üzerindeki azaltıcı etkisi, harcamalar üzerinden alınan vergilere göre, daha azdır. Çünkü, gelir vergisinin bir kısmı, tasarruflardan ödenmektedir. Bu ise gelir vergilerinin enflasyonla mücadele politikası olarak etkinliğini azaltmaktadır. Bunun yanında bir ekonomide gelir vergisinin genel olmaması, bazı vergi türlerinin vergi dışı bırakılması, vergi kaçakçılığının yaygın olması gibi sorunlar da onun etkinliğini azaltır¹¹⁵.

Enflasyonist bir ekonomide kısa dönemde, maliye politikasının amacı toplam talebi kırmak olduğundan gider vergilerinin eşit hasılat sağlayan gelir vergilerine oranla ekonomi üzerindeki daraltıcı etkisinin daha fazla olduğu savunulmaktadır. Bunun dışında, gider vergileri, artan gelir karşısında tüketim oranı azaldığı için, gerileyici bir özelliğe sahip olmalıdır. Servet vergilerinin enflasyonla mücadele amacıyla kullanılma olanağı, gelir ve gider vergilerine oranla daha azdır. Çünkü, bu

¹¹² İsmail Türk, **İktisadi Kalkınmanın Finansmanında Vergi Politikası**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1961, ss. 74-79.

¹¹³ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 123.

¹¹⁴ Orhan Şener, **a.g.e.**, s. 239.

vergiler ekonomik dalgalanmalar yönünden hiç de duyarlı olmayan vergilerdir¹¹⁶. Özel tüketim vergileri, üzerine konuldukları mallara talebin gelir esnekliğinin düşük olmasından dolayı regresiv (tersine artan oranlı) niteliktedir. Yani bu vergilerin oranlarındaki bir artış vergi yükünün giderek daha fazla düşük gelirliiler üzerinde kalmasına, yani tersine bir artan oranlılığa neden olmaktadır¹¹⁷.

5) Toplam arzı arttırmada vergi politikası

İstikrar programının nihai amacının, toplam arzın toplam talebe intibak ettirilmesi olduğundan vergi politikasında da bu amaca yönelik teşvik kurumlarına yer verilmesi zorunlu olmaktadır. Bu teşvik politikaları zararın izleyen yıl gelirlerinden indirilebilmesi, yatırım indirimi, muaflık ve istisnalar ve benzeri kurumlardan oluşmaktadır. Teşvik edici vergi politikasından etkin bir şekilde yararlanabilmek için teşvik düzenlemelerinin vergi sisteminin içinde kalıcı olarak girmesi, genel düzenleme içinde yer alması değil, belirli bir sürede uygulanmak üzere kabul edilmesi gerekir. Genel düzenlemelerin teşvik edici özelliği yok gibidir¹¹⁸.

Verginin enflasyona karşı etkinliğini belirleyen son derece önemli bir öğelerinden birisi de tahsil süresidir. Çünkü, “bir vergi enflasyona karşı etkili veya etkisizdir, ya da bizzat fiyat artışları yaratabilir” denilirken kastedilen şey verginin tahsilinin yarattığı sonuçtur. Bu bakımdan enflasyon dönemlerinde vergiyi yaratan olay ortaya çıkıyor, hatta vergi tarh ediliyor, ancak tahsil edilemiyorsa o vergiden beklenen sonuçlar gerçekleşmeyecektir. Tahsil süresindeki gecikmenin önemi enflasyon dönemlerinde özellikle belirgindir. Zira bu dönemlerde hazineye intikali geciken her birim paranın gerçek satın alma gücü enflasyon hızı ölçümünde azalmaktadır.¹¹⁹

¹¹⁵ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 124.

¹¹⁶ **A.g.e.**, ss. 124-125.

¹¹⁷ Şükrü Kızılot-Mustaf Durmuş, “Ekonomik Kriz ve Kamu Maliyesi”, **Kriz ve IMF Politikaları**, Alkım, İstanbul, 2002, s. 108.

¹¹⁸ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, s.124.

¹¹⁹ Özhan Uluatam, s. 63-64.

1.4.1.2. Borçlanma Politikası

Enflasyonla mücadelede kamu harcama ve vergi politikaları yetersiz kaldığı zaman başvurulacak en uygun politika borçlanma politikasıdır. Borçlanma politikasının tercih edilmesindeki en önemli etken vergi politikasından farklı olarak borçlanmanın enflasyonist potansiyel taşımamasıdır. Bununla birlikte, borçlanma politikasının işlevsel olabilmesi için borçlanma kaynağı, borçlanma senetlerinin türü, faiz oranı ve borç yönetimi dikkat edilmesi gereken konulardır¹²⁰.

1) Borçlanmanın kaynağı

Devlet, borçlanırken mali kurumlara veya şahıslara borçlanır. Borçlanmanın enflasyonla mücadelede etkili olabilmesi için devletin bankalara değil, özel kişilere borçlanması gerekir. Aksi halde, para arzının genişlenme riski bulunmaktadır.

Borçlanmanın ticari bankalardan yapılması durumunda, ilk aşamada, ekonomide daraltıcı bir etki yaratıp yaratmayacağı, bankaların devlete borç verdikleri parayı nereden karşılayacaklarına bağlı olmaktadır. Eğer, ticari bankalar, devlete borç verdikleri parayı, kredi talebinin yeterince yüksek olmadığı bir durumda, kullanılmayarak atıl portföylerde tuttukları miktarlardan karşılıyorsa, kısa dönemde, ekonomi üzerindeki daraltıcı etkinin gerçekleşmeyeceği beklenebilir. Fakat, bankalar, özel kredi talebinin yüksek olduğu, bu nedenle kullanılmayarak atıl tutulan miktarların bulunmadığı bir durumda, bu fonları devlet tahvili alımında kullanırlarsa, özel kesimin kredi talebi kısılmış olacağından, ekonomi üzerinde daraltıcı bir etki meydana getirir¹²¹.

Devlet şahıslara borçlanırken mümkün mertebe özel tüketim harcamalarını kısımaya çalışmalıdır. Bu iki şekilde gerçekleştirilir. Bir defa borçlanma ile devlet şahısların ellerindeki likit kıymetleri alır, onlara borç senedi verir. Bu şahısların tüketim harcamaları azalır. İkinci olarak enflasyonla mücadelede şahıslara borçlanmanın en başarılı şekli, şahısların tasarruflarını mümkün mertebe devlet

¹²⁰ İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 125-130.

¹²¹ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 129.

tahvillerine yatırımları değil, tüketim harcamalarını kısarak tasarruflarını artırarak daha çok parayı daha çok devlet tahvillerine yatırımlarıdır¹²².

2) Borç senetlerinin türü

Enflasyonla mücadele ederken, kısa vadeli borçlardan kaçınmak ve mevcut kısa vadeli borçları olabildiğince uzun vadeli borçlarla konsolide etmek gerekir. Bilindiği gibi, kısa süreli borç senetlerinin likiditeleri, yani bonolar tahvillere nazaran daha yüksek, ancak faiz oranları düşüktür. Buna karşın uzun süreli borçların likidite derecesi az, buna bağlı olarak faiz oranları yüksektir. Enflasyonist bir ekonomide, faiz yükü kısa süreli borçlara göre daha yüksek, ancak, likidite derecesi daha düşük olan uzun süreli borçların tercih edilmesi gerekmektedir. Çünkü, böyle bir ekonomide, uzun dönemli faiz oranları sürekli artış eğiliminde olacağından, faiz oranlarının daha düşük olduğu dönemlerde uzun süreli borçlanmalara girmek daha rasyoneldir¹²³.

3) Enflasyonla mücadelede faiz politikası

Borçlanma politikasının başarısı devlet tarafından ödenecek faizin yüksek tutulmasına bağlıdır. Buradaki tek sakınca, faiz haddinin yükselmesinin yatırımları azaltacak etkide bulunmasıdır. Bu ise sonuçta, arzda azalmaya neden olacağından toplam arz-toplam talep dengesinin kurulması engellenmiş olacaktır.

4) Borç yönetimi

Bütçe açığının vergileme ile değil, borçlanma ile karşılanması zamanı, borcun miktarındaki veya bileşimindeki değişikliklerin ekonomik etkileri de farklı olmaktadır. Özellikle, devlet borçlarının büyük boyutlara ulaştığı ülkelerde ekonomi ile borçlanma arasındaki bu ilişkiler önem kazanmakta, bu nedenle borçların başarılı biçimde yönetimi gerekmektedir¹²⁴. Devlet, borç ödemelerini belli dönemlere yoğunlaştırarak toplam para arzını azaltma yönünde etkide bulunabilir. Fakat,

¹²² İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 125-126.

¹²³ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 131.

¹²⁴ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 127.

bununla birlikte borç yönetimi enflasyonla mücadelede diğer politika araçlarına oranla daha az etkilidir. Buna göre de, enflasyonla mücadelede borç idaresi, uygulanmakta olan enflasyon karşıtı politikaları tamamlayan, ekonomide likidite kontrolü politikasının bir aracı olarak değerlendirmelidir.

Enflasyonist baskıların çok şiddetli olduğu dönemlerde bir yandan izlenen para politikasının sıkı para politikası olması, öte yandan maliye politikasının devlet bütçesinde fazlalık sağlayan bir maliye politikası olması yanı sıra borç yöntemi politikasının da mümkün olduğu kadar uzun süreli borçlanmaları öngörmesi gerekir. Ekonomik durgunluk dönemlerinde ise düşük faizli gevşek para politikası ve kredilerin arttırılması yoluna gidilir. Aynı zamanda açık bütçeli maliye politikası yanı sıra borç yönetimi politikasıyla mümkün olduğu kadar borçların sürelerinin kısaltılması yoluna gidilmelidir. Çünkü kısa süreli borçlanmalar ekonomide likiditeyi arttırmak eğilimindedir.¹²⁵

5) Toplam arzın arttırılması

Borçlanma yoluyla toplam arzı arttırabilmek, borçlanılan fonların kullanımı ile ilgili bir konudur. Borçlanma ile sadece ekonomiden aktif fonlar çekiliyorsa, toplam talep kısılır. Borçlanılan fonlar toplam arzı arttırıcı kamu harcamalarında kullanılıyorsa, toplam arz artar.

Devletler borçlanmaya, genellikle elde edilen fonları atıl tutmak için değil, harcamak için başvururlar. Bu husus geniş ölçüde borçlanmanın bir ekonomik istikrar aracı olmaktan çok bir devlet geliri gibi ele alınmasından doğmaktadır. Vergi gelirleri ile harcamaların karşılamak imkanının, çeşitli sebeplerle elden kaçırın yönetimler, aradaki farkı borçlanmayla kapatmayı tek çözüm gibi görmekten dolayısıyla borçlanmayla elde edilen fonların atıl tutulması istikrar politikası açısından zorunlu bulunsa bile, gerçekçi sayılmamaktadır. Vergilerle karşılaştırıldığında borçlanmanın daima daha az deflasyonist, borçlanma – harcamanın da daha çok enflasyonist olduğu söylenebilir. Bunun sebebi borçlanmaya

¹²⁵ Macit İnce, **a.g.e.**, s. 254.

kıyasla, vergilemenin harcamalara gidecek meblağları daha çok azaltmasında bulunur.¹²⁶

1.4.2. Depresyonu Önlemede Kamu Gelirleri Politikası

Durgunluk dönemlerinde toplam arza göre yetersiz olan toplam talep düzeyini arttırmak için kullanılabilecek bir diğer maliye politikası aracı kamu gelirleridir. Böyle bir dönemde kamu harcamaları politikasının amacı, bir ekonomide özel harcamalardaki yetersizliği telafi etmek olduğu halde, gelir politikasının amacı vergi indirmeleri yoluyla özel harcamaları arttırmaktır¹²⁷.

1.4.2.1. Vergi Politikası

Vergiler, konuları ne olursa olsun, sonuçta mükelleflerin gelirlerini azalttığından harcama ve yatırımları üzerinde etkili olmaktadır. Makroekonomik açıdan bakıldığında ise, vergiler milli gelir düzeyi üzerinde etkili olmaktadır. Depresyonla mücadelede vergi politikasının amacı istikrarı sağlamak amacıyla tüketim ve yatırım harcamalarını artırmaktır. Özellikle, vergi politikasının amacı bir takım vergi indirimleri ve teşvikleri yoluyla özel harcamalarda artış sağlanmaktadır.

Bu amaçla yürütülecek vergi politikasında verginin yansıması, verginin konusu, vergi indirimlerinin zamanı ve vergi uyumlaştırılması gibi dört önemli noktaya dikkat edilmesi gerekmektedir¹²⁸:

1) Verginin yansıması

Bilindiği gibi, harcama vergileri fiyat mekanizması yoluyla kolayca tüketicilere yansıtılabildiği halde, gelir üzerinden alınan vergilerde verginin yansıtılması bir hayli zordur. Dolayısıyla, depresyonla mücadelede vergi politikası çerçevesinde tüketim mallarının sürümünün hızlandırılması amaçlanıyorsa, harcama vergilerinde indirimlere gidilmesi gerekir. Yatırım mallarına olan talebin arttırılması amaçlanıyorsa, gelir vergilerinde indirimlere gidilmesi gerekir.

¹²⁶ Özhan Uluatam, **a.g.e.**, s. 104.

¹²⁷ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 144.

2) Verginin konusu

Depresyonla mücadelede vergi politikasının başarılı olabilmesi için konu itibari ile tabana yayılmış vergilerin (örneğin, harcama vergileri ve gelir vergisi) seçilmesi gerekmektedir. Emlak vergileri, baş vergileri, veraset ve intikal vergileri gibi vergiler depresyonla mücadeleye elverişli vergiler değildir.

Vergilerin tabana daha fazla yayılması sonucu bir ekonomide daha çok kişi vergi indirimlerinden yararlanır. Böylece, kullanılabilir gelirler artarak, tüketim ve yatırım mallarına olan talebin yükselmesi sağlanmaktadır. Gider vergilerinde yapılacak bir indirimin ekonomideki toplam talebi artırıcı etkisi, gelir vergisi oranlarında yapılacak aynı miktardaki bir indirimde göre daha fazladır. Zorunlu mal niteliğindeki, tüketimi yaygın mallar üzerinden alınan gider vergilerinde yapılacak bir indirim toplam talep üzerinde önemli genişleme sağlayacak ve bu önlemler aynı zamanda gelir dağılımının düzeltilmesi amacı ile de uyum gösterecektir¹²⁹.

3) Vergi indirimlerinin zamanı

Vergi indirimlerinin başarılı olabilmesi uygulandığı zamanla doğrudan ilişkilidir. Bu bakımdan, vergi indirimlerinin gelirin elde edildiği vergilendirme dönemi için uygulanması önem taşımaktadır. Yalnız bu halde, istenen parasal etkilerin ortaya çıkması mümkün olacaktır.

4) Vergi uyumlaştırılması

Depresyon döneminde yapılacak vergi indirimlerinin yarattığı önemli sorunlardan biri de vergilendirme tekniğinin yeniliklere ve değişikliklere ihtiyaç duymasını gerektirmesidir. Vergi kanunlarında yapılacak değişiklikler uygulamanın amaca yönelik bir şekilde yürütülmesi ile başarıya ulaşabilir. Bu bağlamda da, şahsi gelir vergisi ve genel harcama vergileri amaca en uygun vergiler olarak görülmektedir¹³⁰.

¹²⁸ İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 167-170.

¹²⁹ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 144.

¹³⁰ İsmail Türk, **a.g.e.**, s. 170.

1.4.2.2. Borçlanma Politikası

Depresyonla mücadelede borçlanma ve borç yönetimi politikası ile ilgili sorunların çözümü enflasyonist dönemlere oranla daha kolaydır. Çünkü durgunluk dönelerinde ekonomide büyük ölçüde kullanılmayan atıl fonlar bulunmaktadır. Eğer, devlet borçlanma yoluyla bu fonları toplar ve ekonomik hayatın canlanması için kullanabilirse, ekonomideki daralmayı önleyebilecektir¹³¹.

Depresyon dönemlerinde ekonomide fon fazlası olduğundan sürekli ve kısa vadeli borçlanmalara gidilmesi mümkündür. Fakat, ekonominin canlanma safhasına girilince, bu kısa vadeli borçların derhal konsolide edilerek uzun vadeli borç haline getirilmesi gerekmektedir. Depresyon dönemlerinde vadesi gelen borçların itfasından olabildiğince kaçınılması gerekir. Devlet bunu zorla yapamayacağına göre, vadesi gelen borçları itfa etmekle beraber yeniden borçlanma zorundadır. Böylece, ekonomideki para fazlasını tekrar geri çekmiş olacaktır¹³².

Durgunlukla mücadelede artan kamu harcamalarının finansmanı büyük ölçüde borçlanmaya dayanmakta ve genişletici bir maliye politikası uygulanmaktadır. Genişletici maliye politikasının uygulama şansının yüksek olduğu bilinmektedir. Ancak, bu tür politikaların ekonomiyi enflasyonist bir sürece sokma tehlikesi de söz konusudur. Bu nedenle, depresyonla mücadelede yürütülecek bir genişleme politikasında maliye politikası araçlarının seçiminin ve alınacak önlemlerin büyüklük ve sürelerinin iyi planlanması gerekmektedir¹³³.

¹³¹ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 146.

¹³² İsmail Türk, **a.g.e.**, ss. 175.

¹³³ Beyhan Aytaç, **a.g.e.**, s. 147.

II. BÖLÜM

1990 SONRASINDA TÜRKİYE’DE UYGULAMAYA KONULAN İSTİKRAR PROGRAMLARI VE KAMU GELİRLERİ POLİTİKASI

2.1. 1990’ların Başında Türkiye’de Makroekonomik Performans

1980 öncesi uygulanan ithal ikameci sanayi stratejisi ile ülkemiz ekonomisi, dışa kapalı bir ekonomik yapı arz etmekteydi. 24 Ocak 1980 Kararları olarak tarihe geçen istikrar tedbirlerinin uygulanmaya başlanmasıyla ihracata dönük sanayi stratejisinin de kararı verilmiş oldu. 1980 öncesi 60 milyar dolarlar seviyesindeki GSMH, 1990’lı yıllara gelindiğinde 150 milyar dolarlar seviyesine ulaşmış, 4 milyar dolarlar seviyesindeki dış ticaret hacmi ise 40 milyar dolarlar seviyesine ulaşmıştır. Bu dönemde serbest kur politikalarına ilave olarak para politikalarına ağırlık verilmiş, sürekli ve yüksek büyüme hızıyla birlikte işsizlik oranlarında ciddi bir azalma söz konusu olmuştur. Böylece Türkiye, dünyadaki liberalleşme rüzgarına ayak uydurma konusunda önemli merhaleler katetmiştir.

2.1.1. Genel Olarak 1990’lar Öncesi Makroekonomik Performans

1980’li yıllardan başlayarak Türkiye ekonomisinde kapsamlı ve iddialı bir değişim söz konusuydu. Bu dönemi belirleyen temel strateji 1980 yılında alınan istikrar 24 Ocak 1980 İstikrar programıydı. Bu programın temel amacı ekonomiye devlet müdahalesini minimum düzeye indirmek, devletin ekonomik girişimciliğini daraltarak kaynakları özel kesim eliyle daha etkin kullanmak, piyasaları serbestleştirmek, ekonomiyi dış rekabete açmak ve dünya piyasaları için mal

üretmektir. Piyasa ekonomisi koşullarında dışa açık kalkınma stratejisi olarak adlandırılan bu strateji, bugün de geçerliliğini korumaktadır. Bu temel strateji doğrultusunda, faiz haddi ve döviz kurunun serbest piyasalarda belirlenmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, ihracat ve ithalat rejimlerini serbestleştirilmesi gibi özellikle piyasaların serbestleştirilmesi ile ilgili önemli adımlar atılmıştır¹³⁴.

Genel olarak özetlersek, 1980’de başlayan liberalleşme süreci, 1992’ye kadar belirli bir politik denetimle gelmiş ve bu denetimin başlıca özelliği ihracatın arttırılması idi. İhracatı arttırmak için bir yandan devalüasyonla iç talebin kısıtlanması hedeflenirken, diğer taraftan iç talebin kısılmasında da ücretlerin, maaşların hem mutlak anlamda, hem de milli gelirdeki payları itibarıyla gerilemesi ve tarım ürünleri fiyatlarının düşük tutulması öncelik alıyordu¹³⁵.

24 Ocak 1980 Programının kısa vadeli amaçları 1983’e kadar olan dönemde belli ölçüde gerçekleştirilmiştir. 1981-1983 döneminde enflasyon hızı kesilmiş, yıllık ortalama fiyat artışları %30'lara çekilmiştir. GSMH reel büyüme hızı yılda ortalama %4 civarında gerçekleştirilmiştir. Kapasite kullanım oranı yükselmiş, dış ekonomik ilişkilerde umut verici gelişmeler yaşanmıştır. İhracat 2,9 milyar dolardan (1980), 5,9 milyar dolara (1983) yükselmiştir. Aynı dönemde ithalat 7,9 milyar dolardan 8,9 milyar dolara ulaşmış, ihracatın ithalatı karşılama oranı %36,7’den %66,3’ çıkmıştır. Ödemeli bilançosunun öteki kalemlerinde de iyileşmeler sağlanmıştır¹³⁶.

Fakat bu dönemde ekonomi henüz tam serbest ekonomi niteliğini de kazanmamıştır. Merkez Bankası döviz kurunu belirliyordu. İç mali piyasada liberalleşme için çeşitli girişimler yapılmış, fakat bu 1983 yılında büyük bir kriz ile sonuçlanmıştır. Bu olaydan sonra denetim yoğunlaştırılmış, 1983-1984 yıllarında devlet yatırımlarının da artması ile desteklenmiştir¹³⁷.

¹³⁴ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 214.

¹³⁵ Metin Yavaş, *İstikrar Programlarının Karşılaştırmalı Analizi*, (Anadolu Ü., SBE. Yayınlanmamış Y. L. Tezi), 1999, ss. 57-58.

¹³⁶ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 213.

¹³⁷ Metin Yavaş, **a.g.e.**, ss. 57-58.

Bu politikalar sayesinde sanayide kapasite kullanımı genişlenmiş, işsizlik oranı düşmüş ve GSMH büyüme oranı ortalama %6.7 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşılık, yıllık ortalama enflasyon oranı da önceki döneme göre, 10 puanlık bir yükselme ile %40'lara yerleşmiş ve dış borç stoku 18.9 milyar dolardan (1984) 40 milyar dolara (1987) çıkmıştır. Bazı alanlardaki kısmi gelişmelere ve iyileşmelere karşılık ekonominin kurumsal yapısında hedeflenen değişimler gerçekleştirilememiş, ekonomik istikrarsızlığın yapısal nedenleri ortadan kaldırılamamıştır¹³⁸.

Devletin ekonomideki ağırlığı azaltılamamış ve devleti sağlıklı bir şekilde küçültmek mümkün olmamıştır. Kamu kesimi harcamaları sürekli olarak artmış, kamu gelirlerinin aynı ölçüde arttırılamaması nedeniyle yoğun bir biçimde iç ve dış borçlanmaya ve TCMB kredilerine başvurmak yoluna gidilmiştir. Faiz oranlarının yükseltilmesi borç ana para ve faiz yükünün devamlı şişmesine neden olmuş, diğer bir taraftan ekonomide, özellikle mali kesimde geniş ve acele serbestleştirilmeye ekonomi politikaları araçlarını kullanarak ekonomiyi yönetmek güçleşmiştir¹³⁹.

2.1.2. 1990'lı Yılların Başında Makroekonomik Performans

1988-1999 dönemi Türkiye'nin makro ekonomik göstergelerine baktığımız zaman bir çok olumlu gelişmelerin olduğunu görmekteyiz.

1988-1989'da iki yıl üst üste 1973'ten sonra ilk defa cari işlemler bilanço fazlasının yarattığı iyimserlik ve biraz da dışarıdan gelen baskılarla Türk ekonomisi ciddi bir finansal serbestleşme sürecini gündeme koymuştur. Finansal piyasalar serbestleştirildi. Aynı zamanda 1990'larda büyük çaplı gümrük indirimleri yapıldı. Türk Lirasının konvertibilitesi IMF nezdinde onaylatıldı ve böylece, Türkiye başlatmış olduğu liberalleşme sürecini tamamlamış oldu. Ancak özelleştirme bunun dışında bulunuyordu.

Bunun yanı sıra, ücret ve maaşlar ve tarımsal destekleme fiyatlarının önceki döneme göre daha yüksek oranlarda arttığını, bunun sonucu olarak GSMH'nin yılda % 6,1 oranında büyüdüğünü görmekteyiz. Fakat bununla birlikte enflasyon oranı da

¹³⁸ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 214.

% 60'ın üstünde gerçekleştirilmiştir¹⁴⁰. 1988-1993 döneminde GSMH büyümesindeki istikrarsızlık iç ve dış piyasalardaki konjonktürel belirsizlikle açıklanabilir. Özellikle, 1991'de Körfez Savaşının neden olduğu olumsuz konjonktürün Türkiye'ye maliyeti yüksek olmuş ve ekonomide 1990'da gerçekleşen büyüme 1991'de durmuştur. 1994 yılında ise GSMH % 6,1. oranında azalmıştır¹⁴¹.

1980'li yıllardan süregelen dış borçlanma, 1988'den hızlanarak devam etmiştir. Türkiye 1988 ve 1989 yıllarında stagflasyon yaşamış ve bu stagflasyonu 4 Şubat 1989'da alınan mali önlemlerle aşmaya çalışılmıştır. Bu önlemler gereği bankaların karşılık oranları % 23'den % 27'ye yükseltilmiştir. Döviz girişini teşvik etmek için bazı önlemler alınmış, ithalatı kısıtlamak için ithalat depozitoları % 15'e çıkarılmış, ihracat gelirlerinin yurda getirilmesinin zorunlu kısmı %80'den % 100'e çekilmiştir.

Yabancı kaynak girişini teşvik etmek için mevduat faiz oranları yükseltilmiş, yani iç ve dış faiz oranları arasındaki fark genişletilerek yabancı sermaye girişi yüksek faizle teşvik edilmek istenmiştir. Kamu kesimi gelirlerini artırmak için Taşit Alım Vergisi ve hükümet hizmetlerinden alınan resim ve harçlar artırıldı. Buna karşılık, devlet tahvili, hazine bonosu ve döviz tevdiat hesapları giderlerinden alınan vergiler kaldırıldı. Bu uygulamalar sonucu dolar cinsinden rezervler yükselmeye başlamıştır¹⁴².

¹³⁹ A.g.e., s. 213-214.

¹⁴⁰ Fakat bu dönemde GSMH'nin artmasında istikrarlı bir gelişme olmadığı görülmektedir. Dönem içinde üç yılda, 1988 ve 1989 ve 1991'de büyüme hızı ortalama olarak %2'nin altında kalmıştır. Türkiye 1988 ve 1989 yıllarında stagflasyon yaşamış ve bu stagflasyonu 4 Şubat 1989'da alınan mali önlemlerle aşmaya çalışılmıştır. Bu önlemler gereği bankaların karşılık oranları %23'den %27'ye yükseltilmiştir. Döviz girişini teşvik etmek için bazı önlemler alınmış, ithalatı kısıtlamak için ithalat depozitoları %15'e çıkarılmış, ihracat gelirlerinin yurda getirilmesinin zorunlu kısmı %80'den %100'e çekilmiştir.

¹⁴¹ Hüseyin Şahin, a.g.e., ss. 214-215.

¹⁴² A.g.e., ss. 215-216.

Tablo 2.1: 1988-1993 Döneminde GSMH ve Sektörel Hasıllalar Büyüme Oranları % (1987 faktör farkı ile)

Yıllar	GSMH (milyar dolar)	Kişi Başına gelir (dolar)	GSMH büyüme oranı %	GSYH büyüme oranı %	Tarım büyüme oranı %	Sanayi büyüme oranı %	Hizmetler büyüme oranı %
1988	134,0	1684	1,9	2,7	8,0	2,7	0,0
1989	137,0	1959	2,3	1,2	-7,6	4,7	2,6
1990	149,6	2682	9,2	7,9	7,4	9,1	7,6
1991	150,2	2621	0,4	1,1	0,2	3,3	0,5
1992	158,1	2708	6,4	5,9	4,2	5,9	4,6
1993	178,7	3004	8,1	8,0	-1,0	8,7	10,7

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-2003,
<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/index.htm#P1>, 13.05.2006.

Tablo 2.2: 1988-1993 Döneminde Enflasyon, Döviz Kuru ve Faiz Oranında Gelişmeler

Yıllar	TÜFE	GSMH Deflatörü (1987=100)	ABD Dolarının TL değeri (yılsonu MB satış kuru)	Dolar kurunda yıllık değişme (%)	Hazine bonusu ve devlet tahvili faiz oranları %	
					Yıllık basit ortalama	Yıllık birleşik ortalama
1988	63.4	69	1817	77.5	83.9	
1989	69.6	75.5	2316	27.5	58.8	
1990	60.4	57.6	2941	27.0	51.7	
1991	71.1	59.2	5100	73.4	69.8	
1992	66.1	63.5	8599	68.6	75.4	
1993	71.1	67.4	14530	69.0	109.4	164.4

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri 1980-2003,
<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/index.htm#P1>, 13.05.2006.

2.2. 5 Nisan Kararları (Ekonomik Önlemler Uygulama Planı)

1980 sonrası uygulanan liberal politikalara rağmen, özelleştirmedeki gidişatın yavaş ve etkin olmamasına ilave olarak, kamu harcamalarındaki artışın

dizginlenmemesi, iç ve dış borçlardaki artış, 1990'lı yılların başına gelindiğinde Türk ekonomisinin zor bir dönemden geçeceğinin işaretlerini vermeye başlamıştır. 1991 yılındaki Körfez Krizi'nin etkisi ile birlikte ortaya çıkan yüksek kamu ve dış ticaret açıkları ile döviz dar boğazı ve yüksek faizler sonucu yaşanan 1994 Ekonomik Krizi, Türk ekonomisinde yeni bir istikrar tedbiri almayı zorunlu hale getirmiştir.

5 Nisan Kararlarına yol açan ekonomik ortam, kararların 1 ile 14'üncü paragraflarda aynen şöyle açıklanmıştır: Kamu açıkları uzun yıllardan beri Türk ekonomisinin gündemindeki en önemli yeri almıştır. 1986 yılından bu yana kamu açıklarının sürekli bir artış eğilimi gösterdiği dikkati çekmektedir. Yine aynı dönemde kamunun iç borçlanmasında ciddi bir artış olduğu görülmektedir. 1986 yılında her 100 liralık vergi gelirinin 43 lirası iç borç ve faiz ödemesine giderken, bu 1991 yılında 60 liraya, 1993 yılında ise 104 liraya yükselmiştir. Yani vergi gelirleri, iç borç anapara ve faiz ödemesine yetmemektedir. Bu borç -faiz döngüsünün bu günkü gibi devam etmesi durumunda, iç borç anapara ve faiz ödemeleri, vergi gelirlerinin 1995 yılında 1,5 katı, 1996 yılında ise 2,5 katına çıkacaktır. Bu durum devletin en acil ihtiyaçlarını yerine getiremeyeceği anlamını taşımaktadır. Hızla artan kamu açıkları, 1989 - 1993 döneminde reel ücretlerdeki hızlı yükselme ve aynı zamanda sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ile birlikte Türk Lirasının reel olarak değer kazanması, ekonomide iç talepten kaynaklanan bir büyüme yapısı oluşturmuştur. Bu süreç ekonominin mal, faktör ve mali piyasalardaki nispi fiyat yapısını iç pazar lehine önemli ölçüde değiştirerek dış ticaret ve cari işlemler açıklarının artmasına yol açmıştır.

1988 yılında GSMH'nın % 6,2'si olan kamu kesimi borçlanma gereği, 1991'de % 14,5'e çıkmıştır. Artan kamu açıklarını borçlanma yolu ile finansmanı, iç borçlanma faizlerinin yükselmesi ve borç vade yapısının kısılması ile sonuçlanmıştır.

1989 sonu itibariyle uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmiş olduğu bir ortamda yüksek kamu açıkları sebebiyle artan iç faizler, kısa vadeli sermaye girişinin hızla artmasına yol açmıştır. Kısa vadeli sermaye girişi bir taraftan artan ithalatın finansmanını sağlarken, diğer taraftan da kamu açıklarının

iç borçlanma yolu ile kapatılması için ek kaynak yaratmıştır.

Ancak bu finansman yönetimi bir yandan Türk Lirası'nın yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanmasına yol açarken, diğer taraftan kısa vadeli ve çok yüksek faizli bir dış borçlanmayı da beraberinde getirmiştir. 1993 yılında Türk Lirası yabancı paralar karşısında 1988'e göre reel olarak o/o22 oranında daha değerli hale gelmiştir. Bu gelişmenin yanı sıra dış ticarete önemli bir yer tutan gelişmiş, batı ekonomilerinin içinde bulunduğu durgunluk ta dış ticaret açığının hızla artmasına sebep olmuştur. Aynı dönemde maaş ve ücretlerde çok hızlı bir artış olmuştur¹⁴³.

Türkiye ekonomisinin 1994 yılı basından geriye bakınca görünen en dikkat çekici olay, 1922 yılında %5'i geçen bir gelir büyümesinden sonra, 1993 yılında ülkemizdeki yıllık gelir artışının %7 gibi çok yüksek bir düzeyin üstüne çıkmasıdır. Avrupa ülkelerinde büyüme %1 gibi düşük düzeylerde gerçekleşirken, Türkiye'nin bu düzeyde büyüyebilmesi gerçekten büyük bir basan olarak görülebilir¹⁴⁴.

2.2.1. Amacı ve Kapsamı

5 Nisan 1994 kararlarının amacı kararların ilgili paragraflarında şöyle açıklanmıştır. Bu programın amacı;

- Enflasyonu hızla düşürmek
- Türk Lirasına istikrar kazandırmak;
- İhracat artışı hızlandırmak;
- Ekonomik ve sosyal kalkınmayı, sosyal dengeleri de gözetken sürdürülebilir bir temele oturtmaktır.

¹⁴³ Rıdvan Karluk, **a.g.e.**, s. 394.

¹⁴⁴ Zeyyat Hatipoğlu-Mustafa Aysan, **Türkiye Ekonomisinde 1994 Bunalımı**, Beta Basım, İstanbul, 1994, s. 47.

Bu programla bir taraftan ekonominin hızla istikrara kavuşturulması amaçlanırken, diğer taraftan istikrarı sürekli kılacak yapısal reformlar da gerçekleştirilecektir. Gelirlerin ekonominin rekabet gücünü de dikkate alan verimli istihdamı destekleyen bir yapıda gelişmesi, istikrarın bir diğer temel unsurudur¹⁴⁵.

2.2.2. Niteliği

Bildiğimiz gibi, istikrar programları içeriklerine ve alınan kararlara göre ortodoks ya da heterodoks programlar olarak sınıflandırılırlar. Bu açıdan yaklaşıldığında 5 Nisan istikrar programının, hem ortodoks hem heterodoks özellikler taşıdığı görülmektedir. 5 Nisan 1994’de uygulamaya konan İstikrar Programı IMF’nin ilgisini çeken önlemlerden, özellikle bütçe ve kamu kesimini daraltıcı önlemlerden oluşmuştur ve sonuçta IMF tarafından onaylanmıştır. Bu kararlar incelendiğinde, özellikle nominal para miktarının kontrolünü ve kamu harcamalarındaki kısıntıları içermesiyle ortodoks, parasal ve mali kısıtlamalara gidilirken maaşlarda fazlaca bir artışa yer vermemesiyle de heterodoks bir istikrar programı niteliği taşır. Bu anlamda 5 Nisan 1994 İstikrar programı ne tam ortodoks, ne de tam heterodokstur¹⁴⁶. Kamu maliyesini kontrol etmeye yönelik olarak, harcamaların azaltılıp gelirlerin artırılması yönünde alınan önlemler sıkı maliye politikasının vazgeçilmez bir parçasıdır. Yine, Merkez Bankası kredilerinin sınırlandırılıp, parasal genişlemenin kontrol edilmesi yönündeki önlemler ve faizlerin yükselmesi, sıkı para politikasının özelliklerindendir. Sıkı maliye ve sıkı para politikasının bu öğeleri, 5 Nisan Kararları’nın ortodoks özellikler taşıdığını göstermektedir.

Nominal değişkenlerin (ücret, faiz, kur, fiyat, vb.) belirli bir süre için kontrol altında tutulması, istikrar programlarının heterodoks özelliklerindendir. 5 Nisan Kararları çerçevesinde, memurların maaşları Nisan ayında artırıldıktan sonra Temmuz ayında sabit tutulmuş, Ekim ayında ise çok cüzi miktarda artırılmıştır.

¹⁴⁵ Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim,Yapısal ve Sosyal Değişimi**, Gözden geçirilmiş 6.baskı, Beta Yayınları, İstanbul: 1999, s. 397.

¹⁴⁶ İlker Parasız, **Kriz Ekonomisi**, s. 188; Seyhun Doğan, Uluslararası Para Fonu (İ.M.F.) Destekli İstikrar Programları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulamaları (İ.Ü., SBE, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1996, s. 219; Sema Bahçeci, **a.g.e.**, s. 14.

Ücretler dondurulmamış, fakat ücret artışları bütçe ödenekleri ile sınırlı tutulmuştur. KİT ürünleri fiyatları da önce artırılıp, sonra 6 ay süre ile sabit tutulmuştur. Toplu iş sözleşmelerinde ve her türlü kontratlarda, geriye dönük endekslemeden vazgeçilip ileriye yönelik bir bakış açısı getirilmeye çalışılmıştır. Bu sırada özel sektör ücret ve fiyatlarına yönelik bir dondurma söz konusu olmamıştır. Özel sektörde yapılacak olan fiyat ve ücret belirlemelerinin, kamu sektöründeki gelişmelere göre yapılması temenni edilmiştir. KİT ürünleri fiyatları Toptan Eşya Fiyat Endeksi'nde belli bir ağırlıkla temsil edildiğinden, söz konusu ürün fiyatlarını bir süre için sabit tutmanın, genel fiyat seviyesini aşağı çekici bir etki yapması ve özel sektör fiyatlarının da zaman içinde bu fiyatlara uyum sağlaması beklenmiştir. Bu açıdan bakıldığında 5 Nisan Kararları'nın yarı heterodoks özellikler taşıdığı görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde kararlar, kısa vadeli politika önlemlerinden, yapısal reformlara kadar çok kapsamlı bir alanda düzenleme getirmiştir. Fakat iç ve dış baskılar sonucunda, kısa sürede ve yapılabilirlik çalışması olmadan alınan kararlar, daha çok hükümetin niyet ve arzularını içeren bir "Niyet Mektubu" özelliği taşımıştır¹⁴⁷.

5 Nisan 1994 kararlarına bakıldığında genel olarak dünyada yürürlüğe konulan istikrar programları ile paralellik göstermektedir. Özellikle de 1985 yılında İsrail'de yürürlüğe konan istikrar programı ile benzerlikler içermektedir¹⁴⁸. Uluslar arası piyasalarda güvenin sağlanması, rezervlerin güçlenmesi ve ödemeler dengesinin iyileşmesi, programın bir bütünlük içinde ve tavizsiz uygulanmasına bağlıdır. Bu nedenle Nisan ve Mayıs ayları fiyatların denge düzeyini bulma dönemi olacak, Mayıs ayından sonra ekonomide önemli gelişmeler gözlenecektir. Spekülatif hareketlere izin vermeden, döviz kurunun hedeflenen enflasyon oranı ile uyumlu bir şekilde gelişmesini sağlamayı amaçlayan kur politikası izlenecektir. KİT ürünlerine yapılan zamlardan sonra, altı ay süreyle yeni zam yapılmayacak, şeker ve çay fiyatları yıl boyunca sabit tutulacaktır. Özel kesimdeki fiyat ve ücret uygulamaları da bu programın ilkelerine göre yapılmalıdır. Toplu iş sözleşmelerim geriye doğru

¹⁴⁷ Rıdvan Karluk, **a.g.e.**, s. 397.

endekslemekten vazgeçip ileriye dönük bakış açısı geliştirmek şarttır. Bütün ekonomik birimlerin, hesaplarını ileriye dönük yapmaları ve geçmiş enflasyonun toplumun hafızasından silinmesi, programın başarısı için şarttır.

Merkez bankası ve bankacılık sektörü ile ilgili kararları da şöyle özetlemek mümkündür: Hızla artan kamu açıklarını Merkez Bankası ve mali piyasalar üzerindeki baskısı, para politikalarının etkin bir şekilde kullanımını zorlaştırmıştır, istikrar programının kamu açıklarını düşürücü etkisi, Merkez Bankasının parasal büyüklüklerle üzerindeki kontrol gücü arttırılacak ve mali piyasalarda kalıcı istikrar sağlanacaktır.

Hazine ve diğer kuruluşların Merkez Bankasından kredi kullanımlarına sınır getirilerek, Merkez Bankası daha özerk bir yapıya kavuşturulacaktır. Merkez Bankası, para politikasını ekonomideki fiyat, ücret ve döviz kuru için öngörülen hedeflere uyumlu bir şekilde yürütecek ve parasal büyüklükler kontrol altında tutulacaktır. Kamu kesimine ilişkin önlemler ise; bir yandan kamu gelirlerini arttırıcı önlemler yürürlüğe konulurken, öte yandan kamu harcamalarını kısıtlayıcı önlemler taviz verilmeden uygulanacaktır. Açıkları kapatmak için borç alıp, sonra alınan borcun faizini ödemek için tekrar borç alınması döngüsüne son verilecektir, şeklinde sıralayabiliriz. Ayrıca kamunun yeniden yapılanması hedefine yönelik, özelleştirme hamlesi gerekli yasal düzenlemelerle, toplumun zarar görmesi engellenecektir. Büyük borç yükü, aşırı istihdam, yüksek maliyetli üretim ve teknolojik gerilikten dolayı özelleştirme imkânı bulunmayan tesisler kapatılacak ve aktiflerinde bulunan mallar satılmak suretiyle değerlendirilecektir¹⁴⁹.

Ekonomideki dengesizliklerin temelini oluşturan yapısal sorunlara çözüm getirmeyi amaçlayan ve bu kapsamda yasal ve kurumsal düzenlemelerin yürürlüğe konulmasını sağlayan bu istikrar programı iktisadi istikrarı sağlamada ortodoks ve heterodoks politikalar çerçevesinde “şok stratejiyi” benimsemiştir. Bu stratejinin başarısı için kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki ani artış, sıkı maliye politikası uygulamalarının kısa sürede gerçekleştirilmesi, şok sonrası politikaların

¹⁴⁸ Mehmet Yavaş, **a.g.e.**, s. 60.

¹⁴⁹ İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi:1923 den Günümüze istikrar Politikaları**, Bursa, Ezgi

kreditibilitesinin hızla artması gerekli şartlardandır. 5 Nisan 1994 kararları bulardan birincisi için başarılı, diğer ikisi için ise yeterli performansta olmamıştır.¹⁵⁰ 5 Nisan istikrar programı IMF-tipi istikrar programlarına benzer nitelikte olmakla birlikte, uluslararası kredi kuruluşlarının öngördüğü bir program değildir. Programın hazırlanması IMF gözetiminde olmamıştır. 5 Nisan Kararları'nı takiben, Mayıs 1994 tarihinde IMF ile yapılan görüşmeler sonucu bir "stand-by" anlaşması ile program, bazı performans kriterleri çerçevesinde IMF tarafından kabul ve destek görmüştür. Program IMF tarafından hazırlanmadığı için de programın işleyişini kolaylaştıracak yeterli dış kaynak sağlanamamıştır. Yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde, IMF'nin vermeyi taahhüt ettiği dış kaynak 900 milyon \$ ile sınırlı kalmıştır¹⁵¹.

2.2.3. Kamu Gelirleri Politikası

Yaşanan 1994 Krizi'ne karşılık alınan tedbirlerin başında, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu harcamalarının kısılması gelmektedir. Zira öteden beri nüfusa oranla vergi mükelleflerinin azlığını, kamu gelirlerinin yetersizliğindeki bir neden olarak kabul etmek mümkündür. Bu durum aynı zamanda kamu harcamalarının artışı zorunlu kılmaktadır.

2.2.3.1. Vergi Politikası

Kamu gelirleri içinde en önemli kalemi, vergilerin oluşturduğu bir gerçektir. Ancak vergi hasılatı içerisinde doğrudan vergilerin oranı bir yandan üretken nüfus hakkında fikir verirken diğer yandan verdi adaletinin bir göstergesi olduğu konusunda şüpheye yer bırakmamaktadır. Ne var ki, yeterli doğrudan vergi tahsilatı gerçekleştirilemediği dönemlerde, kamu otoritesini dolaylı vergilere yöneltmektedir. Bununla birlikte kriz dönemlerinde ek vergilere başvurulması bir adet haline gelmiştir. 5 Nisan Ekonomik Tedbirler çerçevesinde; ekonomik denge vergisi, net

Kitapevi, 1998, ss. 368-374.

¹⁵⁰ Seyhun Doğan, **a.g.e.**, s. 219

¹⁵¹ Bu yardımın Temmuz ve Kasım aylarında olmak üzere toplam 340 milyon \$'ı 1994 yılında, Nisan, Haziran ve Eylül aylarında olmak üzere toplam 370 milyon \$'ı da 1995 yılında kullanılmıştır. Geriye kalan yaklaşık 200 milyon \$'ın verilmesinden de vazgeçilmiştir.

aktif vergisi, ek gayrimenkul vergisi ve ek motorlu taşıtlar vergisi yeni vergilerin ihdas edilmesinden kaçınılmamıştır.

2.2.3.1.1. Genel Olarak

5 Nisan kararları öncesi vergi gelirlerinin arttırılmamasının en önemli nedenlerinden biri, ülkemizde seçmen çoğunluğunun dolaysız vergi mükellefi olmamasıdır. Nitekim, 1993 yılı itibariyle, gerçek usulde Gelir Vergi mükellef sayısının 1 milyon 865 bin 253 kişi, götürü usulde Gelir Vergisi mükellef sayısının 1 milyon 778 kişi, Kurumlar Vergisi mükellef sayısının ise 232 bin 91 kişi olduğu belirtilmektedir. Bu itibarla ülkemizde seçmen grubunun $\frac{3}{4}$ 'ü "free-rider" olarak nitelendirmektedir. Ayrıca, bu dönemde vergi kaçakçılığının boyutlarının büyük oranla ulaştığı ve vergi kaçırmak güdüsü ile vergi idaresinin dışına çıkarılan tüm faaliyetlerin (kayıt dışı ekonominin) yaklaşık olarak GSMH'nin %35-45'i civarında olduğu ileri sürülmektedir¹⁵². Nitekim 5 Nisan kararlarında vergi politikasına ilişkin temel amacın, vergi gelirlerinin arttırılması olduğu ve bu amacın, vergi ödemeyen kesimlerin bu alışkanlıklarına son verilerek ve vergi denetimlerinin kamuoyunun yakından göreceği şekilde daha da yaygınlaştırılarak gerçekleştirileceği belirtilmiştir¹⁵³.

2.2.3.1.2. Yeni İhdas Edilen Vergiler

5 Nisan istikrar tedbirleri paralelinde alınan kararlar ile hemen hemen tüm vergi kanunlarında değişiklik yapılmıştır. Bununla birlikte bir defaya mahsus olmak üzere dört ek vergi ihdas edilmiştir.

Bu vergiler aşağıdakilerdir:

- Ekonomik Denge Vergisi;
- Net Aktif Vergisi
- Ek Gayrimenkul Vergisi

¹⁵² Ercan Uşun, **a.g.e.**, s. 163.

- Ek Motorlu Taşıt Vergisi

Şimdi de bu vergilere kısaca değinelim:

- **Ekonomik Denge Vergisi;**

Daha önce vergi ödeyen mükelleflerin beyan ettikleri matrahlar üzerinden ilave bir vergi almaya yöneliktir¹⁵⁴. Bu vergi, yedi gelir unsurunun birisi veya birkaçı dolayısıyla elde edilen ve yıllık beyanname vermeyi gerektiren tüm gelir unsurları için geçerli olmaktadır. Ekonomik Denge Vergisi, gelir ve kurumlar vergisine ilişkin olarak 1994 takvim yılında verilmesi gereken yıllık özel veya münferit beyannamelerdeki matrahlar üzerinden %10 olarak hesaplanmaktadır. Aynı şekilde, ticari ve mesleki kazançları götürü usulde tespit edilen gelir vergisi mükelleflerinden de bu vergi 1994 yılı götürü gelir vergisi matrahları üzerinden %10 olarak hesaplanmaktadır. Vergi stopajı uygulanan kazançlar üzerinden ise stopaj yoluyla %5 ekonomik denge vergisi ödenmektedir. Gelir Vergisi Kanunu'nun 101. Maddesine göre, yıllık beyanname vermek zorunda bulunmayan dar mükellefler bazı kazanç ve iratları için münferit beyanname vermek zorundadırlar, işte bu şekilde münferit beyanname veren mükellefler de Ekonomik Denge Vergisi'nin mükellefi olacaktır. Ekonomik Denge Vergisi (EDV), Gelir Vergisi tevkifat oranı sıfır olarak uygulanan matrah dışındaki kısma tek oran, %5 olarak uygulanacaktır. Bu istisnaların farklı oranlarda gelir vergisi tevkifatına tabi olmalarının önemi yoktur.

- **Net Aktif Vergisi**

Devletin içinde bulunduğu finansman açığını kapatmak amacıyla 4 Mayıs 1994 tarihinde kabul edilip 7 Mayıs 1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 3986 sayılı kanun onüç bölümden oluşmakta olup, ikinci bölüm Net Aktif Vergisi ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Net Aktif Vergisi, deftere tabi gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin net aktif toplamı ya da gayri safi hasılatları üzerinden bir defaya mahsus olmak üzere alınacak bir vergi olmaktadır. Net aktiften maksat, vergi usul

¹⁵³ Rıdvan Karluk, **a.g.e.**, s. 421.

¹⁵⁴ Pınar Büyükkışık, "4008 Sayılı Kanunla Getirilen Değişiklikler", **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 156, 1994, s. 9.

kanunun 175 ve mükerrer 257. maddeleri uyarınca tespit edilen muhasebe standartlarına, tek düzen hesap planına ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslara uygun olarak düzenlenmiş bilançonun aktifinde yer alan işletme varlıklarıdır. Nazım hesaplarda gösterilen tutarlar varlık addolunmaz, işletme hesabı esasına göre defter tutanlar ile serbest meslek erbabının dönem sonundaki emtia mevcudu ve amortismanına tabi iktisadi kıymetlerinin net değerleri bunların net aktiflerim oluşturur. Defter tutmakla yükümlü olmayanlardan net aktif vergisi alınmamaktadır. Kurumlar vergisine tabi olan, ancak kazançlarının tamamı ya da bir kısmı kurumlar vergisinden müstesna olan kurumlar ise net aktif vergisinin mükellefi olmaktadır. Dar mükellefiyete tabi kurumlar, Türkiye'deki işletmeleri ile ilgili, net aktif veya gayri safi hasılat üzerinden net aktif vergisine tabi tutulmaktadır.

Net aktif vergisi, bilanço esasına tabi olan mükelleflerin bilançolarının aktifinde, diğer mükelleflerin envanterlerinde yer alan varlıkların net değeri veya bunların dönem içindeki hasılatları üzerinden hesaplanmaktadır. Bilanço hesabı esasına göre defter tutanlar net aktif, 1993 hesap dönemi sonu itibarıyla düzenlenen bilançonun aktifinde yer alan mevcutların net değerleri toplamı olmaktadır. Net aktif vergisinin oranı, net aktif değerleri üzerinden %1.5, gayri safi hasıla üzerinden serbest meslek erbabında %2, diğer mükelleflerde %0.5 olarak belirlenmiştir. Ancak tarhiyat bu tutarlardan yüksek olanı üzerinden gerçekleştirilmektedir. Net aktif veya gayri safi hasıla 1993 yılı hesap dönemi itibarıyla belirlenmektedir.

Net aktif vergisi ilki beyanname verme süresi içinde olmak üzere beş eşit taksitle ödenecektir. Mükelleflerin net aktif değerleri veya GSH'ları üzerinden ödeyecekleri bu vergi, beyan edilen matrahları ne olursa olsun 10 milyon TL'den az olmayacağı belirtilmektedir.

- Ek Gayrimenkul Vergisi

Gayrimenkul vergisinin konusu emlak vergisi kanununda belirtilen binalar ile arsalarından oluşmaktadır. Araziler ek gayrimenkul vergisine tabi olmamaktadır. Mükellefin sahip olduğu binalar içinde konut niteliğinde olup brüt alın 150 metrekareyi geçmeyenlerden mükellefçe seçilen bir tanesi de ek gayrimenkul

vergisinden muaf tutulmaktadır. Buna göre iki evi olanlar, bir evi varmış gibi vergi Ödemektedirler. Tek evi olanlardan evlerinin brüt alanı 150 metrekareyi geçmeyenler bu vergiden muaf tutulmaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte sahip oldukları bina veya arsalar nedeniyle emlak vergisi mükellefi olanlar aynı zamanda bu verginin de mükellefi olmaktadır.

Ek gayrimenkul emlak vergisi beyannameleri üzerinden tarh edilmektedir. Vergi matrahı, bina ve arsalar için emlak vergisi beyannamesinde emlak vergisi için bildirilen matrah olmaktadır. Oranı da bina ve arsalar için emlak vergisi tarhına esas olan oran olmaktadır.

- Ek Motorlu Taşıt Vergisi:

Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi'nin konusunu motorlu taşıtlar vergisi kanununda yer alan otomobil, panel ve arazi taşıtları, minibüs, otobüs vb. Kamyonet, kamyon çekici vb. Yal. kotra ve her türlü özel tekneler, uçak ve helikopterler oluşturmaktadır. Bu taşıtlardan yük ve yolcu taşımacılığında kullanılan otobüsler, otomobil kiralama şirketlerinin kiralama işinde kullandığı otomobiller, hava yolu şirketlerinin taşımacılık yaptıkları uçaklar, nakliyat firmalarının sahip oldukları yük kamyonları verginin kapsamına girmemektedir, işletmelerin aktifinde bulunan, ancak taşımacılıkta kullanılmayan taşıtlarda vergiye tabi olmaktadır. Bu vergi 07 Mayıs 1994 günü itibariyle ilgili sicilde kayıtlı ve tescilli bulunan taşıtlardan alınmaktadır. Bir taşıtın bu vergiye tabi olması için, değerinin 500 milyon TL'yi aşması gerekmektedir. Değeri 500 milyon l milyar TL arasında olan motorlu taşıtlar için %4, değeri l milyar TL'yi geçen motorlu taşıtlar için %8 oranında ek motorlu taşıtlar vergisi alınmaktadır. Motorlu taşıtlar vergisi kanunda belirtilen istisna ve muafiyetler, ek motorlu taşıtlar vergisi bakımından da geçerli olmaktadır.

Tablo 2.3: Türkiye’de 1994 Yılında Getirilen Ek Vergiler

Vergi Adı	Matrah	Oran (%)
Ekonomik Denge Vergisi	Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellefleri, 94 beyannameleri üzerinden	10
	Götürü Usulde vergilendirilen mükellefler, 94 matrahları üzerinden	10
Net Aktif Vergisi	A- aktif toplam-amortisman-karşılıklar	15
	B- gayrisafi satış hasılatı	2
Gayrimenkul Vergisi	150 m ² ’yi geçmeyen bir konut dışındaki bina ve arsa	Ek vergi
Ek Motorlu Taşıt Vergisi	Ticari araçlar dışında kullanılan değeri 500 milyon TL’den fazla	4
	1 milyar TL’den fazla	5

Kaynak: TÜSİAD, 1995 Yılına Girerken Türk Ekonomisi, s. 36.

2.2.3.2. Vergi Dışı Gelirler

İstikrar Programında vergi dışı kamu gelirlerinin artırılması da öngörülmektedir. Bu gelirler genelde;

1) KİT ürünlerine, maliyetlerini karşılayacak ölçütte, hatta daha yüksek oranlarda zam yapılmıştır. Daha sonraki fiyat ayarlamaları KİT’in yönetimlerine bırakılmıştır. Gelecekte yapılacak fiyat ayarlamaları geçmişin verilerine göre değil, geleceğin verilerine göre yapılması öngörülmüştür. KİT’in zararına mal satmalarının önlenmesi istenmiştir.

2) Kamuya ait lojmanların ve dinlenme tesislerinin satılması kararlaştırıldı. Ancak bu amaçla hazırlanan KHK yürürlüğe konamadı. Bu önlem ile Hükümet, hem Devlete gelir sağlamayı hem de bu tesisler için yapılması gereken harcamalardan tasarruf sağlamayı amaçlamıştır.

2.2.4.3. Borçlanma Politikası

Devletin ihtiyacı olan gelirlerin bir kısmının özelleştirmeden elde edilmesi öngörülüyordu. Özelleştirme gerçekleştirilemediğinden, yeni vergilerden de beklendiği ölçüde gelir elde edilemediğinden borçlanma devam etmiştir. Hükümet yıllık % 406 faizle hazine bonosu çıkararak borçlanmayı sürdürmek zorunda kalmıştır. Kamu kesimi açıklarının kapatılmasına TCMB kaynaklarını kullanılamayacağı ifade edilmiştir. Fakat, bu söz de tutulmamış, 1994 yılı ikinci yarısında SSK emeklilerinin maaşlarını ödemek için bu kaynağa başvurmak zorunda kalmıştır¹⁵⁵.

2.3. 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programı

Türk Ekonomisi son 20 yılda geçirmiş olduğu değişim sürecinde fiyat istikrarı sağlamada başarılı olamamıştır. Sürekli yaşanan “kronik enflasyon”, makroekonomik dengelerin bozulmasında ana etken olmaya devam etmiştir. Bu nedenle sık sık başvurulmuş istikrar tedbirlerinde fiyat istikrarının sağlanması ana hedef haline gelmiştir.

Yukarıda da değindiği gibi, 1990’lı yıllarda Türkiye ekonomisi kriz sürecine girmiştir. Bu süreçte 5 Nisan 1994 kararları ve 1998 tarihli IMF yakından izleme programı gibi istikrar tedbirleri alınmış, fakat bu programların başarısı kalıcı olmamıştır. 1998 yılının sonuna gelindiğinde ise Rusya ve Asya krizlerinin de etkisiyle ağır daralma içine girmiştir¹⁵⁶. Çeyrek asırdır kronik enflasyon geçiren Türkiye’de, kamu kesimi ağır yara almış, kamu kesimi borç seviyesi sürdürülemez hale gelmiştir. Tasarruf ve yatırım yapmayan kamunun yanında, özel sektör de birikimlerini reel üretici sektörlerden ziyade, spekülatif, rantiyer tipi alanlarda

¹⁵⁵ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 230.

¹⁵⁶ Ercan Yeldan, “Birinci Yılında 2000 – Enflasyonlu Düşürme Programının Değerlendirilmesi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25; Sayı: 226, s. 157.

kullanılmış, gelir dağılımı daha da bozulmuştur.¹⁵⁷ Mali yapıları bozulan bankaların büyük bir bölümü sistem içinde kaldı ve tasarruf mevduatına verilen yüzde yüz garantiyi de arkaların alarak ve ciddi denetim olmadan faaliyetlerini sürdürmekteydiler. Kamu bankalarının artan görev zararları da sistemin işleyişini ve işlevlerini yerine getirmesini aksatıyordu. Bankaların zayıflayan mali yapıları ve kamu kesimi gelir gider dengesizliği ekonominin en zayıf halkası olmaya devam etmekteydi¹⁵⁸.

1998'den itibaren artan ekonomik bunalım ortamında hükümet, IMF ile stand-by anlaşması imzalamak üzere harekete geçti. 1998 yılı Haziran ayında bu görüşmeler sonucunda Yakın İzleme Anlaşması yapıldı. Hükümet bu anlaşma ile ekonomide istikrarı sağlamak, faiz haddini düşürmek ve büyümeyi istikrarlı ve kalıcı bir çizgide sürdürmek için yeni bir ekonomik programı uygulayacağını ilan etmiş, 2000-2002 yılında uygulanacak makroekonomik politikaların çerçevesi çizilmiştir. Daha sonra IMF, 18 ay süre ile anlaşmada belirlenen ekonomi politikası tedbirlerinin uygulanmasını değerlendirerek, üç yıllık bir Stand-by anlaşması¹⁵⁹ imzalamış ve Türkiye'ye 4,5 milyar dolarlık bir kredi açmıştır.

Enflasyonu düşürme programının üç temel unsur üzerinden işleyeceği belirlenmiştir:

a) Sıkı bir maliye politikası uygulaması sonucunda faiz dışı fazlanın artırılması, borç yükünün azaltılması, bunu özelleştirmeyi hızlandırarak ve yapısal reformları gerçekleştirerek desteklemek;

b) Enflasyon hedefi ile uygun gelirler politikası;

c) Bu unsurların reel faizlerin ve enflasyonun düşmesine yapacağı katkıyı desteklemek ve ekonomik birimlere uzun vadeli bakış açısı sağlamak için enflasyonun düşürülmesine kilitlenmiş döviz ve para politikası.

¹⁵⁷ Ercan Yeldan , **a.g.e.**, s. 158.

¹⁵⁸ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 249.

¹⁵⁹ 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programı ve sonraki gelişmelere ilişkin belge ve dokümanların metinleri için bkz: **Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri-I, II; (Niyet Mektubu,**

2.3.1. Amacı ve Kapsamı

Aralık 1999 Niyet Mektubu çerçevesinde geliştirilmiş Enflasyonla Mücadele Programı (EMP)'nin¹⁶⁰ temel hedefi enflasyon olmakla 2002 yılının sonuna kadar üç yıllık devreyi kapsamaktadır.

Bu anlaşmanın temel amacı;

- Tüketici enflasyonunu, yapısal reformlarla desteklenen, birbirleriyle tutarlı, güçlü, itibarlı ve süreklilik arz eden maliye, gelir, para ve kur politikalarının eş güdümlü uygulanması ile 2000 yılı sonunda yüzde 25, 2001 yılı sonunda yüzde 12 ve 2002 yılında yüzde 7'ye indirmek¹⁶¹,
- Reel faiz oranlarını makul düzeylere düşürmek,
- Ekonominin büyüme potansiyelini artırmak,
- Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamaktır¹⁶².

Birincil hedef olarak ilan edilen enflasyon oranının düşürülmesi için bazı temel düzenlemelerin yapılması amaçlanmıştır. Bu düzenlemelerden sabit döviz kuru politikası ve gelirler politikası heterodoks özellikler taşımaktadır. Bunlardan özellikle sabit döviz kuru politikası 1994 yılında da denenmiş ve 1995 sonunda terk edilmiştir. Bu terk etmenin gerekçesi; 1 dolar ve 1.5 Mark'tan oluşan kur sepetinin enflasyonun

Para Politikası, Ekonomik Kararlara İlişkin Mevzuat), Cilt 1, 2; T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası, Ocak 2000; <http://www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/default.htm>, 12.02.2003.

¹⁶⁰ Enflasyonla Mücadele Programının ayrıntılı incelenmesi bkz: Mirze Ferzeliyev, **Türkiye'de Ekonomik İstikrar Politikaları Çerçevesinde 2000 Yılı İstikrar Programı**, M.Ü. SBE İktisat ABD, Yayınlanmamış Y. L. Tezi), İstanbul 2001.

¹⁶¹ TEFE ve TÜFE sırasıyla, 2000 yılı sonunda % 20 ve % 25,; 2001 sonunda % 10 -12 ve 2002 sonunda % 5 - 7 olacaktır. Program sürecinde GSMH'nın 200 yılında % 4.6, 2001'de % 5.2 ve 2002'de % 5.8 oranında büyümesi planlaştırılmıştır. Cari işlemler dengesi/GSMH oranı 200'de % -1,8; 2001'de % -1,6 ve 2002'de % -1,5 olacaktır. Kamu kesimi konsolide bütçesinde sağlanacak faiz dışı fazlalar ile kamu borç stoku/GSMH oranının % 57,9'dan % 54,6'ya çekilmesi hedeflenmiştir.

¹⁶² "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması", <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>; İlker Parasız, **a.g.e.**, s. 428.

oranının gerisinde kalması ve TL'nin aşırı değeriyle cari işlemler açığını artırması olarak gösterilmiştir¹⁶³.

Program; genel olarak üç ana başlık üzerinde inşa edilmiştir:

- 1) Döviz kurunun nominal çapasına dayalı para programı
- 2) Kamu kesimi (maliye) reformu
- 3) Yapısal nitelikli dönüşümler.

2.3.2. Alınan Önlemler

Fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik alınan tedbirler; para, gelirler ve maliye politikalarından oluşmaktaydı.

2.3.2.1. Para ve Döviz Kuru Politikası

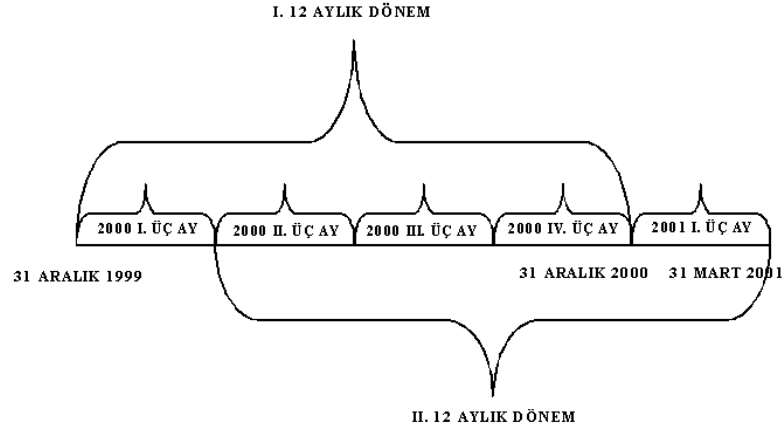
9 Aralık Niyet Mektubu çerçevesinde Merkez Bankası önceden ilan edilmiş mini devalüasyon oranlarına enflasyon oranının yaklaştırılmasını içeren bir döviz kuru programı yürürlüğe koymuştur. Döviz kuru politikasının temel özellikleri şunlardı:

- Döviz kur sepetinin bir yıllık bir süreyi kapsayacak şekilde, günlük olarak açıklanması,
- Kur sepetinin 1 ABD Doları + 0,77 EURO olarak devam ettirilmesi.
- 2000 Ocak - 2001 Haziran dönemini içeren 18 aylık bir dönemde Merkez Bankası kurları günlük ilan edilecek, aynı zamanda her üç ayın sonunda önceki 9 ay saklı kalmakla 1 yıllık günlük sepet artışı oranı açıklanacaktı. Sepet artış oranı her ay içinde sabit kalacaktı. Böylece her üç ayın sonunda önümüzdeki bir yıllık sepet artış oranı bilinecekti.

¹⁶³ Ercan Uygur, “25 Yıldır Süren Yüksek Kronik Enflasyon ve Enflasyonla Mücadele”, **İktisat/İşletme ve Finans Dergisi**, (2000);Yıl:15, Sayı:167, s. 8.

- İki aylık dönemde, yani Aralık 2000 yılı sonuna kadar sepet artış oranı enflasyon hedefi ile uyumlu olarak yüzde 20 olacaktır.

Şekil 2.1: Döviz Kuru Belirleme Aralığı¹⁶⁴



Kaynak: Gazi Erçel, **2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur Ve Para Politikası Uygulaması**, Ankara, TCMB Yayını, Aralık 1999, s. 7.

Tablo 2.4: 1 ABD Doları+0,77 Euro’dan Oluşacak Döviz Kuru Sepeti Artış Oranı

	Ay Sonu Sepet Değeri (1 USD+0.77 EUR)	SEPET DEĞİŞİMLERİ		
		Aylık Artış Oranı (%)	Kümülatif Artış Oranı (%)	Günlük Artış Oranı (%)
Aralık 1999	959,020.46			
Ocak 2000	979,159.89	2.1	2.100	0.067
Şubat	999,722.25	2.1	4.244	0.072
Mart	1,020,716.42	2.1	6.433	0.067
Nisan	1,038,068.59	1.7	8.243	0.056
Mayıs	1,055,715.76	1.7	10.083	0.054
Haziran	1,073,662.93	1.7	11.954	0.056
Temmuz	1,087,620.55	1.3	13.410	0.042
Ağustos	1,101,759.61	1.3	14.884	0.042
Eylül	1,116,082.49	1.3	16.377	0.043
Ekim	1,127,243.31	1.0	17.541	0.032
Kasım	1,138,515.75	1.0	18.717	0.032
Aralık 2000	1,149,900.90	1.0	19.904	0.032

Kaynak: TCMB, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>, 13.05.2006.

¹⁶⁴ Gazi Erçel, **2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur Ve Para Politikası Uygulaması**, Ankara, TCMB Yayını, Aralık 1999, s. 7.

Enflasyonu Düşürme Programı çerçevesinde Merkez Bankasının uygulayacağı para politikaları da değişmişti. Merkez Bankası kurları önceden açıklarken, faiz oranlarının belirlenmesini piyasaya bırakmıştı. Para arzındaki değişimler ise döviz giriş ve çıkışlarına bağlı kılınarak para arzının kontrol gücünden vazgeçilmişti¹⁶⁵.

2.3.2.2. Gelirler Politikası

2000 yılı programında heterodoks öge olarak gelirler politikasına yer verilmişti. Bu bağlamda, memur ücretlerinin belirlenmesinde bütçe olanaklarının yanında 2000 yılı enflasyon hedefi dikkate alınmıştı¹⁶⁶.

2000 yılında memur ücretleri %15'i Ocak, geri kalan kısmı 1 Temmuz olmakla %25 arttırılmıştı. Eğer, ilk altı aylık dönemde enflasyon %15'i geçerse, aradaki fark ikinci 6 aylık dönemde verilecektir. Hükümet, kira ücretlerinin enflasyon hedefi doğrultusunda 2000 yılında en fazla yüzde 25, 2001 yılında ise %10 artırılmasını öngören yasa çıkarılmıştır¹⁶⁷.

Kamu mal ve hizmetlerinin de öngörülen enflasyon hedefine göre arttırılması benimsenmişti. Fakat, özel sektördeki ücret ve fiyat artışları yaptırma tabii tutulmayıp, öngörülen enflasyonun baz alınarak ayarlanması tavsiye edilmişti¹⁶⁸.

2.3.2.3. Maliye Politikası

Programa göre, 2001-02 yıllarında maliye politikası, kamu sektörü iç borcunun GSMH'ya olan oranını en azından sabitleyerek 2000 yılında ulaşılan mali sonuçları pekiştirmeye yönelicekti. Özelleştirme gelirleri ve faiz oranlarına ilişkin olarak mevcut beklentiler dikkate alındığında, 2001 ve 2002 yıllarında iç borç oranını istikrara kavuşturmak için kamu sektörünün 2000 yılı özelleştirme gelirleri, faiz gelirleri ve merkez bankasından kar transferleri ile deprem harcamaları hariç

¹⁶⁵ İlker Parasız, **a.g.e.**, s. 435.

¹⁶⁶ Seyhun Doğan, "2000-2002 Dönemi Stand-by Programının Türkiye Ekonomisi Hedefleri-Politikaları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mayıs 2000, s.13.

¹⁶⁷ Mirze Ferzeliyev, **a.g.e.**, s. 57.

¹⁶⁸ Seyhun Doğan, **a.g.e.**, s.14.

GSMH'nın % 3.7'si civarındaki temel fazla hedefinin sabit tutulması gerekmişti. Depreme ilişkin maliyetler azalmakla ve 2000 yılında uygulamaya konan geçici tedbirler yerlerini kalıcı olanlara bırakmakla bu hedeflere ulaşılması öngörülüyordu.

Toplam borcun GSMH'ya olan oranının 2000 yılı sonu için tahmin edilen %58 oranından küçük bir oranda azalarak 2001 yılında %56.5'e, 2002 yılında %54.75'e inmesinin beklenmekteydi.

Tablo 2.5: 2000 Yılı Programının Maliye Politikası Hedefleri

Konsolide Kamu Sektörü Temel Dengesi /GSMH (GSMH'nin %1,5'i olarak tahmin edilen Deprem Harcamaları hariç)	3,70%
Konsolide Bütçe Temel Dengesi/GSMH - Deprem Harcamaları Dahil - Deprem Harcamaları Hariç	3,90% 5,40%
Konsolide Bütçe Dengesi/GSMH	-12,60%
Konsolide Kamu Borçları/GSMH	58,00%
Nakit İç Borç/GSMH	27,00%

Kaynak: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Yıllık Rapor – 2000, <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/00turkce/yraporx.html>, 13.05.2006.

Maliye politikası kapsamında gelir arttırıcı önlemlere ise vergilerle ilgili bölümde değineceğiz.

2.3.3. Yapısal Reformlar

Programda; yapısal reformlar adı altında aşağıdaki düzenlemelerin yapılması öngörülüyordu:

a) Özelleştirme:

Özelleştirme tanımı gereği, öncelikle “üretkenlik ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak” ilkesi üzerine oturtulmuştu.¹⁶⁹ Özelleştirme ile ilgili kar anlamında beklenti ve hedefler daha ileride ele alınacak.

b) Tarım Reformu:

Program öncesi tarım alanında destekleme alımları ve kredi sübvansiyonları içeren fiyat teşvik sistemi uygulanıyordu. Program çerçevesinde bu yöntemin terk edilerek doğrudan destekleme sistemine geçilmesi benimsenmişti.¹⁷⁰

c) Sosyal Güvenlik Reformu

Sosyal güvenlik sisteminin açığı 1999 yılında GSMH’nin % 3’ü oranında olmuştur. Bu trendin devam etmesi halinde açığın 2050 yılına kadar GSMH’nin %16’sına yaklaşacağı beklenmekteydi. Bu oluşumun önüne geçmek ve sosyal güvenlik sistemini kendi kendini finanse edecek hale getirmek için Eylül 1999’da sosyal güvenlik reformu Mecliste onaylanarak uygulamaya konulmuştu. 2000 yılında bütçe kaynaklarından yapılan transfer GSMH’nin % 2,9’u kadar hedeflenmiştir.¹⁷¹ Programda asgari emeklilik yaşını yükseltmek, emeklilik maaşının hesaplanmasında tüm çalışma periyodunu referans almak, emeklilik maaşındaki artışları TÜFE’ye bağlamak vs. gibi düzenlemeler öngörülmüştü.

d) Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık

Bütçe hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek; bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilebilirliğini artırmak; vergi sistemini ve idaresini iyileştirmek için önemli değişikliklerin yapılması öngörülmekteydi.

Toplam 61 bütçe fonundan 20’si 2000 yılı Şubat ayına kadar kapatılması (ilk gözden geçirme için yapısal kriter); 2000 yılı Ağustos ayına kadar ise daha 25 fonun kapatılması öngörülmüştür.

¹⁶⁹ Erinç Yeldan, **a.g.e.**, s. 160.

¹⁷⁰ Seyhun Doğan, **a.g.e.**, s. 18.

¹⁷¹ **A.g.e.**, ss. 19-20.

1999 yılı sonuna kadar Hükümet, başta devlet garantileri olmak üzere var olan tüm ihtiyari yükümlülüklerin bir stokunu çıkarmağı amaçlamıştı.

e) Vergi Politikası ve İdaresi

Hükümet, vergi sistemini daha etkin ve adaletli hale getirmek amacıyla vergi sistemini iyileştirmek ve vergi uygulamasını güçlendirmeğı amaçlamıştı. Programa göre, İkinci gözden geçirme boyunca, 2000 ve 2001’de uygulanmak üzere vergi sistemindeki gerekli değişiklikler belirlenecekti. Vergi aflarının, mükelleflerin vergi ödemeye yanaşmasını engellediğı ifade edilmiş, gelecekte yeni af çıkartmama karara alınmıştı.

f) Bankacılık Sisteminin Güçlendirilmesi ve Bankacılık Düzenlemeleri

Programda; Bankalar Kanununun, BDDK’nın faaliyetlerindeki bağımsızlığını ve şeffaflığı artırmak, temel ihtiyati düzenlemeleri güçlendirmek ve sorunlu bankalarla ilgili alınacak tedbirler ile bunların yeniden yapılandırılmaları için gerekli tüm araçları sağlamak amacıyla değiştirileceğı ifade edilmişti.

Bakanlar Kurulunun, BDDK üyelerinin atanması hariç, düzenleme, denetim ve gözetim alanındaki tüm kararların dışında bırakılarak, BDDK tam anlamıyla özerk hale getirilmesi öngörülmüştür. Özellikle, bankalara lisans vermek ve bunları kaldırmak ve karşılık düzenlemelerini onaylamak yetkilerinin BDDK’nda olacağı ifade edilmiştir.

2.3.4. Kamu Gelirleri Politikası

Kamu açıklarının kapatılmasında, Kamu harcamaları konusunda alınan önlemlerle birlikte, kamu gelirlerinin artırılması yönündeki önlemler de önem kazanmaktadır. Bu önlemler; vergi politikası, vergi dışı gelirler ve borçlanma politikası başlıkları altında toplanabilir.

2.3.4.1. Vergi Politikası

Programda, harcama kontrolünün yanında gelir arttırıcı önlemlerin de alınması planlaştırılmıştı. Program başlamadan önce 26 Kasım 199'da TBMM'de Deprem Vergisi olarak bilinen 4481 sayılı Ek Vergi Yasası onaylanmıştı.¹⁷² Bu vergi paketi;

- Ek gelir ve kurumlar vergisi ödemelerinden,
- Ek yıllık motorlu taşıtlar vergisi ödemelerinden,
- Ek emlak vergisi ödemelerinden,
- Cep telefonu konuşmalarından alınan ek vergilerden,

- İMKB, SPK, RTÜK gibi kurulların yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarmalardan alınacak ek vergilerden oluşmuştur¹⁷³. Bu önlemler bir defaya mahsus olarak getirilmiştir.

Programda belirtildiği gibi, vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı % 80'dir ve bu oran geçmiş yıllardaki orandan fazla değildi¹⁷⁴. Faiz ödemelerinin toplam bütçe gelirlerine oranı % 88,2'dir. Bu rakam da geçmiş yılın rakamlarına yakınlık arz etmektedir. Bu bakımdan, bütçe büyüklükleri ışığında, faiz ödemelerinin beklenen seviyeye inmediği ve/veya vergi tahsilatının henüz istenen seviyede olmadığı da söylenebilir.

Faiz ödemelerinin toplam vergi gelirlerine oranı ise % 110,4'dü. Bu oranın hesaplanmasında ek vergilere bu hesaplamada yer almasına rağmen ortaya çıkan sonuca dikkat edilmelidir.

Kamuoyunda "Temizel Yasası" olarak bilinen 1998 yazında çıkarılan 4369 sayılı yasadaki 1999'da geri adım atma anlamına gelen 4444 sayılı Yasanın

¹⁷² A.g.e., s. 12.

¹⁷³ Mirze Ferzeliyev, a.g.e., s. 61.

¹⁷⁴ Vergi gelirlerine Kurumlar vergisi 1.taksit vadesi olan Nisan ayı gelirlerinin dahil olmadığı, ancak ek vergilerin bu rakama dahil olduğu da dikkate alınmalıdır.

çıkarılması, bileşim ve yaygınlık bakımından daha adil bir vergi sisteminden vazgeçilmesi anlamına da gelmişti. 4369 sayılı Yasa ile menkul sermaye iratları, rant gelirleri ve vergilendirilmeyen kazançlar üzerine vergi yükünün kaydırılması amaçlanmış, bu suretle; daha adil daha etkin ve daha yüksek bir vergi geliri sağlanmakla kamu finansman yükünün de azaltılması amaçlanmıştı. Gelirin tanımının değiştirilmesi ve kaynağı vergilendirilmiş kazançlardan olduğu kanıtlanamayan harcama ve tasarruf artışlarının vergilendirilmesi hedeflenmişti. Tek vergi numarası ve bilgisayar sistemi uygulanacak olan bu Yasanın uygulanmasını 2003 yılına kadar erteleyen 4444 sayılı Yasa nedeniyle, anı yıl ve sonraki 2 yıl vergi gelirlerinde önemli bir artış yaşanmamıştır.

Programda, toplam gelir, vergi geliri, toplam harcamalar bakımından yılın ilk üç ayı içindeki gerçekleştirmelerin yıllık hedeflerle uyumlu olduğu, ancak faiz ve buna bağlı bütçe dengesinde beklenen iyileşmenin gerçekleşme eğiliminde olmadığı ifade edilmişti. Vergi gelirleri açısından ek verginin olumlu etkisinin yıl sonuna doğru kaybolması ve büyüme hızının düşmesine paralel olarak KDV tahakkuk ve tahsilatının düşmesi riski de göz önünde tutulmuştu. Yılın ilk yarısında gerçekleşen ekonomideki canlanmanın ise faizlerin düşmesinden kaynaklanan ve çözülen paranın yarattığı talebe bağlı ve geçici olduğu, yılın ikinci yarısında durmuş olan kamu yatırımları artmazsa canlanmanın sona ereceği ifade edilmiştir. Faiz oranlarının düşmesi ile özel kesim yatırımlarının artması ihtimali ise özellikle kamu personelinin – buna paralel olarak özel kesim çalışanlarının da azalan ücret gelirleri nedeniyle azalan ücret seviyesi nedeniyle kısıllanacak talep nedeniyle zorlaşacağı tahmin edilmiştir.

2.3.4.2. Vergi Dışı Gelirler

Program çerçevesinde, vergi dışı gelirlerin büyük bir bölümünü (GSM'nin yüzde 3,5'i oranında) özelleştirme gelirlerinin olması amaçlanmıştı.

2000 yılı içinde bu programdan 7,6 milyar USD'lik (nakit) gelir elde etmek hedeflenmişti. Bu gelirin;

- 1) GSM lisansı Türk Telekom'a verilmek üzere GSM lisanslarının (GSM satışları 2000 yılı ilk çeyreğinde gerçekleştirilecektir) ve Türk Telekom'un % 20'sinin bir stratejik yatırımcıya satışından;
- 2) Elektrik dağıtımı ve enerji santrallerinin işletme haklarının devrinden
- 3) Bazı şirketlerin (Asil Çelik, Ataköy GR., Sümer Holding, Taksan, Tümosan, TDİ Liman, Türban, Sigortalar ve başka şirketlerin) Özelleştirme İdaresi tarafından satışından gelmesi hedeflenmişti.

Türk Telekom'a verilmek üzere GSM lisanslarının ve elektrik dağıtımı ve enerji santrallerinin özelleştirilmesinden elde edilecek 4,5-5,5 milyarın doğrudan Hazineye aktarılması öngörülmüştür. 2001 yılı için 6 milyar, 2002 yılı için 4 milyar ABD doları özelleştirme geliri hedeflenmişti.

Ayrıca, gelirlerin artırılması için diğer tedbirler de alınmıştı:

- Serbest meslek kazançları ve gayrimenkul sermaye iratlarına uygulanacak stopajın %15'den %20'ye çıkarılması, repo ve faiz gelirlerine uygulanan stopajın %2 artırılması, ücret ve maaş kazançları vergi dilimleri ve özel istisna miktarının artışının sınırlandırılması yoluyla GSMH'nin %0,3'ü oranında,
- %15 olan KDV'nin %2 artırılmasından GSMH'nin %0,5'i kadar,
- Akaryakıt fiyatlarındaki değişimden GSMH'nin 0,4'ü
- KDV içinde tütün, alkol vb. dolaylı vergilerden GSMH'nin %0,4'ü oranında ek gelir sağlanması hedeflenmiştir¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Mirze Ferzeliyev, a.g.e., s. 61.

2.3.4.3. Borçlanma Politikası

Niyet mektubunda da belirtildiği üzere, bütçeyi ve ekonomiyi kurtarmak için programın özünü özelleştirmenin hızlandırılması ile TCMB tarafından döviz girişine bağlanan emisyonu bağlı bir rahatlamadan, yani dış kredi bulmaktan başka çare yoktu.

Kamu maliyesi ve maliye politikaları çerçevesinden bakıldığı zaman da, hükümetin elinde hem enflasyonu düşürmek hem de bunu sağlamak için her fiyatın kendine endekslendiği döviz kurunu belirli bir marjda tutmak için sahip olduğu tek araç özelleştirme ve dış kredi ile iç borcu tahvil etmek idi.

2.4. 2002-2004 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Mali sistemde yaşanan tıkanıklıklar ile iç borçlanmanın sürdürülemez boyutlara ulaşması, “güçlü ekonomiye geçiş programı” adıyla 2002 yılında yeni bir ekonomik tedbir almayı zorunlu kılmıştı.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının (GEGP)’nin¹⁷⁶ giriş kısmında krizin 2 temel nedeni ifade edilmiştir. Bunlardan birincisi A) Sürdürülemez İç Borç Dinamiği, ikincisi ise B) Mali Sistemdeki Sorunlar başlıkları altında toparlamıştır.

Sürdürülemez İç Borç Dinamiği:

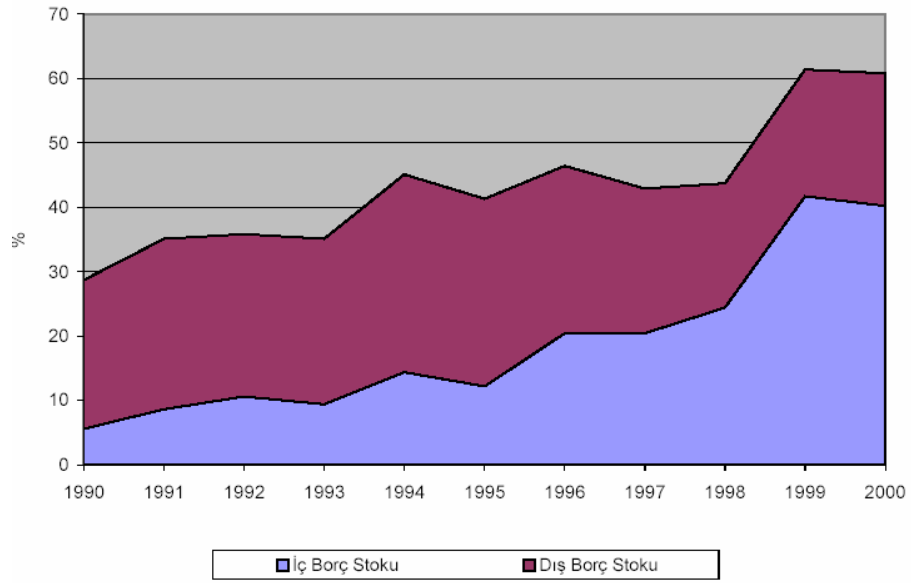
Programda ifade olunduğu gibi, kriz öncesi kamu kesimi toplam borç stokunun (net) GSMH’ya oranı 1990 yılında yüzde 29 iken, bu oran 1999 yılı sonunda yüzde 61’e ulaşmıştır. 1990 yılında yüzde 6 olan net iç borç stokunun GSMH’ya oranı 1999 yılında (kamu bankalarının görev zararları dahil) yüzde 42’ye çıkmıştı.

¹⁷⁶ Program metni için bkz: **Hazine Müsteşarlığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, IMF’ye verilen Niyet Mektupları ve TCMB, **Para Politikası Raporu**, Kasım 2001, TCMB; **2002 Yılında Para ve Kur Politikasında Muhtemel Gelişmeler**, 2.01.2002, BBK; **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı**, Mayıs 2001; “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (21 Şubat Krizinden sonra 14 Nisan’da açıklanan ekonomik program)”

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 17.06.2002.

Borç stokundaki bu artış, dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış, ikinci yarıda ise yüksek reel faizlerin etkisi belirgin hale gelmişti. Nitekim 1990-1994 döneminde yıllık ortalama olarak faiz dışı denge GSMH'nın yüzde 4,5'i oranında açık verirken, enflasyondan arındırılmış faiz ödemelerini de içeren operasyonel kamu açığı yüzde 8,3 olmuştu. 1995-2000 döneminde faiz dışı denge GSMH'nın yüzde 0,1'i oranında fazla verirken, operasyonel denge yüzde 5,8 açık vermişti.

Grafik 2.1: Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ya Oranı



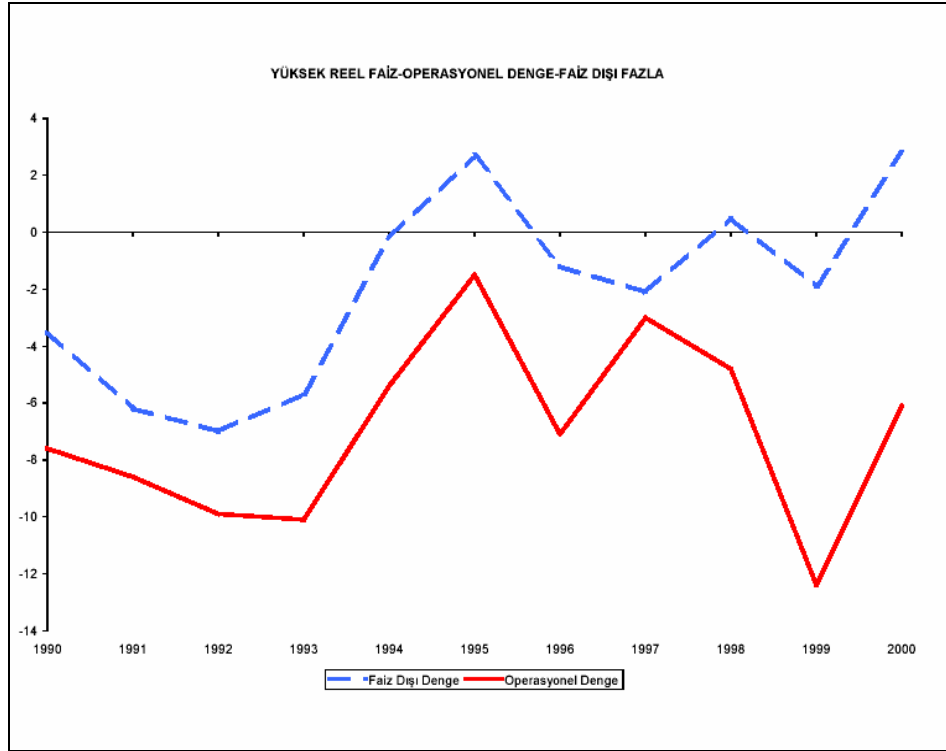
Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Yüksek kamu açıklarının yanı sıra 1994 yılından sonra kamu kesiminin net dış borç ödeyici durumunda olması, yeterince derin olmayan yurtiçi mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmuş ve reel faiz oranlarının yüksek seviyede kalmasına yol açmıştı. 1992-1999 döneminde yıllık ortalama GSMH büyüme hızı yüzde dördün altında kalırken, iç borçlanma reel faiz oranı yüzde 32 olmuştu. Yüksek reel faizler

kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmış ve her gün Türkiye'yi daha zor bir duruma götüren bir borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmıştır.

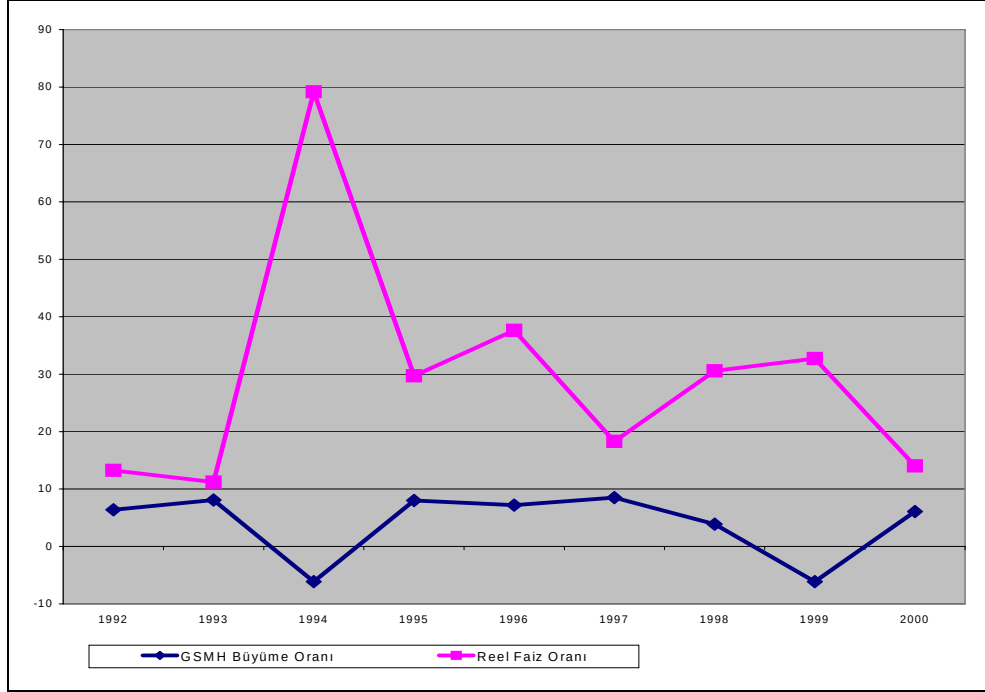
Grafik:2.2.Yüksek Reel Faiz-Operasyonel Denge-Faiz Dışı Fazla



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

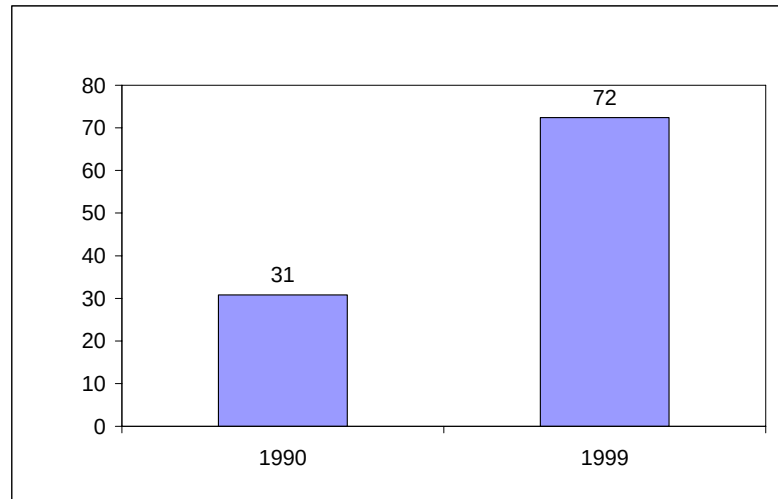
Grafik:2.3. İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (%)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Grafik:2.4. Konsolide Bütçe Faiz Ödemelerinin Vergi Gelirlerine Oranı



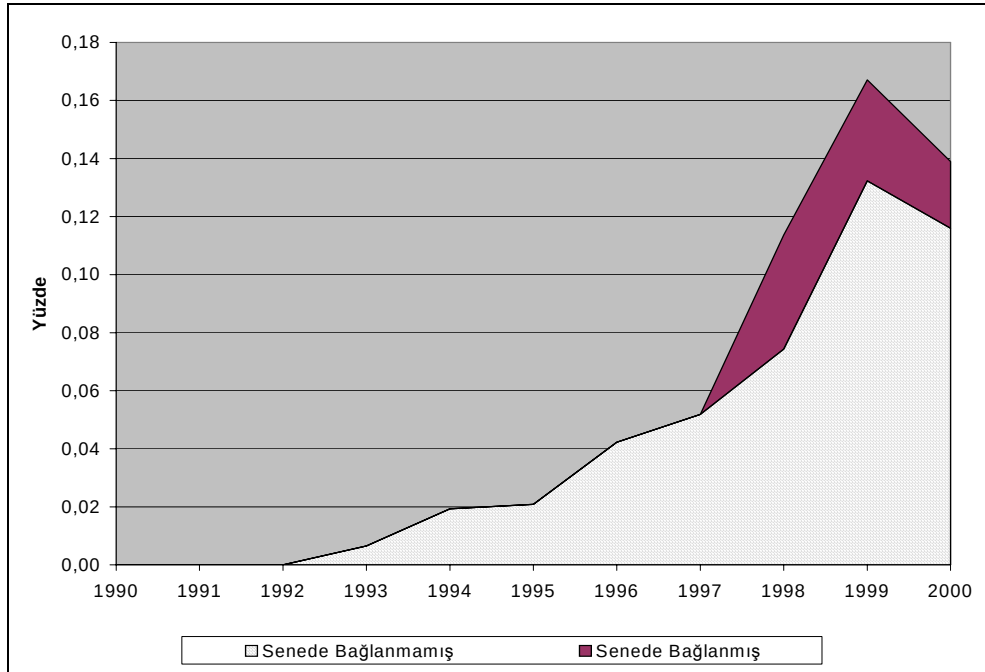
Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Mali Sistemdeki Sorunlar

Programda ifade edildiği gibi, kamu bankalarına devlet tarafından verilen tarım kesimi ile küçük ve orta boy işletmeleri destekleme görevi sonucunda oluşan zararların zamanında ödenmemesinin yanı sıra uzun yıllar devam eden ve ekonomik etkinliğe ters düşen müdahaleler, kamu bankalarının iyi yönetilememesi ve asli fonksiyonların dışında görev verilmesi bu bankaların mali bünyelerini önemli ölçüde bozmuştu. Kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştı. Bu durum, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuştu. Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiş ve bu bankalar Türkiye'deki toplam mevduatın yüzde 40'ını toplarken krediler içindeki payları yüzde 26'da kalmıştı.

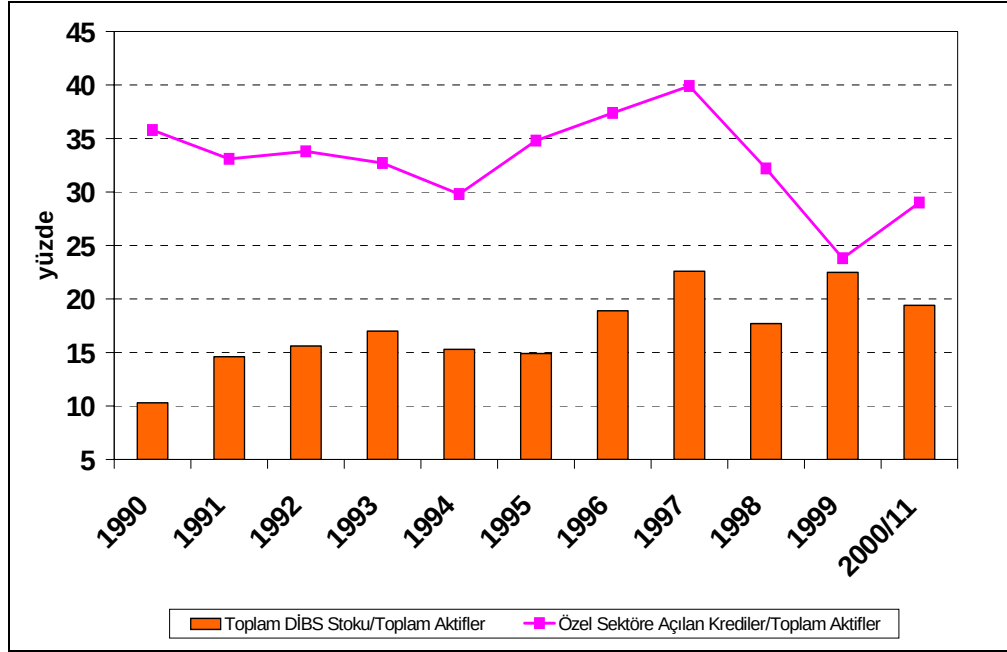
Grafik 2.5: Kamu Bankaları Görev Zararları Stoku (GSMH'ye Oran)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

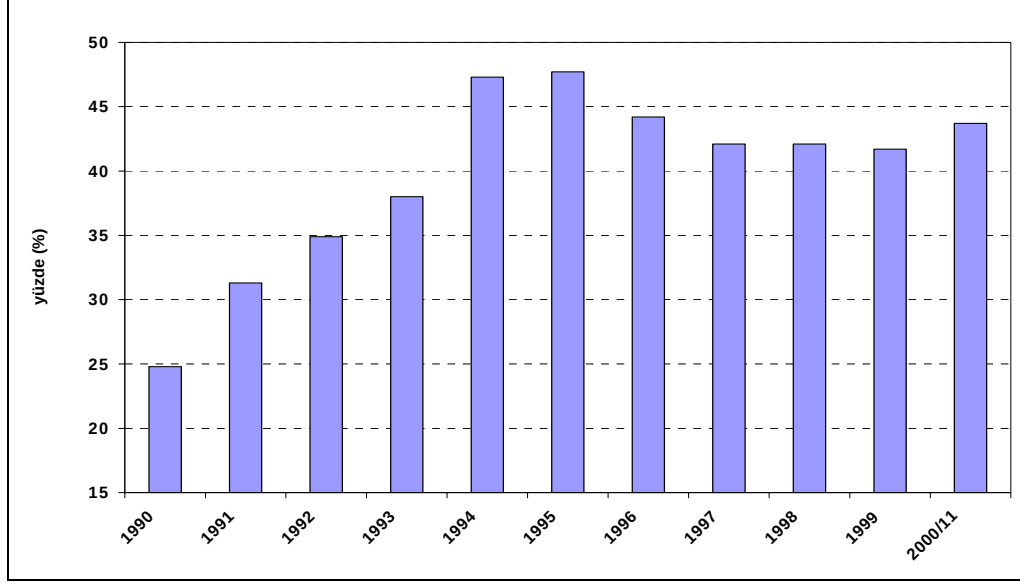
Grafik 2.6: Menkul Değerler Cüzdanı ve Özel Sektöre Açılan Krediler
(Toplam Aktifler İçerisindeki Pay,%)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Yüksek ve değişken enflasyon ile süratle artan borç stokları neticesinde TL'ye olan güvenin zayıflaması para ikamesini de hızlandırmıştı. Döviz Tevdiat Hesaplarının repo dahil toplam mevduatlar içindeki payı 1990 yılında yüzde 25'den 1999 yılında yüzde 42'ye yükselmişti.

Grafik 2.7: Döviz Tevdiat Hesapları / (Toplam Mevduat+Repo)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Toplam mevduatın yarısına yakın bir kısmının döviz tevdiat hesaplarına yönelmesinin yanı sıra, bankaların yurtdışından borçlanmalarındaki artış, döviz yükümlülüklerini önemli ölçüde yükseltmişti. Diğer yandan bankalar başta kamu kağıtları olmak üzere getirisi yüksek Türk Lirası cinsinden araçlara yönelmişlerdir. Bu durum bankacılık sisteminin yabancı para açık pozisyonunu yükseltmiş ve bankalar kur riskine karşı önemli ölçüde kırılgan hale gelmiştir.

2.4.1. Amacı ve Kapsamı

2002 yılı programının temel amacı, 2001 Şubat krizi sonucunda tekrar yükselme eğilimine girmiş olan enflasyonu düşürmek, hızla artan borç stokunu sürdürülebilir bir seviyeye indirmek ve daralan ekonomiyi tekrar büyüme ortamına kavuşturmaktır¹⁷⁷. Ayrıca, GEGP'nda da belirtildiği gibi, Programın temel amacı kur rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı

¹⁷⁷ **Kamu Finansmanı Raporu: 2002 Yılı Programı Temel Makroekonomik Hedef ve Politikaları İle Kamu Kesimi Genel Dengesinde Gelişmeler**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı; yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü; Ekim 2001, s. 7; <http://ekutup.dpt.gov.tr/>, 18.12.2002.

süratle ortadan kaldırmak ve eş-anlı olarak bu duruma bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak olmuştur.

Bu doğrultuda;

a) Programın; öngörülen hedeflere ulaşılması ve ekonominin yeniden yapılandırılması konusunda kesin bir siyasi taahhüdü ve desteği içerdiği;

b) Kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesinin hedeflenmesi;

c) Piyasalarda güven ortamının yeniden sağlanmasının amaçlandığı ifade edilmiştir.

Program; bu temel ilkeler çerçevesinde aşağıdakileri hedeflemiştir.

1) Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı biri biçimde sürdürme,

2) Bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırılmayı, böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında salıklıklı bir ilişki kurma,

3) Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirme,

4) Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikası sürdürmeyi ve bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturmayı; kendisine alt hedefler olarak seçmiştir.

2.4.2. Alman Önlemler

Güçlü ekonomiye geçiş programının esasını; kamuda şeffaflığı artıracak ve finansmanı güçlendirecek önlemler, rekabet ve etkinliğin artırılması, sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi ve reel ekonomiye yönelik yapısal ve yasal düzenlemeler oluşturmuştur.

2.4.2.1. Yapısal Yenilenme ve Yasal Düzenlemeler

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında yer alan ve Türk ekonomisinin süratle istikrara kavuşturulması ve yeniden sürdürülebilir büyüme ortamına geçilmesini hedefleyen politika ve tedbirlerin tümü, Türk hükümeti tarafından belirlenmişti. Bu hususlar, IMF ile varılan anlaşmaya da konu olmuş ve IMF'ye verilen Niyet Mektubu ile uluslararası kamuoyuna açıklanmıştı.

Yapısal reformlar da, kamu maliyesi ve para programları ile birlikte Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın 3 temel unsurundan biriydi. Buna göre de, “yapısal düzenlemelerin yapılması öncelikli bir konudur” düşüncesi hakim olmuştur¹⁷⁸.

Bu programda öngörülen yapısal düzenlemeler 4 ana başlık altında özetlenmişti.

- a. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması
- b. Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi
- c. Ekonomide Rekabetin ve Etkinliğin Artırılması
- d. Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi

¹⁷⁸ **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda Temel Yapısal Reform Konuları, (Genel Değerlendirme),** http://www.treasury.gov.tr/genel_degerlendirme.htm, 12.12.2002.

2.4.2.1.1. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılmasıyla İlgili Düzenlemeler

Bankacılık kesiminde uluslararası bankacılık standartlarına ve AB normlarına uygun denetim mekanizması mevcut değildi. Bu eksiklik bankacılık sisteminde yolsuzlukları, ahlaki riski yükseltmişti. Bankacılık sisteminde mali yapısı sorunlu olan birçok banka bulunmakta idi ve denetimsizlik bu yapıyı daha da kötüleştirmiştir. Sağlıksız bankaların çoğalması sağlıklıları da zor durumda bırakmıştır. Bir taraftan kamu bankalarının görev zararları, öte yandan finansman sıkıntısına düştükleri için TMSF’ a devredilen özel bankalar kamu maliyesinin yükünü taşımaz hale gelmişlerdir.¹⁷⁹

Kamu bankalarının görev zararı, sadece 1990-2000 yılları arasında 20 milyar dolardır. Aynı dönem içerisinde, Ziraat Bankası’nın Kooperatif Birlikleri’ne düşük faizli kredi nedeni ile hazine zararı (9,2) milyar dolardır. Tamamlanması geciken kamu yatırımlarında yıpranma, bakım ve idame harcamaları nedenleri ile hazinenin zarar toplamı (6,8) milyar dolardır.¹⁸⁰

Bankaların mali bünyelerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması mali piyasaların ve reel sektörün istikrarı bakımından büyük önem taşımaktaydı. Buna göre de öncelikli olarak Bankalar Kanununda değişiklikler öngören yasal süreç başlatılmıştır. Mali sektörün yeniden yapılandırılmasına ilişkin gerekli görülen düzenlemelerden birisi TCMB Yasasındaki değişiklikler olmuştur.¹⁸¹ Bu değişiklik ile TCMB’nın Hükümete karşı özerkliği amaçlanmış, kamu kesimine (Hazineye ve kamu müesseselerine) kredi açılmasına son verilmiştir.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına yönelik diğer çalışmalar üç ana grupta ele alınmıştır:

Kamu bankaları

TMSF bünyesindeki bankalar

¹⁷⁹ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 225.

¹⁸⁰ Esat Çelebi, “İkibinbir Yılında Türkiye Ekonomisinin Genel Görünümü”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 2001/4, ss. 16-17.

¹⁸¹ 4651 sayılı ve 25.04.2001 tarihli yasa.

Özel bankalar olmak üzere

Kamu bankalarında yaşanan sorunların tekrar oluşmaması için likidite sorunlarının giderilmesi ile eş-anlı olarak önlemlerin alınması öngörülmüştü.

Bu bağlamda:

Kamu bankalarına zarar oluşturacak görev verilmeyecektir. Gerekli görüldüğü hallerde kamu bankaları kanalıyla verilecek destek, bütçeye konulacak ödeneklerden karşılanacaktır. Mevcut koşullarda yetersiz düzeyde bulunan kamu bankalarının sermayelerinin kısa süre içinde yeterli seviyeye getirileceği öngörülmüştü. Bankalar Kanunu'nda yapılacak değişikliklerle TMSF bünyesindeki bankaların alacaklarının tahsil kabiliyetinin artırılması ve tahsil sürecinin hızlandırılmasının sağlanması, ayrıca, oluşturulan Aktif Yönetim Birimi ile Fon bünyesindeki bankaların kötü aktifleri tek elden ve etkin bir biçimde yönetileceği amaçlanmıştır.

Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların bir an önce sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeler başlatılmıştır. Bu kapsamda, BDDK'nın, sermaye yeterliliği kriterini de dikkate alarak, özel bankalar ile sermaye artırımı ve yeniden yapılanma planları üzerinde belirli bir takvime dayalı anlaşmalar yapılması öngörülmüştür. Bankaların dönem karlarını sermayeye ilave etmeleri sağlanmıştır.

25.5.2001 tarihinde 4672 sayılı yasa ile Bankalar Kanununda yeni bir dizi değişiklik yapılarak bankaların mali yapılarının ve BDDK'nın özellikle denetim konusundaki yetkilerinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. IMF'ye verilen niyet mektuplarında bankaların mali yapılarının güçlendirileceği taahhüt edilmiştir.¹⁸²

¹⁸² Program bağlamındaki yasal düzenlemeler ile ilgili bkz: "Haziran 1999 Tarihinden Günümüze Kadar Olan Yasal Düzenlemeler", http://www.treasury.gov.tr/mevzuat_son.htm, 10.08.2003.

2.4.2.1.2. Devlette Şeffaflığı Artıracak ve Kamu Finansmanını Güçlendirecek Düzenlemeler

GEGP’de bu çerçevede öngörülen ve önemli bir kısmı gerçekleşen yasal ve kurumsal düzenlemeler ana başlıklar halinde şu şekilde özetlenebilir¹⁸³:

Bir kaçı dışında bütçe içi ve bütçe dışı fonlar tasfiye edilerek ve döner sermaye uygulamaları azaltılarak bütçe ilkelerine işlerlik kazandırılması ve bütçede gelir gider birliğinin ve disiplininin sağlanması, böylece bütçe dışı gelir ve harcama kanallarının kapatılması ve mali yönetimin şeffaflaştırılması

3418 sayılı Kanunun 39/B maddesi ile harcama kuruluşlarının özel hesaplarına aktarılan tüm gelirlerin bütçeye aktarılması

Bütçe metnini açık ve şeffaf biçimde düzenlenmesi, bütçe tasarısı ile birlikte TBMM’ne sunulacak Yıllık Programda maliye politikası uygulamalarının, kamu kesimi (bütçe dışı fonlar, KİT, sosyal güvenlik kurumları, döner sermaye kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu bankaları) hesaplarının ayrıntılı olarak açıklanması

Kamuda israfın önlenmesi için harcamaların ve maliyetlerin daha iyi denetlenmesini sağlayacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi. Bu bağlamda Devlet İhale Kanunun, Borçlanma Kanunu ve Kamulaştırma Kanunun çıkarılması, kamu bankaları görev zararlarının önlenmesi ile ilgili düzenlemelerin yapılması ve bir bütçe içi ve beş bütçe dışı fon hariç tüm fonların kapatılması

Mali denetiminin iyileştirilmesi, yolsuzlukların etkin kovuşturulması ve mali suçlara verilecek cezaların arttırılması.

2.4.2.1.3. Ekonomide Rekabeti ve Etkinliği Artıracak Düzenlemeler

GEGP’de ekonomiyi güçlendirmek ve krizlere dayanaklı bir yapıya kavuşturmak için ekonomide rekabeti güçlendirecek ve etkinliği arttıracak düzenlemelerin yapılması öngörülmüş, bu konudaki yasal ve kurumsal düzenlemeler ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Bu program kapsamındaki yasal düzenlemeler aşağıdakilerdir:

- *Şeker Kanunu ve Tütün Kanunu* ile Devlet, tarım sektöründe şeker pancarı ve tütün piyasalarından çekilmeyi ve bu ürünleri serbest piyasa koşullarına bırakmayı amaçlamıştır.

- *Doğalgaz Kanunu* ile doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesi amaçlanmıştır. Yeni Kanun ile BOTAS'ın doğal gazın ithalatı, iletimi ve dağıtımındaki tekel hakkı kaldırılarak tüm aşamalarda özel sektörün katılımının sağlanması öngörülmüştür. Doğalgaz piyasası, elektrik piyasası için oluşturulan Kurul ile birleştirilerek bağımsız bir kurul tarafından düzenlenecektir.

- *Türk Telekom'un Özelleştirilmesi* yoluyla haberleşme sektörünün rekabet ve etkinlik ilkelerine göre çalıştırılması öngörülmüştür.

- *Sivil Havacılık Kanunu* ile hava yollarının iç hat uçuş fiyatlarının serbestçe belirlenmesine imkan sağlanması amaçlanmıştır. Bu düzenleme ile sektörde rekabet artacak, orta ve uzun vadede istihdam artışı beklenecektir. Sektörün daha da gelişmesinin hem turizm için yararlı olacağı, hem de yurtdışındaki vatandaşlarımız da dahil bu sektöre kaynak yatırılmasının özendirileceği kanaati ifade edilmiştir.

2.4.2.1.4. Sosyal Dayanışmayı Güçlendiren Düzenlemeler

GEGP'ne göre, sosyal dayanışmayı güçlendirmek amacıyla aşağıdaki düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür:

İş Güvencesi Yasası - Emek piyasasında etkinliğin sağlanması ve iş güvencesinin AB normları ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILOİ) ilkelerine göre düzenlenmesi öngörülmüştü. Bu yasa Avrupa Birliği Ulusal Programında kısa vadeli öncelikler arasına alınmıştı.

Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası – Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplum kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliğinin geliştirilmesi

¹⁸³ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s.26.

amaçlanmıştı. Bu yasa ile kamu kesimi, işçi, işveren ve diğer sivil toplum örgütlerini bir araya getiren konsey oluşturulacaktı.

2.4.2.2. Reel Ekonomiye Yönelik Önlemler

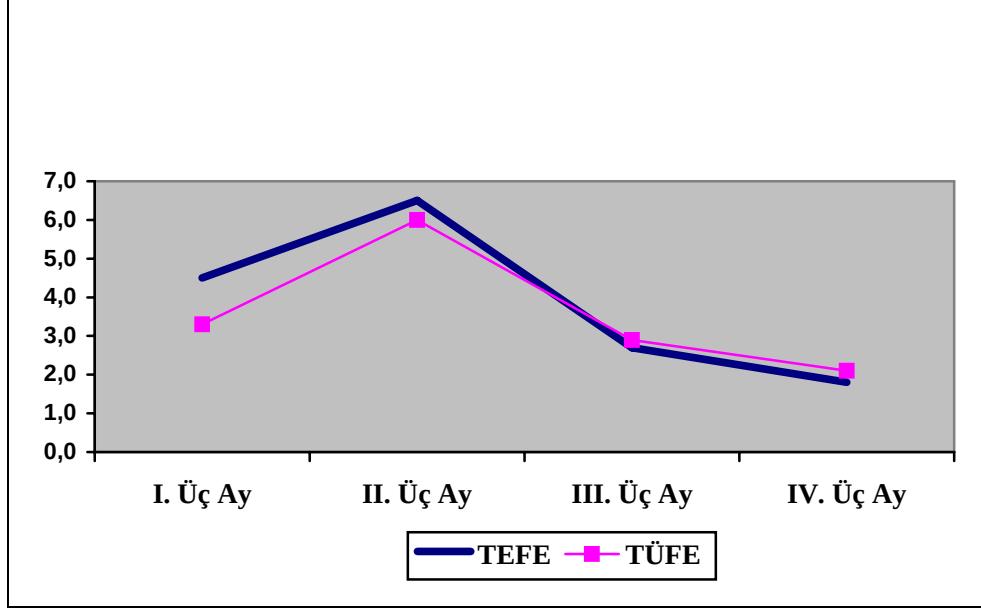
Bu başlık altında öncelikle ihracatın arttırılması ile ilgili önlemler yer almıştır. Bu bağlamda, bütçeden ve diğer kaynaklardan sağlanacak finansmanlar çerçevesinde Eximbank'ın kredi imkanlarının arttırılması, ihracatta KDV ödemelerinin hızlandırılacağı, desteklerle ilgili uygulamalarda bürokratik işlemlerin azaltılacağı öngörülmüştür. Doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak amacıyla daha önce Anayasada yapılan değişiklikle getirilen uluslararası tahkim imkanı ile ilgili gereken kanun çıkarılacağı ifade edilmişti. Bunun yanı sıra doğrudan yatırımın önündeki idari ve bürokratik engelleri ortadan kaldıracak bir eylem planı çalışmalarının başlatıldığıının da altı çizilmiştir.

2.4.3. Makroekonomik Hedefler

Güçlü ekonomiye geçiş programında yaşanan krizlerin bankacılık kesimi üzerinde ciddi bir tahribata yol açtığı, kamu maliyesi üzerine büyük bir yük getirdiği vurgulanarak, faiz oranlarındaki yükselme ve kurlardaki belirsizliğin ekonomik birimlerin geleceğe ilişkin güvenlerini sarstığı, reel ekonomiyi de olumsuz yönde etkilediği ve ekonominin daralma sürecine girdiği, Türk Lirasının değer kaybıyla birlikte enflasyonda da bir sıçrama gözlemlendiği ifade edilmiştir.

Ancak, rekabet gücünde kazanılan iyileşme, güçlü maliye politikasının sürdürülmesi, aktif para politikası ve uzlaşmaya dayalı gelirler politikası ile büyüme hızı ve enflasyon üzerindeki bu olumsuz etkilerin giderilmesi amaçlanmış, yılın ikinci yarısında ekonomideki bu daralma eğiliminin tersine döneceği, özellikle turizm gelirleri ile ihracatta beklenen artış ekonomide beklenen canlanmaya önemli katkı sağlayacağı tahmin edilmiştir. Programda belirtildiğine göre, yılın tamamında GSMH'nın % 3 dolayında gerilemesi beklenmesinin yanı sıra, yılın ikinci yarısında mevsimsel etkilerden arındırılmış bazda büyüme hızı pozitif olacaktır.

Grafik 2.8: 2001 Yılı Fiyat Artış Hızları (Mevsimsellikten Arındırılmış)
(Aylık Ortalama Yüzde Değişme)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

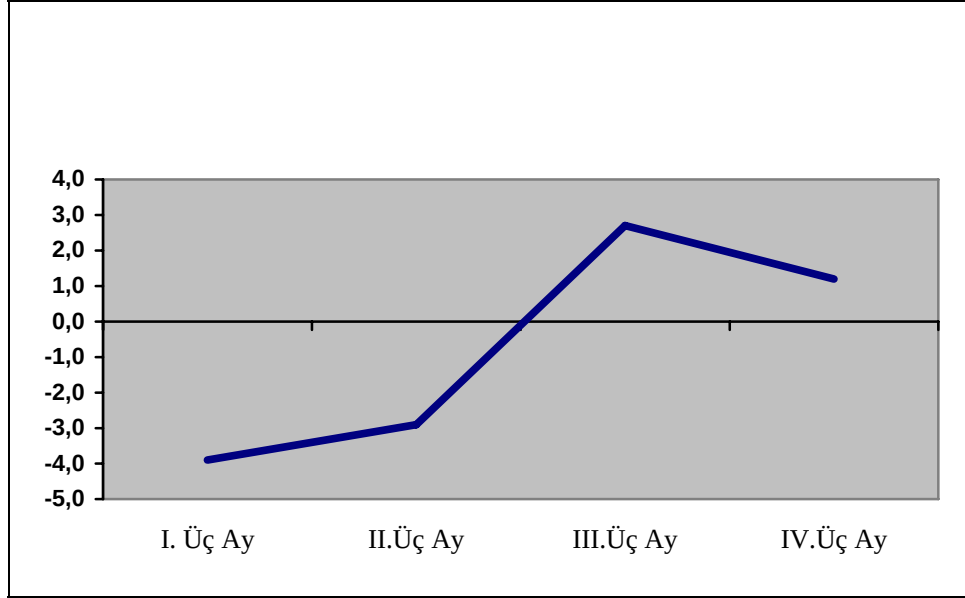
Tablo 2.6: Temel Makroekonomik Hedefler

	1999	2000	2001	2002
GSMH'nin Büyümesi %	-6,1	6,1	-3,0	5,0
TEFE (Yıl Sonu) %	62,9	32,7	57,6	16,6
TÜFE (Yıl Sonu) %	68,8	39,0	52,5	20,0
Faiz Dışı Denge/GSM (%)				
Konsolide Bütçe	1,5	4,6	5,1	5,6
KİT'ler	-1,5	-1,5	0,1	0,5
Diğer Kamu	-1,9	-0,3	0,3	0,4

Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Grafik 2.9: 2001 Yılı GSMH Büyüme Hızı (Mevsimsellikten Arındırılmış)
(Bir Önceki Döneme Göre Yüzde Değişme)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

2.4.4. Makroekonomik Politikalar

2000 Ekonomik Krizi'nin ardından GEGP ile finans sektörünün yeniden yapılandırılması sağlanarak, reel sektör finansman sorunlarının rasyonel ve güçlü bir finansal alt yapıyla çözümlenmesine ilişkin para, maliye, gelirler ve ödemeler bilançosuna yönelik politika tedbirleri alınmaya çalışılmıştır.

2.4.4.1. Maliye Politikası

Programda ifade edildiği gibi, kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler kamu finansmanı üzerine önemli bir yük getirmiştir. Diğer yandan, TL'nin değer kaybı ve faiz oranlarındaki yükselme borç servis yükünü ağırlaştırmıştır. Buna göre de kamu finansmanı kesiminde tasarruflara gidilmesi, borçlanma gereğinin azaltılması, gelir gider dengesinin sağlanması ve borç stokunun eritilmesi için bütçe disiplinine özen gösterilmesi öncelikli politikalar arasın ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, KKBG/GSMH'nin 2003 yılında %8,9 ve 2004

yılında % 6,1'e çekilmesi, 2002-2004 döneminde konsolide kamu kesiminde GSMH'nın 6,5 oranında faiz dışı fazla elde edilmesi hedeflenmiştir.¹⁸⁴

Programda öngörölmüş harcama politikasının genel esasları şu şekilde özetleyebiliriz:

Faiz dışı harcamalarındaki nominal artışın GSMH'nın nominal artışının altında tutulmasına özen gösterilecek, bu çerçevede 2001 yılında 2000 yılına kıyasla harcamalarda yüzde 9 oranında reel bir azalma hedeflenmiştir. Diğer cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarındaki artış kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nın yüzde 1,5'i kadar tasarruf sağlanacaktır. Bu önlemlerin yanısıra bütçenin diğer cari transferler kaleminde yapılacak kesintiler ile GSMH'nın yüzde 0,3'ü oranında tasarruf sağlanacaktır.

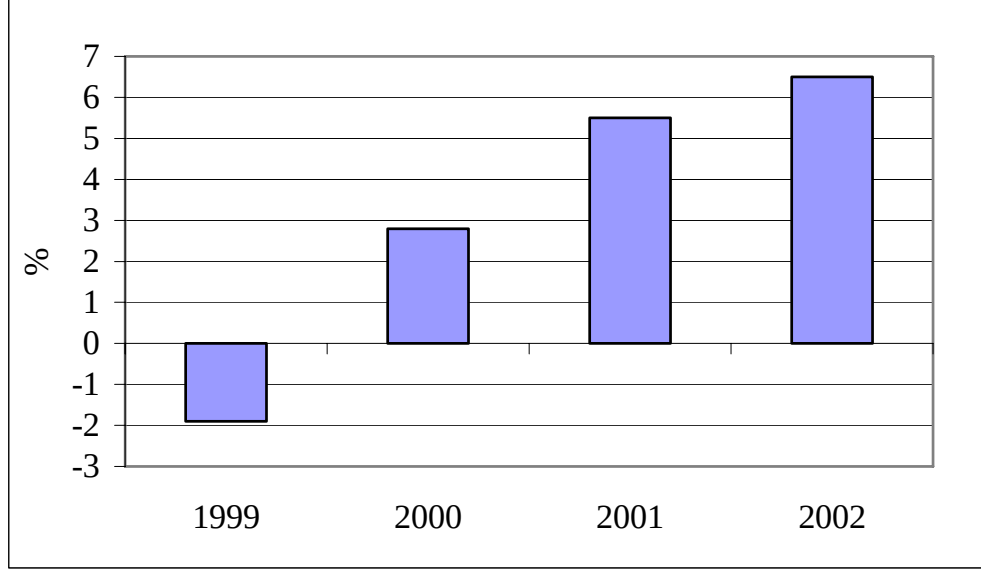
Kamu bankalarının faiz farkı ödemelerini karşılamak üzere bütçeye GSMH'nın yüzde 0,2'si oranında ödenek konmuştur. Sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri hariç kamuda yeni personel alımı ancak çok olağanüstü ve kuruluşların etkinliği açısından mutlaka gerekli durumlarda yapılacaktır. Toplam memur sayısında artış olmayacak, tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış talepleri kesinlikle dikkate alınmayacaktır.

Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmayacak, gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı hiç bir öneri gündeme getirilmeyecektir.

KİT'lerin etkin çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler çerçevesinde personel sayısı artırılmayacak, fazla mesai, ikramiye ve prim gibi ödemelerde kısıntıya gidilecek, cari harcamalar kontrol altına alınacaktır. Tarımsal destekleme fiyatları öngörölen enflasyonu aşmayacak şekilde artırılacak ve kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak miktar kısıtlamasına gidilecekti.

¹⁸⁴ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 259.

Grafik 2.10: Faiz Dışı Kamu Dengesi/GSMH (1999-2002)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

Programdaki gelir artırıcı düzenlemeler ve kamu kesimi borç stokunun azaltılmasına yönelik politikalara ayrı bir başlık altında değinilecektir.

2.4.4.2. Para ve Döviz Kuru Politikaları

Merkez Bankası Aralık 2001 tarihli Para ve Döviz Kur Politikası raporunda 2002 yılında uygulanacak para politikasının ilkelerini açıklamıştır. Buna göre, 2000 yılında parasal hedefleme ve enflasyon hedeflemesine dayalı bir para politikası uygulanacaktı. Para politikasının başarısında TCMB ve Hazine'nin koordineli çalışması önkoşul olarak ifade edilmiştir.

Hedeflenen enflasyonu tutturmak için kullanılacak araçlardan birisi de kısa vadeli faiz oranları idi. 2002 yılında Merkez Bankası dalgalı döviz kuru rejiminin süreceğini, aşırı oynamalar dışında kura müdahale edilemeyeceğini açıklamıştı.

2.4.4.3. Ödemeler Bilançosu Politikası

GEGP’de ödemeler bilançosu dengesinin iyileştirilmesi için uygulanacak politikaların başında gerçekçi kur politikası gelmektedir. Dalgalı kur sistemine geçiş ve dövizin değer kazanması döviz gelirlerin arttıracaktır. 2001 yılında ihracatın artmasında döviz kurundaki yükselme ile birlikte iç talebin daralmasının da olumlu etkisi yaşanmıştır.

2.4.4.4. Gelirler Politikası

Programa göre, hedeflenen enflasyonla uyumlu gelirler politikası uygulanması esas alınacaktı. Memur maaşları enflasyonla uyumlu olarak artırılacaktı. Kamu işçilerinin ücretleri, 1999-2000 dönemini kapsayan toplu iş sözleşmeleriyle sağlanmış olan reel artışlar, kamu dengesi ve kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaleti gözeterek şekilde ayarlanacaktı.

2.4.5. Kamu Gelirler Politikası

GEGP’de gelir hedeflerine ulaşmak için vergi gelirlerinin artırılması, özelleştirmeye hız verilerek vergi dışı gelirlerin artırılması, dış borç stokunun azaltılması ve düşük bir enflasyon hedefine yönelik gelirler politikası uygulanması öngörülmüştü.

2.4.5.1. Vergi Gelirleri

GEGP’de gelir hedeflerine ulaşmak için aşağıdaki başlıca düzenlemeler öngörülmüştür:

- Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak 2000 yılı sonunda alınan tedbirlerin titizlikle uygulanmasına devam edilmesi,
- Akaryakıttaki otomatik fiyatlandırma mekanizmasına devam edilmesi ve Akaryakıt Tüketim Vergisi (ATV) en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanması ve ATV tahsilatının GSMH içindeki payı yüzde 2,8 olması,

- Başta enerji ve petrol sektörü olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatları kurdaki değişiklikleri, artan maliyetleri ve ekonomik gerçekleri yansıtacak şekilde geciktirilmeden uygulanması,
- Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numaralarının kullanımı genişletilmesi,
- Vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimlerinin artırılması,
- Vergi tahsilatının artırılması için vergi gecikme faiz ve cezaları enflasyonla uyumlu bir biçimde artırılması
- Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanname dışı tutulması suretiyle kamu kağıtlarına olan bireysel talebin artırılması.

Tablo 2.7: Konsolide Bütçe Büyüklüklerinin GSMH'ye Oranı

KONSOLİDE BÜTÇE	% GSMH		
	1999	2000	2001
GELİRLER	23,9	25,9	25,5
Vergi Gelirleri	18,9	21,0	20,5
- Dolaysız Vergiler	8,6	8,6	7,3
- Dolaylı Vergiler	10,3	12,6	13,3
Vergi Dışı Gelirler	5	4,8	5
FAİZ DIŞI HARCAMALAR	21,8	20,5	19,7
Personel	8,8	7,9	7,8
Diğer Cari	2,8	2,8	2,6
Yatırım	1,8	1,8	2,1
Transferler	8,4	7,9	7,4
- KİT'iere Transfer	0,7	0,9	0,5
- Kamu Bankaları Faiz Farkı Ödemeleri	0,0	0,1	0,2
- Tarımsal Destekleme	0,3	0,3	0,6
- Fonlara Transfer	1,3	1,6	0,5
- Sosyal Güvenlik	3,5	2,6	2,8
- Vergi İadeleri	1,5	1,3	1,1
- Diğer	1,1	1,1	1,6
FAİZ DIŞI DENGİ	2,1	5,4	5,6
FAİZ DIŞI DENGİ (Özelleştirme, faiz gelirleri ve TCMB karı hariç)	1,5	4,6	5,1

Kaynak: http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

2.4.5.2. Vergi Dışı Gelirler

Programda, özelleştirme kapsamında ele alınacak en önemli kamu kuruluşlarının; Türk Telekom, Tüpraş, THY, Erdemir, Tekel, Şeker Fabrikaları, TEAŞ ve TEDAŞ'tır. Erdemir İsdemir ile birleştirilerek ve bir kısım hissesinin daha İMKB'de satılması ile özelleştirilmesi öngörülmüştür. 2001 yılında özelleştirme yoluyla sağlanacak gelirin 1 milyar dolar gelir sağlanması hedeflenmişti. Ancak 2002 yılında piyasa koşullarının olumluya dönmesi ile birlikte 3,5 milyar dolarlık özelleştirme geliri de hedeflenmiştir.

2.4.5.3. Borçlanma Politikası

2001 ekonomik verilerine göre, yılbaşlarında Türkiye'nin dış borçları ise (114) milyar (327) milyon Amerikan Doları dolayında olmuştur. Bunun % 26,8'i ise kısa vadeli borçlardan oluşmuştur. Toplam borç Türkiye GSMH'nin % 80'i kadardı.

2000 yılı sonu itibariyle yüzde 58,4 olan kamu kesimi net borç stokunun GSMH'ye oranının 2001 yılı sonunda yüzde 78,5'e çıkması, ancak alınan tedbirlerle 2002 yılından itibaren hızla azalmaya başlayarak 2003 sonunda yüzde 64,9'a düşmesi beklenmiştir.

İç borç stoku içerisindeki değişken faizli borcun oranı 2001 sonunda yüzde 75'e ulaşacağı hedeflenmiştir. Yıl içerisinde nominal faiz oranlarının düşmesi sonucu, toplam iç borç stoku üzerinden yapılacak faiz ödemelerinin hızla düşeceği tahmin edilmiştir. 2001 yılında yapılacak sabit faizli borçlanmalarının büyük ölçüde, faizlerin düşmüş olduğu kriz sonrası dönemde yapılacağı ifade edilmiştir.

Tablo 2.8: Konsolide Bütçe Finansmanı

	Milyar \$	GSMH %
Finansman İhtiyacı	79,0	47,2
İç Borç Servisi	67,4	40,1
Anapara	36,9	21,8
Faiz	30,5	18,3
Dış Borç Servisi	11,7	7,0
Anapara	8,3	5,0
Faiz	3,4	2,0
Finansman	79,0	47,2
Faiz Dışı Fazla	9,5	5,3
Özelleştirme	2,3	1,1
İç Borçlanma	51,4	30,9
Dış Borçlanma	15,8	9,9
Tahvil	2,5	1,5
Dünya Bankası	3,2	2,0
Proje	0,5	0,3
Dış Destek	9,6	6,1

Kaynak: http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

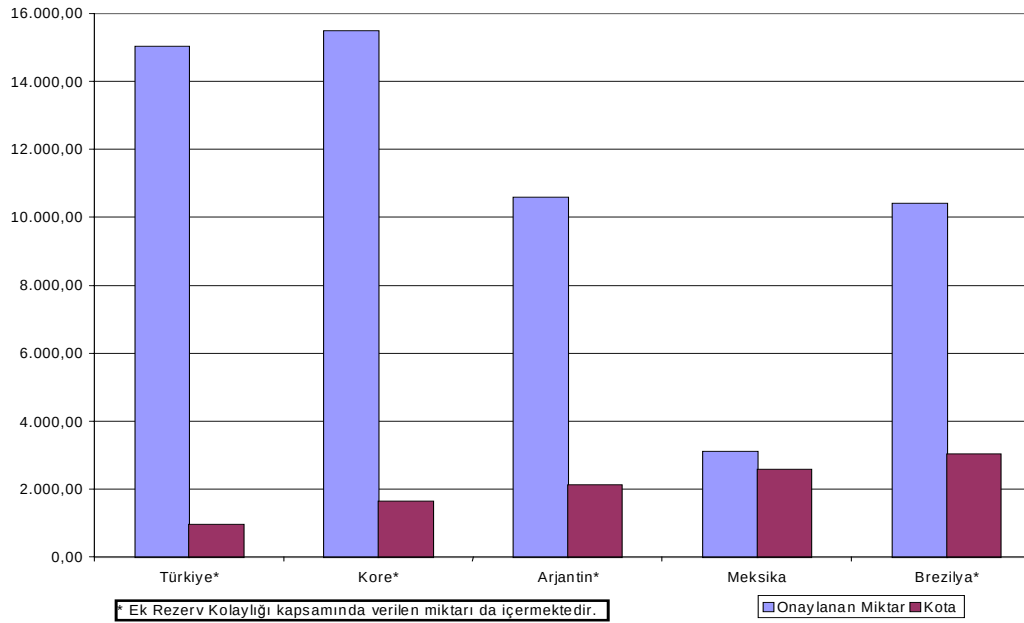
Tablodan da görüldüğü gibi; 2001 yılında 67,4 milyar dolar karşılığı iç borç anapara ve faiz ödemesi yapılacağı, bu tutarın sadece 51,4 milyar dolarının yeniden borçlanılacağı varsayılmıştır.

Faiz dışı dengede 10 milyar dolar civarında fazla hedeflenmesine rağmen 2001 yılında kamu kesiminin finansman ihtiyacı yüksek seviyede bulunmuştur. Dış finansmanın özellikle bankacılık sektörünün yeniden yapılanmasına yönelik olarak alınacak önlemlerin finansmanında büyük önem taşıdığı için IMF ile yapılan düzenlemeler kapsamında 1999 sonundan 2001 Mayısına kadar toplam 5 milyar dolar civarında kaynak kullanılmıştı. IMF mevcut taahhüdünü 8,1 milyar dolar artırarak 2001 yılı içinde toplam 13,3 milyar dolar kaynak sağlamıştı. IMF'den sağlanan bu tutarın 9,6 milyar doların, Hazinesin borçlanmasını kolaylaştırmak amacıyla kullanılacağı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, Dünya Bankasından da 2001 yılı için proje kredileri hariç, 2,5 milyar dolar kaynak kullanılacağı hedeflenmişti. Böylece 2001 yılı için bu iki kuruluştan daha önce elde edilen imkanlarla birlikte

toplam kullanılabilecek kaynağın 2001 yılının geri kalan kısmında 15,7 milyar dolara ulaşması söz konusu olmuştu.

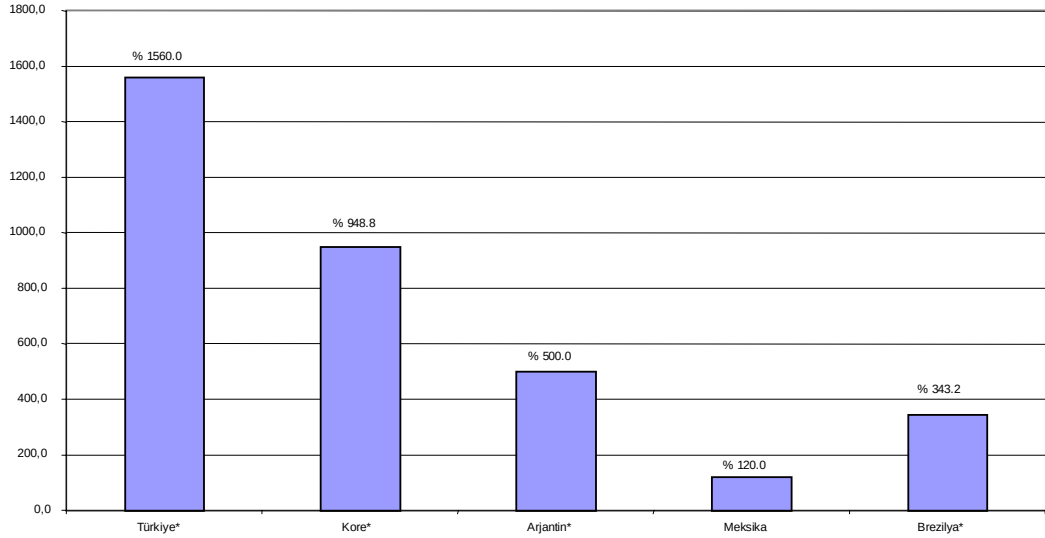
IMF'den sağlanan kaynak miktarı Türkiye ülke kotasının 16 katına yaklaşmıştı. IMF ile Stand by Düzenlemesi yapan Türkiye'ye benzer ülkelerin kullandığı miktarlar göz önüne alındığında, Türkiye'ye sağlanan mali olanağın kotasına oranla en yüksek mali yardım olduğu görülmektedir.

Grafik 2.11: Stand By Düzenlemeleri Çerçevesinde Onaylanan Mali Yardımlar ve Ülke Kotaları (Milyon SDR)



Kaynak: http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

Grafik 2.12: Stand-By Düzenlemeleri Çerçevesinde Onaylanan Mali Yardımların Ülke Kotalarına Oranı (%)



* Ek Rezerv Kolaylığı kapsamında verilen miktarı da içermektedir.

Kaynak: http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

Program, kamu sektörünün sağlıklı bir dış borç yapısına kavuşması için dönemsel hedefler öngörmüştü. Buna göre toplam kamu sektörünün kısa vadeli dış borç stokunun bütün yıl için 2,1 milyar doları aşmaması hedeflenmişti.

Tablo 2.9: 2001 Yılında Dönemler İtibariyle Kamu Sektörünün Kısa Vadeli Dış Borç Stok Hedefi (Tavan değer, milyon \$)

31 Aralık 2000 itibariyle	1.000
30 Haziran 2001	2.100
30 Eylül 2001	2.100
31 Aralık 2001	2.100

Kaynak: http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

Programda yapılan revizyonlar sonucunda IMF'ye verilen Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubunda kamu kesimi net borç stokunun GSMH'ya oranının 2004 yılına kadar kademeli olarak düşürülerek 2004 yılı sonunda %68,8'e indirilmesi

hedeflenmiştir. Bu hedefin tutturulmasında ekonomide yaşanacağı tahmin edilen bir takım olumlu gelişmelerin etkili olacağı ifade edilmiştir. Bu beklentileri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür¹⁸⁵:

- a) Program süresince konsolide bütçede istikrarlı faiz dışı fazlanın sağlanması.
- b) Reel faiz oranlarında 2002 yılından itibaren düşüş sağlanması ve borç vadelerinin uzatılması.
- c) Özelleştirme ve senyoraj gelirlerinin artırılması

Böylece, GEGP’de önemle altı çizilen noktanın dış kaynak olduğunu görmekteyiz. Bu destek olmadan yapısal düzenlemelerle, finansal piyasalara ve kamu maliyesine ilişkin politikaların başarı ile uygulanmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Bu bağlamda programın ilk aşamasından itibaren IMF ile işbirliğine gidilmiş ve IMF’in istekleri niyet mektupları ile taahhüt edilmiştir. Bunun karşılığında da IMF ve Dünya Bankasından 15,7 milyar dolar kredi taahhüdü alınmıştır. Daha sonraki görüşmelerde bu miktar artırılmıştır. Söz konusu dış kaynağın 9,6 milyar dolarlık kısmının Hazine’nin iç borçlanmasında kullanılması öngörülmüştür.

¹⁸⁵ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 261.

III. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 1990 SONRASI DÖNEMDE UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMLARINDA KAMU GELİRLER POLİTİKASI SONUÇLARININ ANALİZİ

3.1. 5 Nisan 1994 Kararları

Bir istikrar programının başarılı olabilmesi ilk olarak halk ve ekonomik çevreler tarafından rağbet görmesine bağlıdır. Ekonomik çevreler, alınan önlemler sayesinde program çerçevesinde belirlenen hedeflere ulaşılacağına inanmalıdır. İkinci olarak, istikrar programı ile yüklenen külfetin toplumun bütün kesimlerine adil dağıtılması gerekir. Üçüncü olarak, programda öngörülen önlemlerin aynı paket içinde toplanması ve ödün verilmeden uygulanması gerekmektedir. Son olarak ta kısa ve orta vadede ulaşılacak hedefler çok iyi belirlenmeli ve bu hedefler arasında çatışma olmamalıdır.

5 Nisan kararlarının uygulama sonuçlarına bakıldığında öncelikle, ekonominin istikrarsızlıktan kurtarılması için zorunlu olan tedbirlerin önemli ölçüde uygulandığı ve belli ölçüde başarı sağlandığı görülmektedir. Finans piyasalarında ortaya çıkan kriz, bu kararlar çerçevesinde ilk aşamada acil olarak uygulamaya konan, faizlerin yükseltilmesi, tüm mevduatın devlet güvencesi altına alınması, kamu harcamalarının kısılması ve kamu gelirlerinin artırılmasıyla önemli ölçüde atlatılmıştır. Fakat yaşanan krize neden olan yapısal reformlar programda planlandığı gibi gerçekleştirilememiştir¹⁸⁶. İstikrarın uzun dönemde sürdürülebilmesi için başta kısa vadede uygulanan daraltıcı maliye politikalarının yanı sıra orta vadeli bir takım yapısal düzenlemelerin de takibi zorunluluk arz etmekteydi. Ancak, bu yönde

¹⁸⁶ Mehmet Karagül, **Ekonomik İstikrar Programları ve 1980-1994 Türkiye’deki Uygulama Sonuçları**, (Kocatepe Üniversitesi, SBE, İktisat ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1999. s. 192

atılması gereken adımlardan olan özelleştirme, sosyal güvenlik kuruluşları reformu, kamu kesimi ve vergi reformu gibi değişiklikler gerçekleştirilememiştir.

5 Nisan istikrar programının kısa vadeli önlemlerinde belli ölçüde hükümet tarafından gösterilen kararlılık olumlu sonuçlarını vermiş, mali piyasadaki dalgalanmalar kısmen de olsa durdurulmuştur. Ancak programın uzun vadeli ve daha çok yapısal içerik taşıyan önlemleri ne yazık ki uygulanamamıştır¹⁸⁷. Ayrıca, 1995 yılında yaşanmış Hükümet krizleri ve Aralık 1995 yılında seçim kararı istikrar programının uygulanmasını imkansız kılmış, ekonomideki istikrarsızlık kronikleşmiş, kamuoyu 1996 yılında bu istikrar programının vadesinin dolduğunu görmüş ve yeni istikrar paketi beklentisi içine girmiştir. 1997 yılı ise, ekonomide krizsiz olarak atlatılmış ve her an bunalım endişesi ortadan kalkmamıştır.

5 Nisan kararlarıyla kalıcı ekonomik istikrar sağlanamamış, enflasyon ve işsizlik daha da artmıştır¹⁸⁸. Toplumda gelir dağılımı adaletsizliği biraz daha artmış, alt gelir gruplarının durumu daha da kötüleşirken, üst gelir gruplarının gelirleri, yüksek reel faizler sayesinde daha da artmıştır.

3.1.1. Kamu Gelirleri Politikasının Sonuçları

5 Nisan kararları kamu gelirlerinin artırılması ve harcamaların daraltılmasında 1994 yılı için kısa vadeli hedefine ulaşmıştır. Ancak, bu hedefe ulaşmak için sabit yatırımlarda nominal rakamlarla % 43,8 gibi düşük bir artış sağlanmış ve stoklar % 33,24 oranında azalmış, dolayısıyla bunun sonucu olarak büyüme % -6 oranında gerçekleşmiştir. Ekonomik istikrarsızlık 5 Nisan kararlarının uygulandığı 1994 yılından sonra da varlığını devam ettirmiştir. 1995 yılında enflasyon (TEFE'ye göre) % 64,9 olarak gerçekleşmiş, kamu açıkları azalmış olmakla birlikte, ekonomideki varlığını devam ettirmiştir. 1995 yılı sonlarına doğru seçim yatırımlarının artması sonucunda mevcut olan bütçe açıkları daha da artmıştır. Kamuda harcama gereği sürekli artış kaydetmesine rağmen, kamu gelirlerini arttırıcı tedbirler alınmamıştır.

¹⁸⁷ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 237.

¹⁸⁸ Erşan Sever, **Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programlarının Etkinliği**, (İ.Ü. SBE İktisat

Kamu harcamalarının en sağlıklı kaynağı vergi gelirleri olmasına rağmen, Türkiye`de 1995 yılında, toplam kamu harcamalarının % 66,5`i vergi gelirleriyle karşılanabilmiştir. Kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirlerinin yetersiz kalması sonucunda, hükümetleri harcamaların finansmanında alternatif kaynak arayışlarına yöneltmiştir.

Hükümet, hem mevcut ekonomik istikrarsızlığı önlemek, hem de uyguladığı politikaların finansmanını sağlamak için belirli aralıklarla “kaynak paketleri”ni uygulamaya koymuştur¹⁸⁹. Hükümet tarafından 31.07.1996 tarihinde açıklanan ilk kaynak paketinin içerik ve beklentileri şu esaslardan oluşmaktadır:

- Bankaların yurt dışındaki mevduatlarının bir bölümünün yurda getirilmesi (3.250 milyar \$)
- Süper döviz hesapları ve bedelsiz ithalattan (3.500 milyar dolar)
- Kamu tek hesabı (1.350 katrilyon TL)
- Özelleştirme (1 milyar dolar)
- Vergide erken ödemeyi teşvik (400 trilyon TL)
- Kamu lojman ve arsalarının satışından (300 Trilyon TL)
- Bağ-Kur basamak yükseltilmesinden (20 trilyon TL)
- Maden ruhsatları (1.5 trilyon TL)
- Kaynak kullanımını destekleme fonundan Eximbank`a transfer (9 trilyon)

Birinci Pakette hedeflenen miktardan daha fazla gelir elde edilmiş ve 10 milyar dolarlık bir gelir beklenirken; gerçekleşen, 15.886 milyar dolardır.

Kaynak paketinden kısa bir süre sonra, 19.09.1996 tarihinde İkinci Kaynak paketi açıklanmıştır. İkinci Kaynak paketinin içerik ve beklentileri şöyledir.

Politikası Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul 1998, s. 102.

¹⁸⁹ Erşan Sever, **a.g.e.**, s. 102-106.

- İki ve sigarada bandrol uygulaması (45 Trilyon)
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının gayri menkullerinin satışından (425 Trilyon)
- Altın stok bildirimlerinin rahatlatılması (64 Trilyon)
- Döviz hesabı ile yerli otomobil alımlarında, satın alım vergisi indirimi (28 Trilyon)
- Akdeniz`e içme suyu temini (120 Trilyon)
- Kardeş ülkelere turistik sahalar tehsisi (8 Trilyon)
- Gecekondu bölgelerinin modernleştirilmesi (20 Trilyon)
- İleri ki karlara katılım payı (10 Trilyon)
- Solvente fon uygulaması (20 Trilyon)
- Kamu kağıtları vergi adaletinin tesisi (170 Trilyon)
- Cep telefonları aylık sabit kesintileri (10 Trilyon)

İkinci Kaynak paketinden toplam 920 Trilyon lira (10 Milyar dolar) gelir beklenmiştir. Ancak kaynak paketi aklandıktan sonra, paket tam manasıyla uygulamaya konulamamıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının gayri menkullerinin satış esasını belirleyen yönetim kurulu kararları alınamamış, turistik sahaların tahsisi görüşmeleri tamamlanamamış ve gecekondu bölgelerinin modernleştirilmesine yönelik büyük şehirlere yetki devreden yasa teklifi TBMM`de reddedilmiştir.

Görüldüğü gibi, ikinci kaynak paketi bir takım bürokratik engellemeler nedeniyle uygulamaya konulamamıştır. Bu nedenle bekleneneticeleri vermekten uzak kalmıştır.

nc ve son olarak 25 Kasım 1996 yılında açıklanan kaynak paketinin içerik ve beklentileri şu şekildedir:

- Enerji santralleri ve şebekelerin kiralanması (6,875 milyar dolar)
- Yurt dışında çalışanlara emeklilik (1 milyar)
- Kamuya ait geçmiş borçlarını ödemeyenlere kolaylık (2 milyar dolar)
- Otoyol ve köprülerden (0,050 milyar dolar)
- Tahvillerin vergilendirilmesinden (0,200 milyar dolar)
- Yolcu beraberli ihracatta işlemlerin kolaylaştırılması (1 milyar)

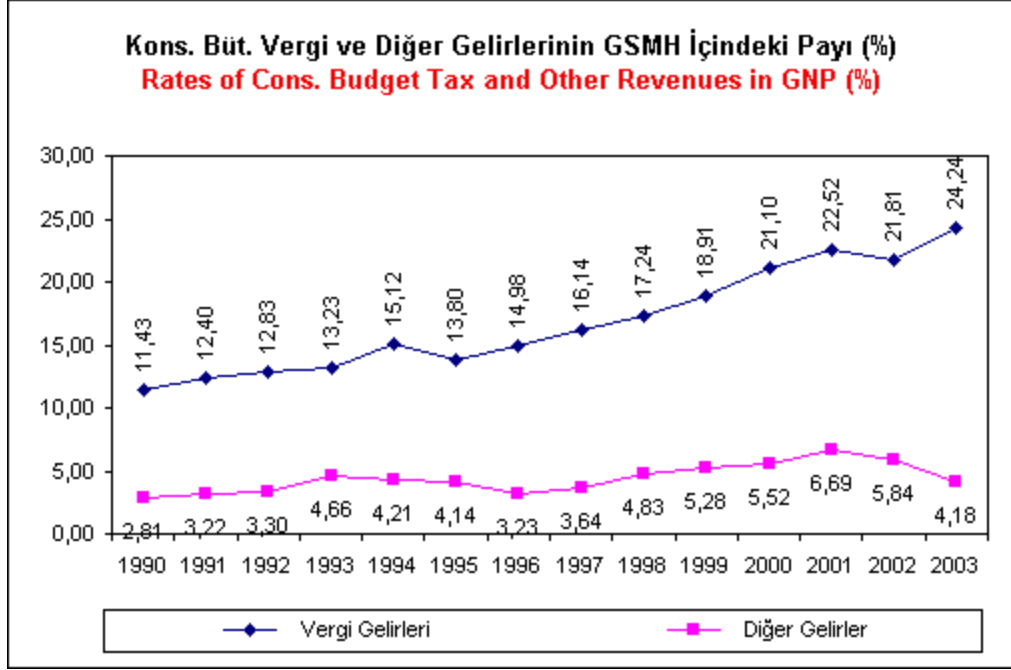
Üçüncü paketten de yaklaşık olarak 11 milyar dolarlık bir gelir hedeflenmiştir. Paketin tam olarak uygulanamaması sonucu, istenilen gelir elde edilememiştir. Kaynak paketlerinin özünde sorunlara kısa vadeli çözüm önerileri getirmekten öteye gidememiştir. Bazı kamu mallarının satışı ve yeni tür borçlanmalara dayanan politikalarla sınırlı kalmıştır.¹⁹⁰

Verilen grafikte (Grafik 3.1) 1990-2003 yılları arasında GSMH içerisinde Konsolide bütçe vergi gelirlerinin oranı ile vergi dışı diğer gelirlerin oranı gösterilmektedir. Özellikle 1995 yılından sonra vergi gelirlerinin payı neredeyse her yıl birer puan artış göstermiştir. Bu olumlu tablo 2001 yılına kadar devam etmiştir. Ancak diğer gelirler kaleminde buna paralel bir gelişme olmamıştır. Bu durum söz konusu dönemde yapısal reformların ihmal edilmesinden kaynaklanmaktadır. Artan vergi gelirleri ise uygulamaya konulan yeni vergilerden meydana gelmiştir.

Bütün bunlara rağmen 5 Nisan kararlarının radikal bir reform niteliği taşımadığı ancak yinede mali piyasalar açısından olumlu bir sonuç verdiği söylenebilir.

¹⁹⁰ Erşan Sever, **a.g.e.**, s. 106.

Grafik 3.1: Kons. Bütçe Vergi ve Diğer Gelirlerin GSMH İçindeki Payı (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü,
<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2003.

3.1.1.1. Vergi Politikasının Sonuçları

Ekonomide yaşanan krize bağlı olarak 5 Nisan kararlarında hedefler doğrultusunda bir takım vergisel tedbirler alınmıştır. Ancak bu tedbirler sınırlı düzeyde kalmış ve köklü bir reform niteliği taşımamıştır. Bundan dolayı da kamu gelirlerini arttırmaya yönelik vergi uygulamalarından hedeflendiği kadar vergi geliri elde edilememiştir.

Gelir vergisi tarifesindeki dilimler genişletilerek enflasyon ve büyümenin gerektirdiği artan oranlılık dolayısıyla oluşan ek gelir vergisine karşı önlem alınmak istenmiştir. Bu tutum sorunu kökten çözme de, bir yıllık süreyle özellikle ücretliler açısından vergi yükünü düşürmede etkin olmuştur. Menkul kıymet yatırım fonları ve gayrimenkul yatırım fonlarının gelirlerinin gelir vergisinden istisna edilmesi ile halka açık kurumların kurumlar vergisinin indirimi yoluyla sermaye piyasası ve dolayısıyla

yatırımcılar ve tasarruflar korunmak istenmiştir¹⁹¹. Bu yolla hem istikrar programı için gerekli olan vergi gelirlerinin artışı sağlanmış hem de yatırım artışını sağlamak amacıyla tasarruflar üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi hedeflenmiştir.

Ek vergilerin yanı sıra, nispi damga vergisi ve nispi harçlar % 20; maktu damga vergisinin ve maktu harçların % 100 arttırılması sonucunda 1994 yılında dolaysız vergi gelirleri % 121, dolaylı vergi gelirleri ise % 124 oranında artmıştır. Toplam vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı 1993’e göre yaklaşık iki puan artarak, % 15,1’e çıkmıştır. Vergiler içinde dolaylı vergilerin, özellikle de tüketim vergilerinin payı giderek artmıştır (Tablo 3.1).

Toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payının dolaysız vergiler aleyhine artması ile gelir dağılımı olumsuz etkilenmiştir. 1989 ve öncesi yıllarda dolaylı vergiler içerisinde yer alan ve ithal edilen lüks tüketim mallarından alınan vergiler, 1989 ve 1995’te yapılan gümrük vergisi indirimleri yoluyla bu mallardan kaldırılmış, vergi yükü artan oranda toplumun yaygın kesiminin kullandığı mallara doğru yönelmeye başlamış, bu da gelir dağılımını bozan bir etken olmuştur¹⁹².

Mali güce göre vergilendirme ilkesinin (Anayasa, md. 73/1) sadece Anayasal bir ilke olarak kağıt üzerinde kalmış olması ve vergilerin genelde sabit gelirli taraflardan ödenilir olması gelir dağılımını bozucu etkisi yanında vergi gelirlerinin düşük kalmasına da neden olmuştur¹⁹³. Bu vergisel yapı, ülke ekonomisinden krizleri tamamen ortadan kaldırmaktan çok uzak kalmıştır.

¹⁹¹ Seyhun Doğan, **Uluslararası Para Fonu (IMF) Destekli İstikrar Programları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulamaları**, s. 75.

¹⁹² Gülten Kazgan, **a.g.e.**, s. 223.

¹⁹³ Eser Karakaş-Pınar Akkoyunlu, “Mali Kriz Göstergeleri”, **Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII**, (Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ), Antalya: (14-17 Mayıs 1997).

Tablo 3.1: 1994-1999 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Milyar TL)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gelirler	751.615	1.409.250	2.727.958	5.815.099	11.811.065	18.933.065
Genel Bütçe Gelirleri	742.499	1.387.760	2.684.968	5.726.932	11.635.611	18.657.677
Vergi Gelirleri	587.760	1.084.350	2.244.094	4.745.484	9.228.596	14.802.280
Gelirden Alınan Vergi	225.832	432.519	862.627	1.893.348	4.230.135	6.537.403
Gelir Vergisi	181.877	329.783	675.558	1.500.198	3.481.752	4.936.551
Kurumlar Vergisi	43.955	102.736	187.069	393.150	748.383	1.549.525
Ek Gelir Vergisi						21.370
Faiz Vergisi						5
Ek Kurumlar Vergisi						29.952
Servetten Alınan Vergiler	5.002	8.751	18.637	35.487	72.694	178.235
Motorlu Taşıtlar Ver.	3.878	7.611	16.773	32.541	65.867	126.201
Veraset ve İntikal Ver.	1.124	1.140	1.864	2.946	6.827	10.535
Ek Motorlu Taşıtlar Ver.						41.497
Ek Emlak Vergisi						2
Mal ve Hizm. Alınan V.	14.353	429.232	970.862	1.985.244	3.605.771	6.109.378
Dahilde Alınan KDV	110.918	212.119	419.167	861.262	1.589.060	2.433.262
Ek Vergi	8.029	16.937	42.835	57.971	70.046	144.526
Taşıt Alım Vergisi	6.985	14.619	36.318	77.375	128.180	204.200
Özel Tüketim Vergisi						
Akaryakıt Tüketim Vergisi	46.625	103.180	303.915	637.472	1.069.631	2.247.996
Banka ve Sig. Muameleleri V.	16.467	25.340	56.998	114.761	315.098	466.063
Damga Vergisi	13.677	29.197	57.349	122.941	240.718	355.690
Harçlar	11.652	27.840	54.280	113.462	193.038	249.672
Özel İletişim Vergisi						5
Özel İşlem Vergisi						7.964
Dış Ticaretten Alınan V.	89.650	194.648	387.147	826.211	1.317.351	1.976.954
Akaryakıt Dışı Mad.Al. Gümrük V.	12.844	30.326	54.290	111.748	168.086	233.694
Akaryakıttan Alınan Gümr. V.	8.998	18.107	7.761	11.790	7.829	5.267
Tek ve Maktu Vergi	54	39	58	84	136	177
İthalde Alınan KDV	65.824	142.861	323.859	700.300	1.136.023	1.731.072
Diğer Dış Ticaret Gelirleri	1.930	3.315	1.179	2.289	5.277	6.744
Kaldırılan Vergi Artıkları	52.923	19.200	4.821	5.194	2.645	310

Kaynak: MB, Muhasebat Gen. Md., <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2003.

Not: Gelir Vergisi Dahili Tevkifatı, Kurumlar Vergisi Dahili Tevkifatı, Talih Oyunları İşl.Al. Vergiler, Kıy. Maden ve Ziynet Eş.Al. Vergiler, Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi ve Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi Kaldırılan Vergilerin içine dahil edilmiştir.

Vergilendirmenin mali güce göre toplumun bütün kesimlerine yayılması gerekirken vergi mevzuatında yapılan değişiklikler vergilendirilemeyen alanların vergilendirilmesine yönelik değil mevcut vergi alanlarından daha fazla vergi alınmasını sağlayacak şekilde yapılmıştır. 4008 sayılı yasa ile vergi mevzuatına mali amacı öne çıkaran ve sisteme bir defaya mahsus olmak üzere, Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi gibi vergiler girmiştir. Türk Vergi Sistemi'nde yapısal değişiklik yaratacak köklü hiç bir önlem getirmeyen bu değişiklikler bir vergi reformu olarak adlandırılamaz. Bu kararlar ile vergi sistemine giren ek vergilerin mali hedefi gerçekleştirmede başarılı olamadığı, devletin en sağlıklı finansman aracı olan vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının giderek düşüş eğilimi içine girdiği gözlenmiştir.

Vergi gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranı 1990'da % 66,5 iken 1997'de % 56'ya düşmüştür. Görüldüğü üzere vergiler mali işlevini yerine getirmede yetersiz kalmıştır, bu durum ekonomiyi ciddi bir borçlanma ihtiyacına sürüklemiştir. Vergi tabanını genişletici bir vergi reformunun yapılamaması, bir yandan vergi ödeyen kesim üzerindeki vergi yükünü ağırlaştırırken diğer yandan kamu harcamalarının sağlıklı bir şekilde finanse edilmesini zorlaştırmıştır¹⁹⁴. Kamu açıklarının artması, enflasyonist baskıyı artırmış ve 1996 yılında enflasyon (TEFE'ye göre) % 84,9 olmuş ve 1997 yılında ise % 91 seviyesine ulaşmıştır.

Nihayet vergi gelirlerinin artırılması, vergilendirilmeyen alanların vergi kapsamına dahil edilmesi, sermaye kazançlarının etkili bir biçimde vergilendirilmesi konusundaki düşünceler ve çalışmalar Temmuz 1998'de yasalaştırılmıştır. 4369 Sayılı Kanun¹⁹⁵ ile vergi sistemimizde köklü düzenlemelere gidilmiştir. Vergisini düzenli ödeyen kişilerin vergi yükünü artırmadan vergi gelirlerinin yükseltilmesi amacı doğrultusunda, vergi konusuna giren gelir kavramının genişletilmesi sonucunda vergi gelirlerinin artırılması ve kayıpların büyük oranda düşürülmesi hedeflenmiştir. Ancak vergi tabanının genişletilememesi, kayıt dışı ekonominin kayıt

¹⁹⁴ Emine Koban, "Vergi Reformları ve Türk Vergi Sisteminde Reformların Genel Bir Değerlendirilmesi", <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/koban/koban1.html>, 15.10.2002, TÜSİAD, **1998 Yılına Girerken Türk Ekonomisi**, İstanbul: TUSİAD Yayını, 1998.

¹⁹⁵ Resmi Gazete, 29.07.1998 tarih 23.417 mük. Sayı.

altına alınamaması, vergi idaresi ve vergi denetiminin daha etkin hale getirilememesi bu hedefe ulaşılmasını engellemiştir.

Asya ve Rusya krizlerinin arkasından ekonomide kendini gösteren stagflasyonun, bazı etkili çevreler tarafından 4369 sayılı vergi yasasından kaynaklandığı ileri sürülmüş, buna karşılık Hükümet Temmuz 1999 tarihinde TBMM’den geçirdiği değişiklik tasarısı ile sermaye kazançlarından alınacak vergiyi ve mali miladı ertelemiştir. Kasım 1999 tarihinde çıkarılan 4481 Sayılı Yasa¹⁹⁶ ile bazı servet unsurları ve sermaye kazançları vergilendirilmiş, vergi reformlarında geriye adım kısmen telafi edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen yasa ile verginin tabana yayılması ve kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması yönündeki planlar büyük ölçüde başarısız kalmıştır. Kamu açıklarının önemli bir etkeni olan vergi kaçakçılığı dikkate alındığında, bu konuda yapılması gereken vergi reformu ve yapısal reformların gerekliliği daha iyi anlaşılabilir. Krizin kısa dönemde atlatılabilmesi için uygulamaya konulan ekonomik denge vergileri başarıyla uygulanmış ve öngörülen hedeflere ulaşılmıştır. Ancak istikrarın devamı için gerekli olan vergiyi tabana yayacak, kayıt dışını kayıt altına alacak yönde kapsamlı bir vergi reformu gerçekleştirilememiştir.

3.1.1.2. Vergi Dışı Gelirler

Vergi dışı gelirler arasında kamuya ait lojmanların ve dinlenme tesislerinin satılması kararlaştırılmışsa da, bu amaçla hazırlanan KHK yürürlüğe konulamamıştır. KİT’lerin özelleştirilmesi yoluyla bu kuruluşların daha etkin ve akılcı çalıştırılacakları, ekonomiye katma değer sağlanılacağı yönündeki umutlar gerçekleştirilememiştir. 1994 yılında özelleştirilmeden 30 trilyon TL beklenilmiş, ancak özelleştirme programı gerektiği gibi yürümemiştir. İktidar ortağı olan partiler özelleştirme kanun tasarısı üzerinde çok güç anlaşmış ve bu Kanun TBMM’den ancak 1994 Kasım ayı sonlarında çıkabilmiştir.

¹⁹⁶ Resmi Gazete, “17.8.1999 Ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi Ve Civarında Meydana Gelen Deprem Yolu Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası Ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 26.11.1999 tarih, Sayı: 23.888.

1994 yılı sonuna kadar özelleştirilmesi planlanan Et-Balık Kurumu, Yemsan, Turban, Tübraş, Deniz Nakliyat TAŞ, Petrol Ofisi A.Ş., Havaş, Erdemir, THY ve Petkim kısmen özelleştirilebilmiş, Etibank ve Ditaş ise özelleştirilememiştir.¹⁹⁷

Tablo 3.2: 1994-1999 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Vergi Dışı Gelirler) (Milyar TL)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Vergi Dışı Normal G.	48.365	86.044	159.990	404.679	1.221.530	1.883.461
Devletçe Yön. Kurumlar Hasılatı	2.958	2.828	5.538	43.014	63.165	132.944
Devlet Patrimuvanı Gelirleri	12.043	21.023	82.876	216.473	834.769	950.879
Faizler, İkraz ve Taviz. Geri Al.	6.678	8.091	29.713	56.071	119.996	386.697
Cezalar	10.105	18.710	28.040	71.979	157.927	274.611
Çeşitli Gelirler	16.581	35.392	13.823	17.142	45.673	138.330
Özel Gelirler ve Fonlar	106.374	217.366	280.884	576.769	1.185.485	1.971.936
Özel Gelirler	942	7.404	1.794	1.689	0	7.521
Fonlar	100.456	199.607	264.362	523.466	931.675	1.541.053
Eğitim Özel Gelirleri						322.595
Diğer Özel Gelirler	4.976	10.355	14.728	51.614	80.049	100.767

Kaynak: MB, Muhasebat Gen. Md., <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2003.

Özelleştirme kapsamına alınmış büyük KİT'leri özelleştirilmemiş ve dolayısıyla buradan beklenen gelirler hep öngörülenlerin altında kalmıştır. Örneğin, Hükümet, özelleştirmeden 1994'de 1 milyar dolar, 1995'de ve 1996'da 5 milyar dolar ve 1997'de 10 milyar dolar civarında özelleştirme geliri bekliyordu. 1998 yılı için Yüksek Planlama Kurulu 12 milyar dolar özelleştirme geliri hedeflediğini açıklamış, fakat bu gelir 1 milyar dolar civarında kalmıştır. Yukarıda verilen tabloda da görüldüğü gibi Özel gelirler ve fonlar kaleminin altında bulunan Özel gelirler rakamı sadece 1995 ve 1999 yılında büyük bir artış göstermiştir. Bunun dışında diğer yıllarda artış değil azalışlar olduğu gözlemlenmektedir. Bu gelir türünün süreklilik arz etmediği de ayrıca belirtilmelidir.

¹⁹⁷ Mehmet Karagül, **a.g.e.**, s. 194.

3.1.1.3. Borçlanma

Bir istikrar programının başarısı, kararları izleyen dönemde para arzının belirli bir düzeyde kontrol altında tutulmasına ve kamu kesimi borçlanma gereğinin düşürülmesine bağlıdır. Oysa istikrar önlemlerinin alınması öncesinde ve sonrasında, fiyatlardaki çok yüksek oranlı artış, reel para ankeslerinde düşmeye yol açar, ekonomide reel para stoku daralır. Maalesef, para arzının sürekli kontrol altında tutulamaması sonucunda, 1994 sonbaharından itibaren özel kesim yeniden kendi parasını yaratmaya başlamış, para, tahvil ve döviz piyasalarında hareketlilik yükselmiştir.¹⁹⁸ 5 Nisan kararlarını müteakip 8 Temmuz 1994 tarihinde Türkiye için 14 ay süreli 509, 3 milyon SDR (special drawing rights – özel çekme hakkı) tutarında kredi dilimleri politikasına uygun bir stand by düzenlemesi onaylanmıştır. Türkiye'nin bu miktarı, taksitler halinde 14 aylık süre içinde ve 5 taksit halinde kullanılması öngörülmüştür. 1995 yılının son aylarında Türkiye'nin içine düştüğü belirsizliğin artması nedeniyle IMF son iki dilimin kullanımını askıya almıştır.¹⁹⁹

Tablo 3.3: 1996 Yılında Yenilenmiş Bulunan 1994 Tarihli Stand by Düzenlenmesi Çerçevesinde Türkiye'nin Kullanım Planı

Taksit Tutarı	Milyon SDR	Performans Kriterleri
1994	160.5	(i) Konsolide bütçe açığına limit
1994	75.0	(ii) KİT'lere bütçe dışı ikaz için limit
1995	75.0	(iii) Merkez Bankası net iç varlıklarına limit
1995	75.0	(iv) Merkez Bankası iç rezervlerine taban
1995	75.0	(v) Yeni dış borçlanmayı düzenlemeye limit
1995	75.0	(vi) Kısa dönem dış borçlanma artığına limit
1996	75.0	
Toplam	610.5	

Kaynak: Hasan Alpogu, **a.g.e.**, s. 110.

¹⁹⁸ DPT, **Konjonktür Değerlendirme Raporu**, Mayıs, 1996, s. 14.

¹⁹⁹ Hasan Alpogu, **Türkiye-Uluslar arası Para Fonu (IMF) İlişkileri**, (İ.Ü. SBE, Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul 2001, s. 110.

Programın uygulanmaya konulmasıyla kamu harcamalarının kısılması, kamu gelirlerinin artırılması ve KİT zamlarıyla kamu açıkları kapatılmaya çalışılmıştır. Konsolide bütçe açıklarına baktığımızda 1994 yılına kadar ortalama yüzde 50-60'lar seviyesinde seyreden bu payın 1995 yılında yüzde 76,9; 1996 yılında yüzde 92,2 ve 1997 yılında ise yüzde yüz oranında gerçekleştiğini görmekteyiz. Bu gelişmelerden en önemli unsurlar sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeden ödenek almaya başlamaları ve bütçe dışı kamu kuruluşlarının borçlarının Hazinece üstlenmesi neticesinde Hazinesin borçlanma ihtiyacının yükselmesi olmuştur.

İstikrar Programının kamu kesimi gelir-gider dengesinin sağlanması ile ilgili hedefleri sadece 1994 yılı için kısmen tutturulmuştur. 1995, 1996 ve 1997 yıllarında kamu kesimi borçlanması artarak devam etmiştir. Devlet borçlarını ve borç faizlerini ödemek için yüksek faizden borçlanmayı sürdürmek zorunda kalmıştır. 1995 yılında faizi %150'yi aşan hazine bonusu ve devlet tahvili satışı devam etmiş, Hazine bonusu ortalama reel faizi 1994'de % 23 ve 1995'de %15,8 olmuştur.

Konsolide bütçe açıklarının borçlanmayla kapatılması, borç-faiz kısılacının oluşmasına neden olmuştur. Konsolide bütçe açıklarının GSMH'ye oranı, 1991-1993 yıllarında sırasıyla, 3,0; 5,3 ve 6,7 iken, uygulanan politikalar sonucu 1994 ve 1995 yıllarında yapılan düzenlemeler gereği 1994 ve 1995 yıllarında sırasıyla 3,9 ve 4,0 düzeyinde gerilemiştir²⁰⁰.

Özelleştirmeden ve vergilerden beklenen gelir elde edilemeyince, borçlanmaya devam edilmiştir. Hükümet yıllık % 406 faiz ile hazine bonusu çıkararak borçlanmayı sürdürmüştür. Merkezi Bankasının kaynaklarının kamu kesimi açıklarının kapatılmasında kullanılamayacağı öngörülse de, bu söz tutulmamış, 1994 yılı ikinci yarısında SSK emeklilerinin maaşlarını ödemek için bu kaynağa başvurulmuştur.

İstikrar Programı çerçevesinde Nisan-Haziran döneminde bütçede toplam 38,3 trilyon TL iyileştirme sağlanmıştır. Bunun 16,3 trilyon TL'si ek gelir, 22 trilyon TL'si harcama kısıntısı olmuştur. Hedeflendiği üzere, bu üç aylık dönemde bütçe

²⁰⁰ Erşan Sever, **a.g.e.**, s. 108.

açıklarının 10 trilyon TL'ye indirilmiştir. 1994 yılı için öngörülen konsolide bütçe açığı 198 trilyon iken, bu 145,9 trilyon TL açıkla kapanmıştır. Bu istikrar programı sayesinde yıllardan beri ilk defa nihai açık öngörülen açıktan küçük olmuştur.

1994 yılının ikinci ve üçüncü çeyreğinde hükümet, harcamaları kontrol altında tutabilmişse de, son aylarda harcamaları kısıtlamak mümkün olmamış ve harcamalar öngörülen 80 trilyon TL'li aşmıştır. 1995 ve 1996 yıllarında bütçe açıkları yükselmeğe başlamış ve öngörülen bütçe açığı ile nihai bütçe açığı arasındaki sapma oransal olarak genişlemiştir.²⁰¹

Tablo 3.4: Konsolide Bütçe Açıkları (1989-2000)

	Öngörülen bütçe açığı (Trilyon TL)	Nihai bütçe açığı (Trilyon TL)	Öngörülen açık ile nihai açık arasında sapma	Konsolide bütçe dengesinin GSMH'ya oranı
1989	4,5	7,5	66,7	-3,3
1990	10,5	11,9	13,3	-3,0
1991	20,7	33,5	61,8	-5,3
1992	32,0	43,6	48,1	-4,3
1993	53,3	133,9	151,2	-6,5
1994	198,0	152,2	-26,3	-3,9
1995	198,0	316,6	59,9	-4,0
1996	861,0	1238,1	43,8	-8,1
1997	0,0	2245,9	2245,9	-7,6
1998	3989,5	3803,4	-7,3	-7,0
1999	9113,6	9071,6	-4,7	-11,6
2000	14128,3	12848,2	-9,1	-10,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Gn. Md., <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-1-1.htm>, 13.05.2006.

²⁰¹ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 230.

1994 yılında borçlanma gereği 305.667 milyar TL iken, 1995 ve 1996 yıllarında sırasıyla; 423.896 ve 1.338.008 milyar TL'ye çıkmıştır. Bu rakamların GSMH'ya oranı 1995 ve 1996 yıllarında sırasıyla % 5,4 ve % 8,8 olmuştur. 5 Nisan Kararları ile kamu kesimi konusunda radikal tedbirler alınmadığı için kamunun finansman sıkıntısı sorunu çözülmemiş, sadece “kriz” yavaşlatılarak tekrar zamana yayılmıştır²⁰².

1993 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı % 11,7 iken, 1994, 1995 yıllarında sırasıyla % 7,9 ve % 5,5 olmuştur. Ancak, 1996 yılında tekrar artış eğilimi göstererek % 8,8'e yükselmiştir²⁰³.

Yukarıda verilen tabloda da görüleceği üzere 1995 sonra yıllarda konsolide bütçe açıklarının GSMH rakamlarına oranı % 8 ile 11 arasında değişiklik göstererek 2000 yılında 10.2 olmuştur. Bu oran kriz yılı olan 1994'de % 3,9'dur.

3.1.2. Makroekonomik Performansın Gelişimi

Kamuda harcama gereği sürekli artış kaydetmesine rağmen, kamu gelirlerini arttırıcı tedbirler alınmamıştır. Kamu harcamalarının en sağlıklı yolu vergi gelirleri olmasına rağmen, Türkiye'de 1995 yılında, toplam kamu harcamalarının % 66,5'i vergi gelirleriyle karşılanabilmiştir. Kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirlerinin yetersiz kalması sonucunda, hükümetleri harcamaların finansmanında alternatif kaynak arayışlarına yöneltmiştir.

Programın sıkı bir şekilde uygulandığı 1994 yılı içerisinde dış ticaret açıklarının bir önceki yıla göre, % 73,4 oranında azalarak 5,2 milyar dolara indiği görülmektedir. 1994 yılında ihracat bir önceki yıla göre % 18 artarak 18,1 milyar dolar, ithalat ise % 21 azalarak 23,3 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Ancak 5 Nisan kararlarının uygulanması ile birlikte ortaya çıkan en çarpıcı gelişme, yukarıda da değindiğimiz gibi, 1994 yılında GSMH büyüme hızının % 6,'ya düşmesi olmuştur²⁰⁴.

²⁰² Mehmet Karagül, **a.g.e.**, s. 195.

²⁰³ Mehmet Karagül, **a.g.e.**, s. 192.

²⁰⁴ Hasan Alpagu, **a.g.e.**, s. 111.

1996 yılından itibaren gümrük birliğine girilmesiyle ithalatta adeta patlama olmuş, 1996 yılının ilk beş ayında bir önceki yılın ilk beş ayına göre % 35 oranında artış kaydederek 16,8 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır. Ekonomi bu şartlar altındayken, 1996 yılının Haziran ayında memur maaşlarına % 50 oranında zam yapılması, asgari ücrette artış yapılması ve bazı tarım ürünlerine de desteklemelerde bulunulmasının zaten bozuk olan ekonomik istikrarı daha da kötü duruma sokacağı çeşitli kesimler tarafından ifade edilmiştir.

Ayrıca, 1995 yılında yaşanmış Hükümet krizleri ve Aralık 1995 ayında seçim kararı istikrar programının uygulanmasını imkansız kılmış, ekonomideki istikrarsızlık kronikleşmiş, kamuoyu 1996 yılında yeni istikrar paketi beklentisi içine girmiştir. 1997 yılı ise, ekonomide her an ortaya çıkacak bir bunalım endişesi ile geçmiştir.²⁰⁵

1994 yılında ihracat, 1993'e göre % 18 oranında artarken, ithalat % 20 oranında azalmıştır. Sonuçta dış ticaret açığı % 63,3 oranında daralmıştır, ihracatın ithalatı karşılama oranı 1993'te % 52,1 iken 1994'te % 77,8'e çıkmıştır. Dış ticaret açığının düşmesi sonucu cari işlemler dengesi 2,6 milyar dolar fazla vermiştir. 1993 yılı sonunda 6,2 milyar dolar olan Merkez Bankası döviz rezervi Nisan 1994'te 3 milyar dolara gerilemiş, yılsonunda 7,1 milyar dolara, net uluslar arası rezervler ise 16,5 milyar dolara ulaşmıştır²⁰⁶.

5 Nisan kararların, amaçlarına ulaşmasındaki kısmi başarısına rağmen, ekonomide istikrarı sağlayamadığı ve yapısal değişimi gerçekleştiremediği için, başarılı olarak değerlendirmek mümkün değildir. Kararlar işçi ve memur zamlarının 1994 yılında düşük oranlarda gerçekleşmesine yol açmış ve gelir dağılımındaki sabit gelirli aleyhine olan durumu daha da kötüleştirmiştir. Bankalar mevduat faizlerini, hazine bono faizlerindeki artışa paralel olarak yükselttikleri için faiz geliri elde eden kesiminin gelirleri artmıştır. DPT tarafından hazırlanan ve dönemin ekonomiden sorumlu devlet bakanına sunulan bir çalışmaya göre istikrar programının işçi ve

²⁰⁵ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 237.

²⁰⁶ Ridvan Karluk, **a.g.e.**, s. 400; Nihal Filiz, İktisat Politikası Açısından 5 Nisan 1994 İstikrar Tedbirlerinin Değerlendirilmesi, (M.Ü., SBE İktisat ABD, Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul 2000, s. 61-63.

memurlara getireceği yük % 27,5 olarak hesaplanmıştır. Kararın tarım kesiminde çalışanlar üzerindeki yükü % 14,3 iken, ticaret ve sanayicilere yükü % 58,2'dir. Bu teorik yük hesabı uygulamada tamamen tersine dönmüştür. Çalışan kesim zamlar ile hemen yükün altına girmiştir. Ticaret ve sanayideki işadamları ise yükü ek vergileri ödedikten sonra gecikmeli olarak hissetmişlerdir. 5 Nisan kararları ile ekonomide yapılmak istenen yapısal düzenlemelerde başarı sağlanamamıştır.

Tablo 3.5: Kayıt Dışı Faaliyetlerin Yoğun Olduğu Alanlarda Kayıt Dışı Ekonominin Hacmi (Trilyon TL)

	1992	1993	1994	1995	1996
Kayıt dışı işçilikte yapılan üretim	431	743	1241	2.516	5.069
Kayıt dışı tarımsal üretim	162	266	573	1.136	1.987
Kayıt dışı ticari ve sınai faaliyetler	102	183	316	637	1.097
TOPLAM	695	1.192	2.130	4.289	8.143

Kaynak: Mehmet Karagül, **a.g.e.** s. 216.

Kayıt dışı faaliyetler açısından 5 Nisan öncesi ve sonrası duruma bakıldığında alınan kararlar neticesinde gelişmeler beklentiler şeklinde ortaya çıkmamıştır. 1992 yılında toplam kayıt dışı yapılan üretimin değeri 695 trilyon TL iken 1996 yılında bu rakam on katından daha fazla artarak 8,14 katrilyon TL olmuştur.

5 Nisan Kararları'nın ekonomi üzerindeki olumlu etkileri ilk aylarda hissedilmeye başlanmıştır. Para ve döviz piyasaları hızla istikrara kavuşmuş, kur kontrol altına alınmış, cari işlemler açığı fazlaya dönüşmüş, bunun sonucunda uluslararası döviz rezervleri rekor düzeyde artmış ve kamu açıkları önemli ölçüde azalmıştır.

Tablo 3.6: Temel Ekonomik Göstergeler

	1997	1998	1999
GSMH (Trilyon TL, Cari Fy.)	29,393	53,518	78,283
Büyüme hızı, GSYİH (Yüzde)	7,5	3,1	-4,7
Büyüme hızı, GSMH (Yüzde)	8,3	3,9	-6,1
İhracat (Milyar ABD Doları, Bavul Tic. Dahil)	32,6	31,2	29, 3
İthalat (Milyar ABD Doları)	-48,6	-45,9	-40,7
Cari İşlemler Dengesi (Milyar ABD Doları)	-2,6	2	-1,4
Dış Borç Stoku/GSMH (Yüzde)	44,1	47	55,6
Kamu Kesimi Borçlanması Gereği/GSMH (Yüzde)	7,7	9	15,3
Toplam İç Borç Stoku/GSMH (Yüzde)	21,4	21,7	29,3
Toplam Kamu Borç Stoku/GSMH (Yüzde)	47,5	47,2	58,3
Faiz Dışı Bütçe Fazlası/GSMH (Yüzde)	0,1	4,6	2,1
Vergi Gelirleri/GSMH (Yüzde)	19,6	20,6	22,1
Toptan Eşya Fiyat Endeksi (Yıllık Ort. % Değ.)	81,1	74	52,7
Tüketici Fiyat Endeksi (Yıllık Ort. % Değişme)	84,5	86,7	64,8

Kaynak: TCMB, Yıllık Rapor - 2000, s.17.

İlk üç ay sonunda rezerv para ve emisyon hacmi dışında tüm IMF hedefleri gerçekleştirilmiştir. Döviz piyasalarındaki dalgalanmalar durmuş ve döviz kurunda belirli bir istikrar sağlanmıştır. Kurun kontrol altına alınmasıyla TEFE endeksi Nisan'da aylık % 32,8 artmışken, Haziran ayında % 1,9 oranında artmıştır. Ayrıca, sıkı maliye politikası sonucu, Haziran ayı sonu itibariyle Konsolide Bütçe açığı IMF hedefinin altında kalarak önemli ölçüde azalmıştır.

Uluslararası rezervler hızla iyileşmiş, 1994 yılının Ocak-Temmuz döneminde 1993 yılının aynı dönemine göre ihracat % 10,8 oranında artarak 9,2 milyar dolar, ithalat ise % 23 oranında gerileyerek 12,4 milyar dolar seviyesinde gerçekleşmiştir. Böylece Nisan ayında 492 milyon dolar olarak gerçekleşen dış ticaret açığı Temmuz ayında 26,9 milyon dolara gerilemiştir. Cari işlemler hesabı Ocak-Mart döneminde 1,1 milyar dolar açık vermişken, Nisan-Temmuz döneminde 2,2 milyar dolar fazla

vermiştir. Yukarda ki tabloda da 1994 kriz yılından birkaç yıllık bir süre geçtikten sonra takip eden yıllarda makro ekonomik büyüklüklerdeki gelişmeler verilmiştir. Cari işlemler hesabı kalemine baktığımızda artık bu kalemin büyük bir sorun teşkil etmediği, hatta artı değerlere sahip olduğu da görülmektedir.

Tablo 3.7: 1994-2000 Döneminde GSMH ve Sektörel Hasıllalar Büyüme Oranları % (1987 faktör farkı ile)

Yıllar	GSMH (milyar \$)	Kişi Başına gelir (\$)	GSMH büyüme oranı %	GSYH büyüme oranı %	Tarım büyüme oranı %	Sanayi büyüme oranı %	Hizmetler büyüme oranı %
1994	132,3	2184	-6,1	-5,0	-0,6	-3,9	-3,6
1995	170,1	2759	8,0	6,7	1,4	10,2	5,3
1996	183,6	2928	7,1	7,0	4,7	6,2	7,6
1997	192,4	3080	8,3	7,2	-2,2	10,4	6,7
1998	294,6	3224	3,8	2,8	7,0	2,4	2,9
1999	185,2	2878	-6,4	-5,0	-5,2	-5,5	-4,8
2000	201,2	2986	4,5	-5,6	4,1	5,0	6,3

Kaynak: DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ankara, 2002, s. 23.

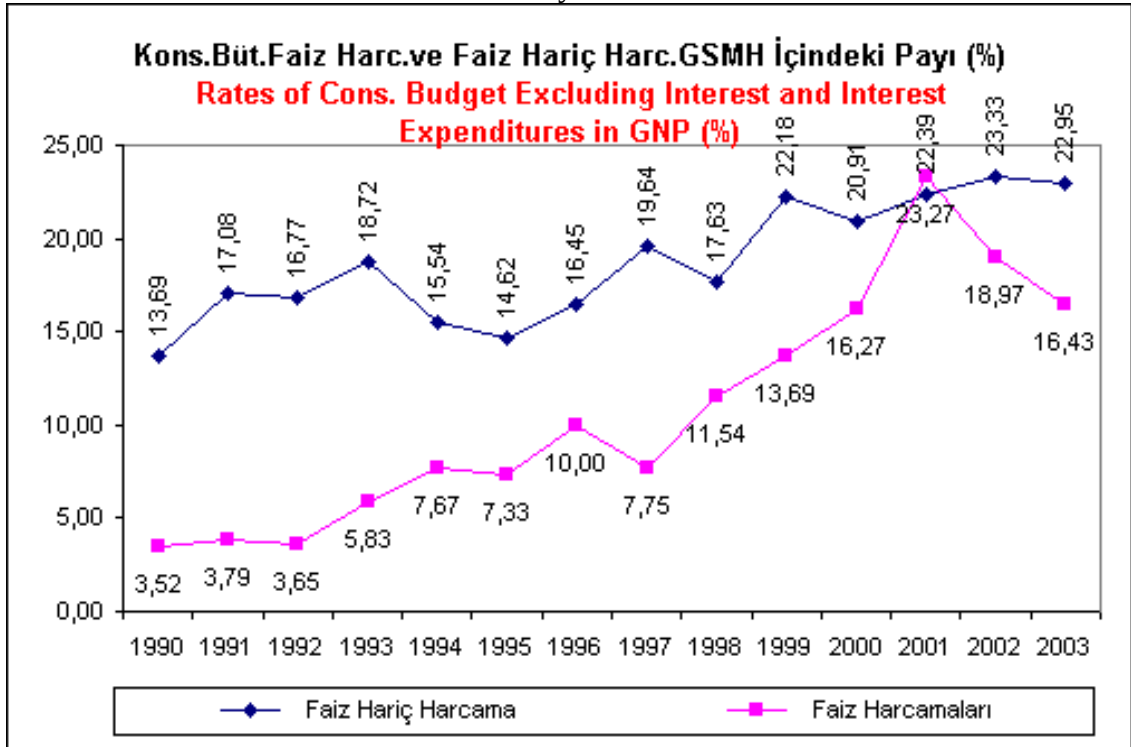
İç borç piyasasının canlandırılması ve kur artışlarının kontrol edilmesi amacıyla bono faizleri 1994 yılının Nisan-Mayıs aylarında önemli ölçüde artmış, vade yapısı kısalmış, piyasaların güveni kazanıldıktan sonra Haziran-Kasım döneminde faizler düşmeye başlamıştır. Fakat bütçe açığı hedefi tutturulamadığı ve Eylül ayından itibaren enflasyon tekrar artmaya başladığı için, Ağustos ayındaki yüksek kur artışının da etkisiyle faizler, yılsonuna doğru tekrar artma eğilimine girmiştir. Benzer eğilim bankalararası faizlerde ve mevduat faizlerinde de yaşanmıştır. Mevduat faizlerinin Nisan-Haziran döneminde artması nedeniyle TL mevduatı artmış, Toplam TL Mevduatı / Döviz Tevdiat Hesapları oranı Nisan 1994'te % 63,4'e kadar düşmüş iken, bu oran yükselerek Temmuz ayında % 117,6 oranına ulaşmıştır.

Tablo 3.8: 1994-2000 Döneminde Enflasyon, Döviz Kuru ve Faiz Oranında Gelişmeler

Yıllar	TÜFE	GSMH Deflatörü (1987=100)	ABD Dolarının TL değeri (yıl sonu MB satış kuru)	Dolar kurunda yıllık değişme (%)	Hazine bonosu ve devlet tahvili faiz oranları %	
					Yıllık basit ortalama	Yıllık birleşik ortalama
1994	125.5	107.3	38610	167.7	109.4	164.4
1995	76.0	87.2	61545	59.4	97.3	121.8
1996	79.8	78.0	108369	76.1	106.8	135.2
1997	99.1	81.2	206250	90.3	106.7	127.2
1998	69.7	75.3	315020	52.7	102.5	122.5
1999	68.8	55.8	543517	72.5	85.0	104.3
2000	39.0	51.6	676017	24.4	32.0	38.9

Kaynak: İTO, Aylık Ekonomik Veriler, İstanbul, Nisan - 2002, s. 7.

Grafik 3.2: Kons. Bütçe Faiz Harcamaları ve Faiz Harcamalarının GSMH İçindeki Payı



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Gn. Md., <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2003.

5 Nisan Kararları'nın ilk aylardaki olumlu etkileriyle kısa vadeli hedeflere ulaşılmış, fakat uzun vadede sürdürülebilir büyüme trendine girilememiştir. Üretim, istihdam ve ücretler üzerinde daraltıcı etkiler ilk aylarda ortaya çıkmıştır. İmalat sanayii üretim endeksi hızla düşmüş ve Mayıs ayında endeks % 20,4 oranında azalmıştır. Özel imalat sanayii üretimde çalışanlar endeksi, 1994 yılının ikinci çeyreğinde % 5,6 oranında, özel imalat sanayi kapasite kullanım endeksi % 16,7 oranında gerilemiştir. Aynı dönemde imalat sanayiinde üretkenlik % 12,3 oranında düşmüştür. Ortalama maaş ve ücretler, fiyat artışlarının gerisinde kalarak reel olarak daralmıştır. Bu gelişmede kamu kesimi toplu iş sözleşmelerinin, enflasyona endeksli ikinci yarıyıl zamlarının ertelenerek zamana yayılmasının ve 5 Nisan Kararları'nın daraltıcı etkilerinin payı vardır. İç talebin daraltılması sonucu reel GSMH, 1994 yılında % -6 oranında azalmıştır. Fert başına düşen GSMH, 1993 yılında 3056 dolar iken, 1994 yılında 2161 dolara düşmüştür. Özetle, krizin reel ekonomi üzerindeki etkileri derin ve yüksek maliyetli olmuştur.

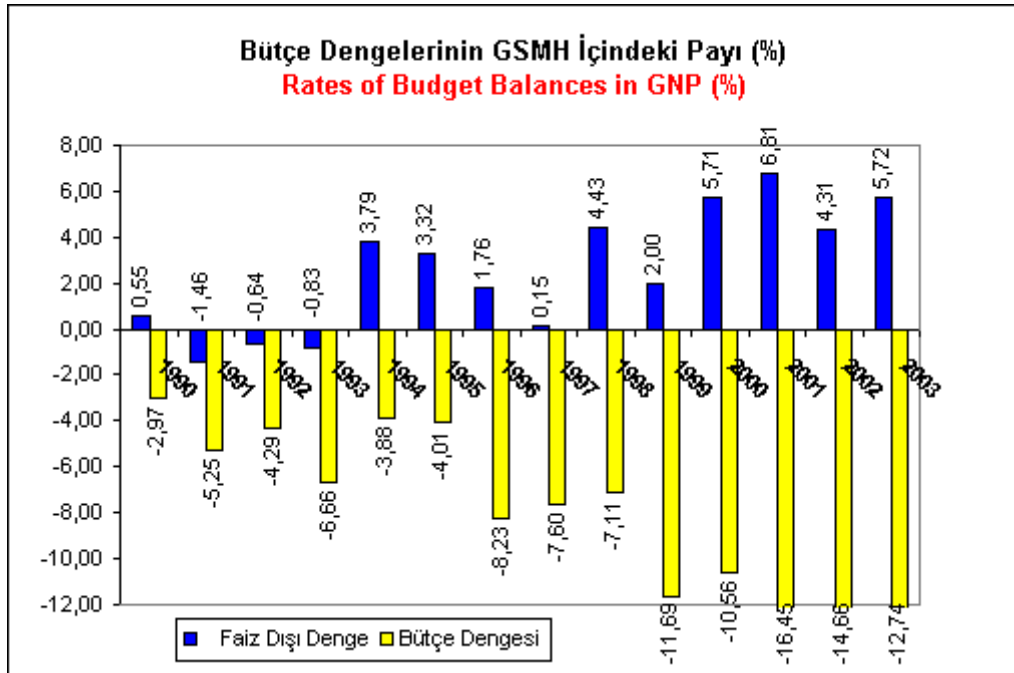
5 Nisan Kararları'nın öncelikli hedeflerinden biri de Konsolide Bütçe açığını azaltmak ve 1994 yılsonu itibariyle KKBG'nin GSMH'ya oranını % 6,2'ye indirmek idi. IMF tarafından 1994 yılsonu için Konsolide Bütçe açığına 109,6 trilyon TL üst limit konmuştu. Konsolide Bütçe açığında önemli ölçüde düşüş sağlanmış olmakla birlikte, Eylül ayından itibaren vergi, fon ve özelleştirme gelirlerinde öngörülen artışların gerçekleşmemesi, harcamaların artış eğilimini sürdürmesi sonucu bütçe açığı artmaya başlamış ve 1994 sonunda 152,2 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. 1994 yılında kamu kesimini borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı da % 7,9 olarak gerçekleşmiştir.

Fiyatlarda ilk aylarda belirli bir düşme sağlanmasına rağmen, Haziran-Eylül 1994 döneminde hedeflerden önemli ölçüde sapıldığı görülmektedir. Fiyat artışları devam etmiş, Aralık ayı hedeflerinden de oldukça yüksek bir artış gerçekleşmiştir. Aralık ayı için TEFİ ve TÜFE üçer aylık yüzde değişimleri sırasıyla, % 9,7 ve % 11 olarak hedeflenmişken; % 21,6 ve % 23,9 düzeyinde gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle, 5 Nisan Kararları'nın enflasyonu düşürme hedefi gerçekleştirilememiştir. Sadece üç haneli olan enflasyon oranı iki haneli rakamlara indirilmiştir (Tablo 3.8).

5 Nisan Kararları'nın parasal göstergeler üzerindeki etkileri oldukça dikkat çekicidir. Uygulanan sıkı para politikası sonucu ilk altı ayda rezerv para dışında emisyon ve dar tanımlı para arzı (M1) limitlerine uyulmuştur. Fakat takip eden aylarda Merkez Bankası net iç varlıklar hedefleri ay sonları itibariyle tutturulmakla birlikte, özellikle ay içinde ciddi boyutta dalgalanmalar görülmüştür. Diğer parasal hedeflerden de oldukça sapıldığı gözlenmektedir. Özellikle rezerv para ve Merkez Bankası net dış varlıkları 1995 yılında çok yükselmiştir.

Böylece istikrar programlarının temelini oluşturan ortodoks politikaların gerektiği şekilde uygulanmadığı görülmektedir. Programın başarısı için gerekli görülen özelleştirme, sosyal güvenlik ve KİT reformu gibi yapısal reformlar yeteri kadar gerçekleşmemiş, örneğin özelleştirmeden beklenen başarı sağlanamamıştır. Diğer taraftan kur çıpası sağlanmış olmakla birlikte, sadece kurun kontrol edilmesinin enflasyonu düşüremediği bir kez de 1994 Türkiye örneğinde görülmüştür. Kur artışının fiyat artışlarının altında kalması sonucu, kurun yeniden değerlendirme süreci başlamıştır.

Grafik 3.3: Bütçe Dengelerinin GSMH İçindeki Payı)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2003.

Alınan karar sonrası sıkı maliye politikası yeterince sürdürülememiş, ödünler verilmiştir. Yukarıdaki grafikte de görüldüğü gibi bütçe açığının artışı kontrol edilememiştir. Konsolide Bütçe'nin gelir kalemlerinde önemli artışlar kaydedilmesine ve cari bütçe harcamalarında ciddi ölçüde düşüşler sağlanmasına rağmen, bütçe açığının azaltılamaması, iç ve dış borç faiz ödemelerinden, vergi, fon ve özelleştirme gelirlerinde öngörülen artışların beklenildiğinden düşük gerçekleşmesinden kaynaklanmıştır. Konsolide Bütçe'nin harcama kalemlerine bakıldığında, 1994 yılının Kasım ve Aralık aylarında iç ve dış borç faiz ödemelerinin ve savunma harcamalarının önemli ölçüde yükseldiği görülmektedir. Özellikle iç borç faiz ödemelerinden kaynaklanan bu gelişmede, faiz dışı dengede sağlanan önemli düzelmeye karşın kamunun yeterli dış borçlanma imkânı bulamaması ve geniş ölçüde net iç borç ödeyici konuma düşmesi etkili olmuştur.

Sıkı para politikasına ilk aylar dışında devam edilememiş, Merkez Bankası döviz rezervlerindeki hızlı artıştan kaynaklanan parasal genişleme sterilize edilememiştir. Merkez Bankası net iç varlık hedefleri üç aylık hedefler itibariyle tutturulmasına rağmen, özellikle ay içinde haftalar itibariyle büyük dalgalanmalar kaydedilmiştir.

Yapısal reformlar, yürütmeye yönelik bazı aksaklıklar ve hukuki alt yapının eksikliği nedeniyle kısa sürede gerçekleştirilememiş, bu nedenle reformlardan beklenen başarı sağlanamamıştır.

Türkiye'nin dönem boyunca net dış borç ödeyici konumda olunması, istikrar sürecini olumsuz yönde etkilemiştir. Yeterli dış kaynağın programın hemen başında sağlanamaması ve sağlanan dış yardımın da çok sınırlı olması kamu maliyesiyle ilgili hedeflerin gerçekleştirilmesini olumsuz yönde etkilemiştir²⁰⁷.

Kur artış hızı fiyat artışlarının altında tutulmasına rağmen, Ağustos 1994 tarihinde TCMB'nin döviz kurlarında yeni bir düzenlemeye gitmesi ile birlikte kurlarda yüksek oranlı bir artış gerçekleşmesi (yaklaşık % 7 oranında), kur hedefinin

²⁰⁷ Sema Bahçeci, **Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**. Devlet Planlama Teşkilatı Yay. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, Temmuz 1997, s. 100-102.

sürdürülebilirliği ile ilgili ciddi şüpheler ve belirsizlikler doğurmuştur. Türk Lirası'nın reel değer kazanmasını önlemek için yapılan müdahaleler spekülâtif döviz talebine yol açarak faizler üzerinde baskı oluşturmuştur.

3.2. 2000-2002 Enflasyonla Mücadele Programı

2000-2002 dönemini kapsayan bu program ile 2000 yılında enflasyonun keskin bir düşüşle % 2,5'e indirilmesi ve ekonominin % 5 - 5,5 düzeyinde büyümesi amaçlanmıştır. 2001 yılında enflasyon hızının % 12'ye ve 2002 yılında ise tek haneli bir rakama düşürülmesi öngörülmektedir.

Enflasyonla mücadele programı, kamu borçları stokunun GSMH'ya oranını 2000 yılında sabit tutmayı, sonraki yılda hafif şekilde düşürmeyi hedeflemiştir. Borç servis yükü, daha dengeli bir iç ve dış finansman karışımına geçilmesi ile hafifletilecektir. 2000-2002 yılları arasında kamu sektörü net dış borçlanması 14,5 milyar dolar düzeyinde gerçekleşecektir. Bu tutarın 4 milyar dolarının Stand by kredisi şeklinde Para Fonundan, 3 milyar dolarının "çabuk kullanılacak destek" kredisi şeklinde Dünya Bankasından sağlanması planlanmıştır. Ayrıca, özelleştirme programının hızlandırılması ile borç yükünün karşılanmasına katkıda bulunacağı hesaplanmıştır.

Enflasyonla Mücadele Programının krizden çıkma konusunda temel stratejisi şöyle sıralanabilir;

- Ekonomide devleti küçültmek,
- Ekonomi yönetimindeki sorumluluğunu azaltmak;
- Piyasaları serbestleştirmek
- Dünya ile bütünleşmeği sağlamak²⁰⁸.

Enflasyonla Mücadele Programında yapısal ve kurumsal düzenlemeler tamamlanmadan para arzındaki genişleme kontrol edilerek, döviz kuru çapa olarak

tutularak ve kısmen bütçe reformları savsaklanmıştır. Programın yapısal ayağı kağıt üstünde olsa da, uygulamada eksik kalmıştır. Dolayısıyla, ekonomideki enflasyonist baskı ve bekleyişler hafiflemiştir. Dolayısıyla, ekonomideki enflasyonist baskı ve bekleyişler hafiflememiştir. Buna karşılık döviz kuru çapa olarak tutulmuştur. Bu aksak uygulama Programı iç tutarlılık zaafına sürüklemiştir²⁰⁹.

Enflasyonla Mücadele Programı döneminde üst üste ortaya çıkan yolsuzluklar, bazı bankaların içinin boşaltılarak TMSF'na devredilmesi, kamu bankalarının görev zararlarının sonucu nakit sıkıntısına düşmüş, bankacılık sistemi içinde yükümlülük yerine getirilememiştir. Kasım 2000'de finans kesiminden gelen kriz haberleri programda tehlike sinyalleri vermeye başlamıştır. Ara formüllerle geciktirilmeye çalışılan kriz, sonunda programa son noktayı koyan dalgalanmayı da beraberinde getirmiştir. Nitekim hükümet, Şubat 2001'de enflasyonun düşürülmesinin temel dayanağı olarak gösterdiği “sabit döviz kuru” uygulaması yerine “dalgalı kur” uygulamasına geçilmesi ile birlikte programı tamamen değiştirmek zorunda kalmıştır.²¹⁰

Programın neden başarısızlıkla sonuçlandığı konusunda taraflar (IMF, Koalisyon Hükümeti yetkilileri ve Para otoriteleri) arasında yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Türkiye'deki kimi ekonomist ve üniversite öğretim elemanlarının IMF'nin desteğiyle hükümetin uygulamaya koyduğu bu programın kısmen veya tamamen yanlış kurgulandığı yönünde iddialarda bulunmuşlar. Buna karşılık ise IMF tarafı Türk ekonomisinin zaten bir bunalım içinde olduğu, ayrıca, hükümetin de programın uygulamalarına ilk başlarda olumlu bir destek verdiğini, ancak daha sonraları IMF'in uyarılarını dikkate almadıklarını iddia etmiştir. Diğer taraftan IMF kanadının en fazla yakındığı durum, hükümetin bankacılık, elektrik, tütün, vergi, özelleştirme başta olmak üzere programı destekleyici benzeri yasal düzenlemelerde yeteli çabayı göstermemesi olmuştur.²¹¹

²⁰⁸ Hüseyin Şahin, **a.g.e.**, s. 264-265.

²⁰⁹ **A.g.e.**, s. 265.

²¹⁰ Hasan Alpogu, **a.g.e.**, s. 115.

²¹¹ Hasan Alpogu, **a.g.e.**, s. 118-119; Carlo Cottarelli, “Turkey Always had Control of its Economy”, **Financial Times**, 5 Mayıs 2001; Osman Ulugay, **Küreselleşme Korkusu**, 1. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2001, s. 8.

3.2.1. Kamu Gelirleri Politikasının Sonuçları

İstikrar programının temel dayanaklarından birisinin mali uyum sağlayabilmek olduğu söylenebilir. 2000 yılı bütçesinde vergi gelirlerini % 1,1 artırarak GSMH'nin % 21'i oranına çıkarılması hedeflenmiştir. 2001 yılı bütçesinde deprem olayı ile ilgili bazı geçici vergilerden vaz geçilmekle birlikte GSMH'nin % 21'i düzeyini koruyabilmesi için bazı yeni düzenlemelere gidilmiştir. Diğer yandan sosyal güvenlik kurumları açıklarının azaltılması, tarımsal destekleme politikalarının doğrudan gelir desteği yaklaşımı ile değiştirilmesi, bütçe tasarrufu tedbirlerine başvurulması suretiyle GSMH'nin % 2,4 tutarında harcamalarda bir tasarruf yapılabileceği hesaplanmıştır.

Enflasyonla mücadele programına dengeli bir gelir-gider politikası ile destek verebilmek için devletin hem zorlayıcı, hem de yol gösterici bir rol oynadığını görmekteyiz. Memur maaşlarının, taban fiyatlarının ve kiraların enflasyon hedeflerine göre ayarlanması yoluna gidilmiştir. Aynı anlayış içinde hareket etmeleri için özel sektöre de zaman zaman kapalı ve açık mesajlar gönderilmiştir. Ancak, canlanma yoluna giren ekonominin bu seyrini sürdürebilmesi için gelirlerde reel düşüşe meydan vermemeye ve transfer ödemelerinin zamanında yapılmasına çalışılmıştır.

İkinci bölümde Enflasyonla Mücadele Programının üç temel unsurundan birinin enflasyon hedefine uygun gelen gelirler politikasının gerçekleştirilmesi olduğu ifade edilmişti. Bu programın bir ayağı olan maliye politikasının temeli, kamu kesimi faiz dışı dengesinde önemli iyileşme sağlayarak kamu borcu stokunun Gayri Safi Milli Hasıla içindeki payının düşürülmesi, gelirler politikasının hedeflenen enflasyonla uyumlu bir yapıda yürütülmesi olmuştur.

Programın uygulanmaya başlamasıyla kamu gelirlerinin artması, vergi ve özelleştirme gelirlerinde yaşanan yüksek oranlı artışlardan kaynaklanmıştır. Bu istikrar programıyla kamunun içine düştüğü borç sarmalı kırılmak istenmiş, mali sektörün yeniden yapılandırılması ve uzun dönemli kalıcı iyileşme hedeflenmişse de,

Kasım ve Şubat krizlerinin yaşanması ile bu alanlarda sağlanan geçici iyileşme tersine dönmüş ve mali yapı daha bozulmuştur²¹².

3.2.1.1. Vergi Politikasının Sonuçları

1999 yılında % 44 olan kamu gelirlerinin artış hızı 2000 yılında % 99,5 olmuş ve toplam kamu gelirleri 38.737,2 trilyon olmuştur (Tablo 3.8). Bu gelirler içinde önemli paya sahip ve 1999 yılında % 57 oranında artan toplam vergi gelirleri 2000 yılında % 80,6 oranında artmıştır. Bu artışa 1999’da yaşanan Marmara deprem felaketinin ardından alınan ek vergilerin de etkisi büyük olmuştur. Uygulanan istikrar programının sonucu yaşanan ekonomik canlanma vergi tahsilatını, özellikle KDV tahsilatını olumlu yönde etkilemiştir. Vergi gelirlerindeki artış verimlilik ve iyileştirmeden değil, ek vergi yükünden kaynaklanmıştır. Toplam vergi gelirleri 2000 yılında 31.274,5 trilyon olarak gerçekleşmiştir.²¹³

Yukarıda da değindiğimiz gibi, 2000 yılında konsolide bütçe gelirleri ek vergi tedbirlerinin olumlu katkısıyla artmış ve program hedefinin üzerinde gerçekleşmiştir. Yürürlüğe konan ek vergi düzenlemeleri ile 2000 yılında GSMH’nın % 2,2’si kadar ek gelir elde edilmiştir. Ek vergiler içinde en yüksek payı % 60,9 ile faiz vergisi, % 15,4 ile özel iletişim vergisi almıştır.²¹⁴

2000 yılında maliye politikasında öngörülen sonuçlar elde edilmiş, faiz dışı konsolide bütçe dengesinde yıl sonu itibariyle hedeflenen 7 katrilyon TL’lik fazlalığa Ağustos sonu itibariyle ulaşılmıştır. Uygulanan program sonucu konsolide bütçe gelirlerinin bütçe faiz dışı harcamalarını karşılama oranı 1999 yılındaki 86,9’luk düzeyinden 2000 yılında yüzde 103’e yükselmiştir.²¹⁵

2000 yılı başında uygulamaya konan bu program ilk başlarda iyi bir performans sergilemiş, fakat yılın ikinci yarısından itibaren ise yapısal reformlarla

²¹² Mirze Ferzeliyev, **a.g.e.**, s. 102.

²¹³ **Ekonomik Rapor 2000**, TOBB, Ankara, Mayıs 2001, s. 50; **Türkiye Ekonomisi 2001**, İSO, İstanbul, 2001, s. 39.

²¹⁴ **2000 Yıllık Raporu**, TCMB, Ankara 2001, s. 46.

²¹⁵ TOBB, **a.g.e.**, s. 14

özelleştirme gerisinde kalınmıştır. Şubat ve Kasım aylarında patlak veren krizler ise programa olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuştur.

Tablo 3.9: Kamu Gelirleri (1999-2000)

	Cari Fiyatlarla (Milyar TL)		Değişim (%)		Payı (%)		GSMH'ya Oranlar	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Vergiler	17318.7	31274.5	57	80,6	89.2	80.7	22.1	24.8
Vergi Dışı Normal Gelirler	1214.3	2377.5	81.8	95,8	6.3	6.1	1.6	1.9
Faktör Gelirler	3227.1	3846.5	27.3	19.2	16.6	9.9	4.1	3.1
Sosyal Fonlar	-2405.5	-2410.2	89.5	0.2	-12.4	-6.2	-3.1	-1.9
Özelleştirme Gelirleri	62.6	3649	-87.9	5730.9	0.3	94	0.1	2.9
Toplam Gelir	19418.2	38737.2	44	99.5	100	100	24.8	30.8

Kaynak: DİE, www.die.gov.tr. 8.08.2002.

Vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı 1999 yılında 22,1 olurken, 2000 yılında 24,8'e, vergi dışı normal gelirlerin ise 1,6'dan 1-9'a yükselirken faktör gelirleri 4,1'den 3,1'e inmiştir.

2001 ve 2002 yıllarında vergi gelirlerinde ciddi gerilemeler olmuştur. Kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı % 81'den % 77'ye gerilemiştir. Vergi gelirlerinin % 65'i dolaylı vergilerden oluşmuştur. Harcamaların % 67'si transfer harcamalarından, % 29'u cari harcamalardan meydana gelmiştir.

2001 yılı bütçesinin başlıca özelliği, bir önceki yıla göre toplam giderlerde % 3,5 oranı ile sınırlı bir artışa yer verilirken toplam gelirlerde %24 oranına varan bir artış öngörülmüş olmasıdır. Toplam giderlerin alt kalemlerine bakıldığında personel giderlerindeki artışın daha ziyade enflasyon hedeflerine uyumlu düşen kamu görevlileri aylıkları, onun dışında cari giderlerdeki artışın daha ziyade savunma harcamaları ve yatırımlardaki artışın ise deprem bölgelerindeki hasarı giderici harcamalarla ilgisi bulunmaktadır.

Bütçe gelirlerindeki artışın esas dayanağını vergi gelirleri oluşturmaktadır. 2000 yılındaki duruma göre vergilerin yapımında önemli değişiklikler öngörülmüştür. Deprem dolayısıyla alınan Ek Gelir, Ek Kurumlar, Ek Motorlu Taşıtlar, Ek Emlak gibi olağanüstü vergilerin kaldırılması gerekmiştir. Zira bir defaya mahsus alınacağı bildirilen vergilerin kalıcı hale getirilmesi vergilerin karakteri açısından sonradan onarılamayacak bir tepki uyandırabilecektir. Bir yandan bu vergilerin kaldırılması ile ortaya çıkan kaybı karşılamak ve diğer yandan onun da ötesinde bütçe gelirlerini artırmak için yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bakanlar Kurulu yetkisinde bulunan yeniden değerlendirme oranının % 56'ya çıkarılarak vergi gelirlerinin artırılmasında kullanılması yoluna gidilecektir. Motor gücü yüksek ve ithal malı araçlar, LPG'li araçlar için, Ek Taşıt Alım Vergisi, MTV miktarının artırılması, ayrıca Özel İşlem Vergisi ve Eğitime Katkı Payı kesintilerinin %50 oranında artırılması planlanmaktadır. Yeniden değerlendirme oranının yüksek tutulması sonucu Damga vergisi ve Harçların artırılması gündeme getirilecektir.

Bu önlemlerin öngörüldüğü gibi aynen gerçekleşeceği varsayılırsa 2000 yılında % 21 düzeyinde vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı 2001 yılında da korunmuştur. Şu farkla ki, 2000 yılının hedefleri içinde deprem zararlarının karşılanması bulunuyordu. 2001 yılı içinde bu zorunluluk büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Ayrıca 2001 yılında faiz giderlerinin yükü azalmıştır. Dolayısıyla gelecek yıl diğer kamu hizmetlerine kaynak ayırma olanağı genişleyecektir. 2000 yılında 12,0 katrilyon lira olan bütçe açığı, 5,3 katrilyona düşmektedir. Ancak, 2000 yılında sona ermesi gereken özel iletişim vergisi ile özel işlem vergisi ve eğitime katkı payı adı altında alınan vergilerin uygulanma süresi 2002 yılı sonuna kadar uzatılmıştır.

Bütçe açığının hızla düşmesi devletin borçlanma gereksiniminin azalması anlamına gelir. Kamu kesiminin fon talebi azaldığı için Hazine Tahvili ve Bonolar faiz oranlarının daha da düşmesi beraberinde gelmiştir.

Tablo 3.10: 2000-2003 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Milyar TL)

	2000	2001	2002	2003
Gelirler	33.440.143	51.542.970	75.592.324	100.250.427
1. Genel Bütçe Gelirleri	33.040.903	50.890.481	74.603.699	98.558.733
2. Vergi Gelirleri	26.503.698	39.735.928	59.631.868	84.316.169
3. Gelirden Alınan Vergi	10.503.316	15.647.635	19.343.160	25.716.037
4. Gelir Vergisi	6.212.977	11.579.424	13.717.660	17.063.760
5. Kurumlar Vergisi	2.356.787	3.675.665	5.575.495	8.645.345
6. Ek Gelir Vergisi	95.619	6.429	6.188	4.445
7. Faiz Vergisi	1.640.655	382.209	41.372	399
8. Ek Kurumlar Vergisi	197.278	3.908	2.445	2.088
9. Servetten Alınan Vergiler	346.646	433.284	734.338	2.092.062
10. Motorlu Taşıtlar Ver.	201.157	398.868	695.937	1.206.187
11. Veraset ve İhtikal Ver.	13.111	21.882	30.061	56.406
12. Ek Motorlu Taşıtlar Ver.	67.829	5.801	3.263	16.143
13. 4837 S.K.Ek Emlak Ver.				388.293
14. 4962 S.K. Taşıtlar Vergisi				420.145
15. Ek Emlak Ver.	64.549	6.733	5.077	4.888
16. Mal ve Hizm. Alınan V.	11.363.785	18.103.195	30.063.990	43.926.990
17. Dahilde Alınan KDV	4.487.808	7.289.543	11.542.749	15.389.547
18. Ek Vergi	532.528	820.346	1.144.333	2.538
19. Taşıtlar Alım Vergisi	429.580	302.900	142.273	225
20. Özel Tüketim Vergisi			6.008.635	22.299.243
21. Akaryakıt Tüketim Vergisi	3.268.774	5.658.541	6.353.549	6.484
22. Banka ve Sig. Muameleleri V.	858.154	1.511.207	984.568	1.159.763
23. Damga Vergisi	704.478	833.885	1.313.556	1.707.181
24. Harçlar	453.728	750.670	1.142.279	1.591.034
25. Özel İletişim Vergisi	415.872	592.072	852.250	1.048.050
26. Özel İşlem Vergisi	212.863	320.280	512.674	663.562
27. 405 S.K.G.Tah.Ed.Özel İşlem Vergisi		23.751	67.124	59.363
28. Dış Ticaretten Alınan V.	4.289.401	5.551.053	9.487.175	12.578.666
29. Akaryakıt Dışı Mad.Al. Gümrük V.	382.611	379.834	590.927	888.382
30. Akaryakıttan Alınan Gümrük V.	3.380	2.224	3.410	385
31. Tek ve Maktu Vergi	143	182	360	589
32. İthalde Alınan KDV	3.891.746	5.149.317	8.857.452	11.641.552
33. Diğer Dış Ticaret Gelirleri	11.521	19.496	35.026	47.758

Kaynak: Maliye Bakanlığı, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2006.

3.2.1.2. Vergi Dışı Gelirler

Programın uygulanmasının birinci yılında vergi dışı normal gelirler % 95,8, faktör gelirleri % 19,2, sosyal fonlar ise % 0,2 oranında artmıştır. Özelleştirme gelirlerinin payı ise 0,1'den 2,9'a yükselmiştir. GSMH içinde toplam gelirlerin payı bir önceki yıla göre yüzde 6 artarak 30,8'e yükselmiştir.

Özelleştirmeye ilişkin olarak 2001 yılı içerisinde Petrol Ofisinin yüzde 51'inin blok satışı, TÜPRAŞ'ın halka arz yolu ile yüzde 31,5'nun satılması mümkün olmuştur. Aşağıdaki tabloda 2000-2003 konsolide bütçe gelir gerçekleştirmeleri çerçevesinde Vergi Dışı Gelirlerin ayrıntılı göstergeleri belirtilmiştir.

Program, 2000 yılının ilk altı aylık döneminde vergi gelirlerine, ikinci altı aylık döneminde ise özelleştirme gelirlerine bağlanmıştır. İlk altı aylık dönemde performans beklenenin de üzerinde gerçekleşmiştir. Ancak ikinci altı aylık dönemde ise uygulanacak özelleştirme takvimi iyi işlememiştir. Özelleştirmenin gereğince yerine yetirilmemesi programın başarısızlığında etkili olmuştur.²¹⁶

Tablo 3.11: 2000-2003 Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (Vergi Dışı Gelirler) (Milyar TL)

	2000	2001	2002	2003
35. Vergi Dışı Normal G.	3.486.493	7.418.386	10.874.532	10.222.769
36. Devletçe Yön. Kurumlar Hasılatı	276.773	540.070	3.202.023	159.482
37. Devlet Patrimuvanı Gelirleri	1.548.821	4.490.638	3.514.041	5.106.075
38. Faizler, İkrar ve Taviz. Geri Al.	637.597	524.493	1.562.463	1.242.310
39. Cezalar	445.942	924.528	1.385.074	1.243.190
40. Çeşitli Gelirler	296.360	707.657	542.931	1.781.057
41. Rek.Kur,RTÜK,İMKB ve SPK'dan Sağ.Gel.	281.000	231.000	668.000	690.655
42. Özel Gelirler ve Fonlar	3.050.712	3.736.167	4.097.299	4.019.795
43. Özel Gelirler	17	21	405.391	130.597
44. Fonlar	2.206.054	2.933.055	1.961.079	2.459.733
45. Eğitim Özel Gelirleri	345.092	465.599	274.146	293.096
46. Bedelli Askerlik Özel Geliri	282.283	0	10.000	0
47. Diğer Özel Gelirler	217.266	337.492	1446683	1136369
48. Katma Bütçe Gelirleri	399.240	652.489	988.625	1.691.694

Kaynak: Maliye Bakanlığı, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2006.

Vergi dışı normal gelirler kaleminde 2000 yılı ile 2002 yıllarına baktığımızda en büyük artış Devletçe yönetilen kurumlar hasılatında görülmektedir. Bu kalemin söz konusu iki yıllık süre içerisinde yaklaşık 12 kat arttığı yukarıdaki tablodan da görülmektedir. Bunun dışında Diğer gelirler kaleminde göze çarpan yüksek miktarda bir artış gözükmemektedir.

²¹⁶ Suat Oktar- Akgüç Öztin-Toruner Yaman, "İstikrar Programı İçinde Kasım Krizi: Değerlendirme ve Beklentiler", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Aralık 2001,(ss.5-19) s. 7.

3.2.1.3. Borçlanma

Programın uygulanmaya başlandığı 2000 yılında iç borç stoku bir önceki yıla göre % 58,9 oranında artış göstermiştir. 1999 yılında 22,9 katrilyon olan borç stoku 2000 yılında 36,4 katrilyona yükselmiştir. Bunun 34,36 katrilyonu tahvil, 2,05 katrilyonu ise bono olmuştur. İç borç stokunun GSMH içindeki payı ise 2000 yılında bir önceki yıla göre azalmıştır. Şöyle ki, 1999 yılında 29,3 olan bu oran 2000 yılında 28,7'e gerilemiştir. Uygulanan istikrar programı sonucu faizlerinin hızla düşüşü kamu borçlanma maliyetinin küçülmesine neden olmuştur. İç borç stoku içinde tahvilin payı artırılarak kısa vadeli borçlar kısmen uzun vadeli borca çevrilmiştir. 1999 yılında %109,5 olan bileşik borç faizi % 38'e gerilemiş, vade ise 479 günden 410 güne gerilemiştir²¹⁷.

Tablo 3.12: 1999-2002 Yılı İç Borç Stoku

	1999	2000	2001	2002
TOPLAM ÖDEME	25.477.768	37.577.493	164.360.842	141.059.233
ANAPARA	15.579.145	18.968.070	123.876.596	97.590.694
Devlet Tahvili	6.116.357	12.006.317	96.418.348	48.178.116
Hazine Bonosu	9.462.788	6.961.754	27.458.248	49.412.577
FAİZ	9.898.623	18.609.423	40.484.246	43.468.540
Devlet Tahvili	4.889.437	16.966.538	34.608.486	30.991.320
Hazine Bonosu	5.004.947	1.640.332	5.875.760	12.477.220
TOPLAM BORÇLANMA	26.886.405	32.468.545	209.613.234	125.303.125
Devlet Tahvili	20.027.769	26.685.862	164.183.336	58.900.026
Hazine Bonosu	6.858.635	5.782.683	45.429.899	66.403.099
NET BORÇLANMA	11.307.260	13.500.475	85.736.639	27.712.432
Devlet Tahvili	13.911.412	14.679.545	67.764.988	10.721.909
Hazine Bonosu	-2.604.152	-1.179.070	17.971.651	16.990.522
BORÇ STOKU	22.920.145	36.420.620	122.157.260	149.869.691
Devlet Tahvili	19.683.392	34.362.937	102.127.926	112.849.835
Hazine Bonosu	3.236.753	2.057.683	20.029.334	37.019.856

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_borc.htm, 25.05.2006.

Söz konusu program çerçevesinde iç borçları dış borca ikame etme stratejisi izlenmiştir. Faiz dışı fazla verilmesi, özelleştirme gelirlerinin artırılması ve iç borcun dış borca ikamesi yoluyla yurtiçi faizlerinin düşmesi hedeflenmiştir. İç borcun dış borca ikamesi sonucu üretime dayanmadan yaratılan satın alma gücü

²¹⁷ Mirza Fezeliyev, **a.g.e.**, s. 82.

çoğunlukla ithalatı körükleyerek dış ticaret açıklarının artmasına neden olmuştur.²¹⁸ 2000 yılında dış borç stokunda % 12,6 düzeyinde artış olduğu görülmüştür.

2000 yılında özel kesimin dış borçları içinde uzun ve orta vadeli borçların payı azalırken, kısa vadeli borçların payı artmıştır. 2000 yılı Haziran ayı itibariyle özel sektör orta ve uzun vadeli dış borçları 1999 yılının sonuna göre 7 milyar ABD doları azalırken, kısa vadeli dış borçları 1,5 milyar dolar artmıştır. Bu da 2000 yılında özel kesim dış borçlarının yatırım finansmanında tüketimin finansmanına kaydığını göstermektedir²¹⁹.

2000 yılının ikinci yarısında yapısal reformların gerektiği gibi uygulanmaması, kamu işlemleri ile ilgili çalışmaların hedefe ulaşmaması, kamu bankalarına ilişkin düzenlemelerde yaşanan sorunlar ve para kuruluna dayalı Arjantin ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle uluslararası sermayenin gelişen piyasalara daha ihtiyatla yaklaşması, 2000 yılının ikinci yarısında Türkiye'ye dış kaynak girişinin azalmasına yol açmıştır²²⁰.

3.2.2. Makroekonomik Performansın Gelişimi

Enflasyonla Mücadele Programının uygulanmasına rağmen Temmuz 2000'de krizin ortaya çıkacağı tahmin edilmekteydi. Programda öngörülen yapısal reformlar gerçekleştirilmemiş, özelleştirme programı siyasi iktidarı oluşturan koalisyon ortakları arasındaki anlaşmazlıklar dolayısıyla tıkanmıştır. Kamu bankaları kendilerine yasalarla ve kararnamelerle verilen görevler dolayısıyla giderek büyüyen görev zararlarıyla karşı karşıya idiler. Özel bankalar üzerinde uluslar arası standartlara uygun bir denetim yoktu. Pek çok özel bankanın içleri boşaltılmış, sermaye yapıları iyice zayıflamıştır. Ayrıca bankaların birçoğu, dışarıdan döviz kredisi alıp sonra bunları TL'ye çevirip Devlete borç vermek için geniş boyutlu (karşılıksız döviz yükümlülüklerine) açık pozisyona girmiştir²²¹.

²¹⁸ Özer Ertuna, "Ekonomik İstikrar Programı ve Borçlanma Stratejisi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Şubat 2001, (ss. 19-39), s. 30.

²¹⁹ Mirze Ferzeliyev, **a.g.e.**, ss. 82-83.

²²⁰ **Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, www.treasure.gov.tr/programson140401.pdf, 05. 10. 2003

²²¹ Hüsey ŞAHİN, **a.g.e.**, ss. 251-252.

Devlet borçlarını çevirmek için yüksek faizden borçlanmayı sürdürmüş, faizlerdeki yükselme dolayısıyla enflasyon beklentisi aşağı çekilememiş, 2000 yılı enflasyon hedefi tutmamıştır. Yüzde 25 olarak öngörülen TÜFE hedefini % 15 puan aşmıştır. Dış ticaret bilançosu ve cari işlemler bilançosu açıkları büyümüş, talep artışı ithalatı arttırmıştır. Bu dönemde ithalat 50 milyar doları aşarken, ihracat (bavul ticareti dahil) sadece 30 milyar dolarla sınırlı kalmıştır.

Toplam kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı yaklaşık olarak 1 puan azalışla yüzde 31,2'ye, harcamaların oranı ise yaklaşık olarak 6 puan azalışla yüzde 43,8'e gerilemiştir. Kamu harcamalarındaki düşüşe bağlı olarak, kamu kesimi açığının GSMH'ya oranı da yüzde 16,5'den yüzde 12,6'ya gerilemiştir. Ekonomik programın mali disiplinin sağlanması açısından en önemli göstergesi olan faiz dışı denge fazla vermeye devam etmiştir. Faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı 2001 yılında yüzde 8,1 iken 2002 yılında yüzde 7,4 olmuştur. Kamu gelirleri içinde vergi gelirlerinin payı gerilemiştir. Harcamaların yüzde 67'si transfer harcamalarından, yüzde 29'u cari harcamalardan meydana gelmiştir. Transfer harcamaları içinde en önemli kalem olan faiz giderleri toplam harcamaların yüzde 45'ini oluşturmuştur²²².

Üst üste ortaya çıkan yolsuzluklar bazı bankaların içinin boşaltılarak TMSF'na devredilmesi, kamu bankalarının görev zararları sonucu nakit sıkıntısına düşmesi ve bankacılık sistemi içinde yükümlülüklerini yerine getirememesi sonucu Kasım 2000'de ülkeden para çıkışı yaşanmıştır. Borsa düşmüş, faiz ve döviz kurları yükselmiştir. Fakat bu kriz Şubat 2001'e kadar ertelenebilmişti. 19 Şubat 2001'de ise zaten çok zayıf olan istikrar kopmuş ve Türkiye, tarihinin en ağır ekonomik krizlerinden birisine sürüklenmiştir²²³.

Bu ortamda, 2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası uygulanması ve kapsamlı yapısal reformların hayata geçirilmesinin yanı sıra, enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden

²²² 2002 Yılında Türkiye Ekonomisi ve Türk Bankacılık Sistemi, <http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2002/ekonomi.pdf>, 20.05.2006.

²²³ A.g.e., ss. 252-253.

açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur.

Programın uygulanmasında kamu açıklarını daraltma ve yapısal reformlar alanında önemli adımlar atılmıştır. Mali sektör reformu sonucunda kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile bankacılık sektörünün düzenlenmesi, gözetimi ve denetimi işlevlerinin tek bir otorite altında toplanması hedeflenmiştir. Özelleştirmeye ilişkin olarak 2001 yılı içerisinde Petrol Ofisinin yüzde 51'inin blok satışı, TUPRAŞ'ın halka arz yolu ile yüzde 31,5'nun satılması mümkün olmuştur. Bunun yanı sıra, cep telefonu lisans satışında beklenenin üzerinde gelir elde edilmiştir.

Programın uygulanmaya konulmasıyla birlikte faiz oranları beklentilerin üzerinde hızla gerilemiş, enflasyon önemli ölçüde yavaşlamış, üretim ve iç talep canlanmaya başlamıştır.

Ancak, enflasyonun programda öngörüldüğü hızla düşmemesi sonucunda Türk Lirasının beklenenin üzerinde reel değer kazanması, iç talepte görülen hızlı canlanma, ham petrol, doğal gaz gibi enerji fiyatlarındaki artış ve Euro/Dolar paritesindeki gelişmeler sonucunda 2000 yılında cari işlemler açığı öngörülen düzeyin önemli ölçüde üzerine çıkmıştır. Bu gelişme iç ve dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari işlemler açığının finansmanı konusundaki endişeleri artırmıştır²²⁴.

Bazı önemli kamu işletmeleriyle ilgili çalışmaların hedefe ulaşmaması, kamu bankalarına ilişkin düzenlemelerde yaşanan sorunlar, bazı politik belirsizlikler, kur çapasına benzer bir Para Kuruluna dayalı Arjantin ekonomisindeki gelişmelerin de etkisiyle uluslararası sermayenin gelişen piyasalara daha ihtiyatla yaklaşması, 2000 yılının ikinci yarısında Türkiye'ye dış kaynak girişinin azalmasına yol açmıştır.

²²⁴ A.g.e., ss. 252-253.

Uygulanmakta olan kur çıpasına dayalı para politikası gereği likidite yaratım mekanizmasının döviz girişine dayandırılmış olduğu bir yapıda dış kaynak imkanlarındaki bu daralma likiditedeki artışın da yavaşlamasına yol açmıştır. Artan likidite sıkışıklığının bir yansıması olarak Temmuz-Ağustos döneminde yüzde 30 civarına gerilemiş olan kısa vadeli faiz oranları Eylül ayından itibaren yeniden yükselmeye başlamıştır. Bankacılık kesiminin likidite, faiz ve kur risklerine karşı duyarlılığının daha da arttığı bir dönemde ortaya çıkan faizlerdeki bu yükselme eğilimi özellikle yabancı yatırımcıların izlenmekte olan programın sürdürülebilirliği üzerindeki endişelerini artırmıştır.

Kasım ayının ikinci yarısında kısa vadeli faizlerde yaşanan sıçrama ile eşanlı olarak tahvil-bono ve hisse senedi fiyatları keskin bir biçimde düşmüş ve portföyünde önemli ölçüde devlet iç borçlanma senedi bulunduran orta ölçekli bir bankanın TMSF'ye alınması mecburiyetiyle karşılaşmıştır. Yabancı yatırımcıların ülkeyi terketme çabaları sonucunda Merkez Bankası 6 milyar dolar civarında döviz satışında bulunmuş ve rezervler azalmıştır.

Krizin daha da derinleşmesini önlemek amacıyla Kasım ve Aralık aylarında bir dizi önlem alınmış, yapısal reformların hızlandırılması kararlaştırılmış ve yürütölmekte olan Stand By Düzenlemesinin 7,5 milyar dolar tutarında Ek Rezerv Kolaylığı ile desteklenmesi yönünde Uluslararası Para Fonu ile anlaşma sağlanmıştır²²⁵.

Kasım krizi sonrasında alınan önlemler ve IMF ile varılan anlaşma sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankasının döviz rezervleri artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir. Ancak faiz oranlarının kriz öncesi döneme göre yüksek seviyelerde kalması özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankalarıyla portföyünde yoğun olarak Devlet İç Borçlanma senetleri bulunduran TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur.

²²⁵ A.g.e., s. 253-254.

Şubat ayında Hazine ihalesi öncesindeki olumsuz gelişmeler uygulanan programa olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş ve Türk Lirasına karşı ciddi bir atak meydana gelmiştir. Nitekim 19 Şubat'ta bir gün valörlü 7,6 milyar dolarlık döviz talebi olmuştur. Merkez Bankası yüksek seviyedeki bu döviz talebine karşı likiditeyi kontrol etmeye çalışmış, likidite sıkışıklığı özellikle kamu bankalarının aşırı düzeyde günlük likidite ihtiyaçları nedeniyle ödemeler sisteminin kilitlenmesine neden olmuştur. Bu ortamda uygulanmakta olan döviz kuru sistemi terk edilerek Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmıştır. Merkez Bankası kurların dalgalanmaya bırakılmasının ardından, ödemeler sistemine işlerlik kazandırmak amacıyla piyasaların TL ihtiyacını karşılamaya başlamış ve bunun sonucunda kısa vadeli faiz oranları % 80 civarına gerilemiştir.

Ancak, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sorunları daha da ağırlaştırmış ve yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bankacılık sektörü Kasım krizi sonrasında faiz riski, Şubat krizi sonrasında ise hem faiz hem de kur riski sonucu önemli kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Başta kamu bankaları olmak üzere, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için ihtiyaç duyulan kaynaklar kamu maliyesi üzerine önemli bir yük getirmiş bulunmaktadır.

Yaşanan krizler; faizlerde ve enflasyonda artış, döviz kurlarındaki dalgalanmayla birlikte tüm ekonomide bir belirsizlik ortamına yol açmıştır. Bu durum, reel sektörü de çok olumsuz etkilemiştir. Mali sektörde yaşanan sıkıntılar reel kesime yeni kredi imkanını ortadan kaldırırken, reel kesimin kredi geri ödemelerinde de önemli sorunlara yol açmaktadır²²⁶.

3.3. 2002-2004 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının Sonuçları

2000 yılı başından itibaren uygulamaya konulan program, Türkiye'de uzun yıllar kronik duruma gelen enflasyonu düşürmeye yönelikti. 2000 yılının sonlarına doğru; uygulamaya konulan istikrar programı ile vergi gelirlerinde sağlanacak artış ve dış borçlanmanın, iç borçlanma yerine ikame edilmesi sonucunda Hazine'nin iç

borçlanma talebi nispi olarak azaldığı için faizlerde hızlı bir düşme ortaya çıkmış ve bu durum reel kesime kaynak sağlayan finans kesimi açısından ciddi sorunlara yol açmıştır. Bu gelişmelerin paralelinde; hazine bonolarının faizlerinin düşüklüğü karşısında bankacılık kesimi fonlarını tüketici kredilerine yönlendirmişler ve bu durum da talep artışı nedeniyle enflasyonla mücadele amacının başarısız olmasına yol açmıştır. Ayrıca, döviz kurunda çapa sisteminin benimsenmesi nedeniyle ithal mallarının fiyatları daha ucuz hale geldiği için, ithalattaki artış da endişe verici boyutlara ulaşmıştır.

Kasım 2000 ve hemen ardından gelen Şubat 2001 krizlerinin para piyasalarındaki yansımaları faiz oranları ve döviz kurlarının artışı ile kendisini gösterdi. Şubat 2001 de yaşanan kriz ile Merkez Bankasının döviz rezervleri geriledi. 21 Şubat da döviz kuru dalgalanmaya bırakıldı. Böylece Kasım ayında kesintiye uğrayan enflasyonu düşürme programının da sonuna gelindi. IMF'nin bu krizlerdeki ciddi hatası, bankacılık reformu ile ilgili önlemlerin yavaş ve yumuşak bir geçişi gerektirdiğinin dikkate alınamamasıydı. Radikal önlemler sistemde çöküntüyü ve paniği hızlandırdı²²⁷.

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 başlatılmış ve bankacılık sektörünün sorunları giderilmeye çalışılmıştır. 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 verilmiştir. Eylül 2003 döneminde IMF Başkanlığı Türk ekonomisinin gidişini "çok iyi" olarak

²²⁶ A.g.e., s. 254-255.

²²⁷ 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, <http://www.treasury.gov.tr>, 3.05.2003.

değerlendirirken, devam eden bazı risklere de işaret ederek hükümetten, programın iyi uygulanmasının sürdürülmesini istemiştir.

2000’li yıllarda; Stand-by anlaşmasına temel olan niyet mektupları bir bütün olarak ele alındıklarında, kamu gelirlerini arttırıcı ve kamu harcamalarını azaltıcı bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Kamu gelir artışının kaynakları olarak yapısal reformlarla destekli ek vergiler, özelleştirme gelirleri ve dış krediler üç ana kalemi oluşturmuştur²²⁸.

14 Nisan 2001 tarihinde açıklanmış Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının temel felsefesi yapısal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasıydı. Bu düzenlemeler yapılmadan enflasyonun durdurulamayacağı, ekonominin sağlıklı yapıya kavuşamayacağı ve ekonominin süratle kaosa çekileceği ifade olunmuştur. Yapısal ve kurumsal düzenlemeler yapıldıktan sonra 2002-2004 döneminde uygulanacak makroekonomik politikalar sayesinde ekonomide büyüme ve istikrarın kalıcı biçimde tesis edileceği öngörülmüştür.

Bu programın Enflasyonla Mücadele Programının devamı niteliğinde olduğu vurgulanmıştır²²⁹. Gerçi önceki programın başarısızlıkla sonuçlanmasının ardından koalisyon hükümeti yeni programın öncekine göre ulusal bir program niteliği taşıdığını iddia etmiştir. Ancak patlak veren ekonomik krize çözüm için dış kaynağın bulunması zorunluluğu programın ulusal olma özelliğini gölgede bırakmıştır²³⁰. Başarı için “ulusal program” veya “IMF kontrollü” program ayırımı yapmak yanlış bir yaklaşımdır. Çünkü burada önemli olan programın hedef ve yöntemlerinin ne ölçüde gerçekçi ve uygulanabilir olduğudur. Benimsenen ve gerçeklere dayanan bir programın kim tarafından yapıldığı ya da sunulduğu önemli değildir. Önemli olan şey programın gereklerini yerine getirerek hedeflere ulaşmaktır.

²²⁸ Esra Siverekli Demircan, Meliha Ener, **IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri**, <http://biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf>, 30.05.2006. s. 15.

²²⁹ 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, <http://www.treasury.gov.tr>, 3.05.2003.

²³⁰ Hasan Alpago, **IMF –Türkiye İlişkileri**, Ötüken, İstanbul 2002, s. 132.

Belli aralıklarla yapılan gözden geçirmelerle sürekli izlenen bu ekonomik program 2002 yılından itibaren yenilenmiştir. Bu kapsamda 2002-2004 dönemini içeren yeni programa ilişkin niyet mektubu IMF İcra Direktörleri Kurulu'nda 4 Şubat 2002'de görüşülmüş ve onaylanmıştır. Bu bağlamda, tam anlamıyla 2002 yılı başından itibaren uygulanmaya başlayan GEGP ile 4. gözden geçirme çalışmaları 2003 yılı Mart ayında tamamlanmıştır. Söz konusu gözden geçirmeye ilişkin IMF'e verilen 5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubu, IMF İcra Direktörleri Kurulunun 18 Nisan 2003 tarihli toplantısında kabul edilerek 700 milyon dolarlık kredi dilimi serbest bırakılmıştır²³¹.

Beşinci gözden geçirme çalışmalarına Mayıs ayında başlanılmış ve 25 Temmuz 2003 tarihli Niyet Mektubu ile sonuçlandırılmıştır. Bu Niyet Mektubunun IMF İcra Direktörleri Kurulunun 1 Ağustos 2003 tarihli toplantısında kabul edilmesi sonucu kredinin 500 milyon dolarlık dilimi serbest bırakılmıştır. Programla ilgili 6. gözden geçirme çalışmaları ise yeni tamamlanmıştır.

Söz konusu toplantıda, kamu maliyesi finansman planında rahatlatma sağlamak amacıyla, Türkiye'nin IMF'ye 2004 ve 2005 yıllarında yapacağı kredi geri ödemeleri yeni ödeme planına bağlanmıştır. Bu plana göre, ilgili döneme tekabül eden 11,3 milyar dolarlık borç geri ödemesi daha ileri tarihe ertelenmiş, böylece finansman belirsizliği ortadan kaldırılmıştır²³².

3.3.1. Kamu Gelirleri Politikasının Sonuçları

2003 yılı gerçekleşme rakamlarına bakıldığında, Ocak-Ağustos döneminde bütçe gelirleri 2002 yılının aynı dönemine göre nominal olarak % 30,6 oranında artarak 63,6 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu da 2003 yılı bütçe hedefinin % 63,1'ne tekabül etmektedir. Söz konusu dönemde bütçe açığı ve faiz dışı fazla, 2002 yılının aynı dönemine oranla sırasıyla % 31,4 ve % 20,2 artarak 28,4 katrilyon TL ve 15,5 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

²³¹ “Ekonomik Programla İlgili Gelişmeler”, **Makroekonomik Göstergeler**, T.C. Başbakanlık Müsteşarlığı, 21 Eylül 2003, Sayı: 19. <http://www.basbakanlik.gov.tr/meg/eylul/sayi19/eprogram.htm>, 22.09.2003.; IMF'ye verilen Niyet Mektubu 18.01.2002.

2003 Ocak-Ağustos döneminde nakit bazda toplam 57,0 katrilyon TL gelir elde edilmiş, 45,0 katrilyon TL faiz dışı harcama yapılmış ve 12,0 katrilyon TL faiz dışı fazla oluşmuştur. Toplam 38.3 katrilyon TL faiz ödemesinden sonra Hazine nakit dengesi 26.4 katrilyon TL açık vermiştir.

Tablo 3.13: Konsolide Bütçeye İlişkin Bazı Oranlar (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bütçe Gideri/GSMH	35.9	37.2	45.7	42.3	39.4	33.1
Reel Harcama/Bütçe Gideri	38.2	34.5	30.5	32.9	32.5	32.0
Bütçe Geliri/GSMH	24.2	26.6	29.2	27.5	28.1	25.9
Vergi Geliri/GSMH	18.9	21.1	22.5	21.8	23.6	21.2
Faiz Hariç Harcama/GSMH	22.2	20.9	22.4	23.3	23.0	19.8
Vergi Geliri/Bütçe Gideri	52.7	56.7	49.3	51.5	60.0	64.3
Bütçe Geliri/Bütçe Gideri	67.4	71.6	64.0	65.3	71.4	78.4
Bütçe Açığı /GSMH	11.7	10.6	16.5	14.7	11.3	7.1
Toplam Faiz/GSMH	13.7	16.3	23.3	19.0	16.4	13.3
Faiz Dışı Bütçe Dengesi/GSMH	2.0	5.7	6.8	4.3	5.2	6.2
Toplam Faiz/Bütçe Gideri	38.2	43.8	51.0	44.8	41.7	40.3
Toplam Faiz/Bütçe Geliri	56.6	61.1	79.7	68.6	58.5	51.4
Toplam Faiz/Vergi Geliri	72.4	77.1	103.3	87.0	69.5	62.7
Personel Harcaması/Bütçe Gideri	24.6	21.4	18.9	20.0	21.5	20.6
Yatırım Harcaması/Bütçe Gideri	5.5	5.3	5.1	6.0	5.1	5.7

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Program özellikle bütçe açıkları yönünden olumlu katkılar doğurmuştur. 2001 yılında % 16,5 olan bütçe açıklarının GSMH'ya oranı 2004 yılında % 7,1'e kadar inmiştir. Bu oranın düşme sürecinin daha da devam edeceği beklenmektedir.

2003 yılının ilk altı ayında vergi gelirleri % 44,1'lik hedefi aşarak bir önceki döneme göre % 46,1 oranında artmıştır. Ağustos ayında elde edilen konsolide bütçe gelirleri toplamı, bu ayda gerçekleşen harcamalar (faiz dahil) toplamından yaklaşık 1 katrilyon lira daha fazla olmuştur. Böylece 29 ay aradan sonra ilk defa toplam bütçe gelirleri, toplam bütçe giderlerinin üzerine çıkmıştır. Daha önce, en son bütçe fazlası 2001 Mart ayında 4,4 trilyon lira olarak gerçekleşmişti.²³³

²³² A.g.e. <http://www.basbakanlik.gov.tr/meg/eylul/sayi19/eprogram.htm> , 22.09.2003.

²³³ DİE Haber Bültenleri, <http://www.die.gov.tr/hbultenleri.htm>, 08.09.2003-10.09.2003.

3.3.1.1. Vergi Gelirleri

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere GEGP’de, vergi gelirlerini artırmaya yönelik 1998-2000 döneminde yapılan düzenlemelerin aynen uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda KDV’de % 17 ve % 25’lik oranlar % 1 artırılarak sırasıyla % 18 ve % 26 olarak uygulanmaya başlanmıştır.

Diğer taraftan, vergi kimlik numarası uygulamasına geçilerek, vergi tabanının genişletilmesi, vergi denetiminin etkinleştirilmesi ve böylece kayıt dışılığın azaltılması amaçlanmıştır.

Gecikmiş vergi borcu stokunun azaltılması amacıyla “Vergi Barışı” adı altında mükelleflerin gecikmiş vergi borçlarının taksitlendirilmesi ve yeni ödeme planına bağlanması yoluna gidilmiştir. Kanuna göre, vadesi geldiği halde ödenmemiş olan ya da ödeme süresi henüz geçmemiş bulunan vergilerin tamamı ile bu vergilere ilişkin gecikme zammı, gecikme faizinin yerine, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünün her ay için belirlediği toptan eşya fiyat endeksinin aylık oranı esas alınarak hesaplanacak tutarın; dokuz eşit taksitte Şubat, Nisan, Haziran, Ağustos, Ekim, Aralık 2003 ayları ile Şubat, Nisan, Haziran 2004 ayları sonuna kadar tamamen ödenmesi, dava açılmaması veya açılmış davalardan vazgeçilmesi şartıyla vergilere uygulanan gecikme zammı, gecikme faizi ve vergi cezaları ile vergi cezalarına uygulanan gecikme zamlarının tamamının tahsilinden vazgeçilmiştir. Ayrıca, asılları kısmen ya da tamamen ödenmiş olan vergilere ilişkin gecikme zammı ve gecikme faizi yerine, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünün her ay için belirlediği toptan eşya fiyat endeksinin aylık oranı esas alınarak hesaplanacak tutarın; ödenmemiş vergi asılları ile birlikte, dokuz eşit taksitte Şubat, Nisan, Haziran, Ağustos, Ekim, Aralık 2003 ayları ile Şubat, Nisan, Haziran 2004 ayları sonuna kadar tamamen ödenmesi, dava açılmaması veya açılmış davalardan vazgeçilmesi şartıyla gecikme zammı, gecikme faizi ve vergi cezaları ile vergi cezalarına uygulanan gecikme zamlarının tamamının, Bir vergi aslına bağlı olmaksızın kesilmiş olup Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ödenmemiş olan vergi cezalarının % 20’sinin; üç eşit taksitte Şubat, Nisan,

Haziran 2003 ayları sonuna kadar ödenmesi, dava açılmaması veya açılmış davalardan vazgeçilmesi şartıyla kalan % 80'inin tahsilinden vazgeçilmiştir²³⁴.

Söz konusu uygulama ile 1,4 katrilyonu kamu, 6,5 katrilyonu da özel sektöre ait olmak üzere toplam 7,9 katrilyon liralık vergi borcu taksitlendirilirken, 25 Temmuz 2003 tarihi itibarıyla bu tutarın 1,4 katrilyon liralık kısmının tahsil edildiği belirtilmektedir²³⁵.

Tablo 3.14: Konsolide Bütçe Gelirleri Tahakkukları (Bin YTL)

	Kons. Bütçe Gel. Top	Genel Bütçe Toplamı	Vergi Gelirleri Toplamı
1999	21.848.461	21.567.567	17.058.659
2000	37.472.580	37.066.838	29.273.625
2001	58.265.356	57.602.891	43.990.362
2002	84.865.312	83.868.540	65.245.173
2003	113.697.525	111.991.532	91.117.632
2004	138.506.651	136.703.895	108.691.848
2005	168.971.592	166.786.547	129.563.115

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı,
http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_19.xls, 38.05.2006.

Yukardaki tablodan da görüleceği üzere 1999 – 2005 yılları arasında tahakkuk eden vergi gelirleri gösterilmektedir. Kabaca baktığımızda vergi gelirlerinin her yıl enflasyon oranlarının üzerinde artış kaydettiği görülmektedir.

3.3.1.2. Vergi Dışı Gelirler

Aşağıdaki tablodan 2000 – 2003 döneminde elde kamu gelirlerini ve bunların GSMH'ya oranlarını izlemek mümkündür. Tablodan görüldüğü üzere, 2001 yılında yaşanan krizin etkisiyle vergi gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı düşmüş, buna karşılık vergi dışı normal gelirlerin payı yükselmiştir. Şöyle ki, kriz

²³⁴ **Vergi Barışı Kanunu**, Kanun No. 4811, Kabul Tarihi: 25.2.2003, 27 Şubat 2003 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 25033.

²³⁵ Hazine Müsteşarlığı, Kamu Net Borç Stoku, http://www.hazine.gov.tr/stat/kamunet_borcstok.htm.

öncesinde, 2000 yılında vergi dışı normal gelirlerin toplam kamu gelirleri içindeki payı % 10 civarında iken, krizi izleyen 2001 ve 2002 yıllarında % 15'e çıkmıştır. Aynı dönemde vergilerin toplam kamu gelirleri içindeki oranı % 80'lerden % 75'lere gerilemiştir. 2003 yılından itibaren kamu gelirlerini oluşturan bileşenlerin oranlarının kriz öncesi duruma getirildiği görülmüştür. Bu bağlamda, 2003 yılında vergi gelirleri toplam gelirlerin yaklaşık % 85'ni oluşturmuştur. Aynı zamanda, vergi dışı gelirlerin payı da 2000 yılı düzeyine çekilerek yaklaşık % 10'lara düşürülmüştür.

Tablo 3.15: Konsolide Bütçe Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payları (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Konsolide Bütçe Gel.Top.	24,19	26,63	29,21	27,48	28,11	28,41	30,28
- Genel Bütçe Toplamı	23,83	26,31	28,84	27,13	27,63	28,00	29,84
- Vergi Gelirleri Toplamı	18,91	21,10	22,52	21,68	23,64	23,56	24,52
- Gelirden Alınan Vergiler	8,35	8,36	8,86	7,03	7,21	6,83	7,04
- Servetten Alınan Vergiler	0,23	0,28	0,24	0,26	0,58	0,43	0,49
- Mal Ve Hizmetlerden Alınan Ver.	7,80	9,05	10,26	10,93	12,31	12,27	13,02
- Dış Ticaretten Alınan Vergiler	2,53	3,42	3,15	3,45	3,53	3,95	3,97
- Kaldırılan Vergiler Artıkları	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,07	0,01
- Vergi Dışı Nrm.Gel.Top.	2,41	2,78	4,20	3,95	2,87	3,65	4,83
- Özel Gelirler Ve Fonlar Top.	2,34	2,24	1,91	0,96	0,81	0,51	0,40
- Katma Bütçe Gelirleri	0,35	0,32	0,37	0,36	0,47	0,42	0,44

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı,

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_29.xls, 31.05.2006.

Yukarda verilen tabloya baktığımızda Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uygulamaya başladığı yıllardan itibaren GSMH içerisinde vergi gelirlerinin payının arttığını görmekteyiz. Ancak aynı şeyi vergi dışı gelirler için söylemek mümkün değildir. Vergi dışı gelirlerin GSMH içerisindeki payı genellikle aynı miktarlar üzerinde seyretmiştir.

2005 yılında Toplam bütçe gelirleri GSMH'nın % 30'una, toplam vergi gelirleri de % 25'ine yaklaşmıştır. Aynı yıl için vergi dışı normal gelirlerin GSMH içindeki payı da % 5'lere yaklaşmıştır.

3.3.1.3. Borçlanma

Güçlü ekonomiye geçiş programı, sürdürülebilir büyüme hedefine ulaşmak için, kamu borç pozisyonunun sağlıklı bir yapıya kavuşturulmasını öncelikli amaçlar içinde belirtmiştir.

Daha önce de belirtildiği üzere, Şubat krizinin etkisiyle 2001 yılı sonunda toplam borç stokunun GSMH'ya oranı % 90,5'e kadar çıkmıştı. Geçen süre içinde borç stokunun GSMH'ya oranının (borç rasyosu) hızla düştüğü gözlemlenmektedir. Şöyle ki, söz konusu rasyo 2002 yılı sonunda % 78,5'e gerilemiştir. Bu tarihte iç borç stoku yaklaşık 150 katrilyon TL, dış borç stoku ise 131,6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılı sonunda borç stokunun GSMH'daki payı % 70'e 2004 yılında % 63,5'e ve 2005 yılında da % 55,8'e düşürülmüştür. Böylece Maastricht kriteri olan % 60 oranının tutturulduğu aşağıda verilen tabloda da görülmektedir.

Tablo 3.16: Kamu Borç Stoku ve GSMH İçindeki Payları (Milyon YTL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kamu Net Borç Stoku	71.688	159.791	216.023	251.030	272.235	271.485
Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	85.701	189.801	257.284	297.338	332.120	348.308
İç Borç	54.152	125.458	154.798	201.319	233.864	257.535
Dış Borç	31.549	64.343	102.486	96.019	98.256	90.773
Kamu Net Borç Stoku/GSMH	57,1%	90,5%	78,5%	70,4%	63,5%	55,8%
Toplam Kamu Borç Stoku/GSMH	68,2%	107,5%	93,5%	83,4%	77,4%	71,6%
İç Borç/GSMH	43,1%	71,1%	56,3%	56,4%	54,5%	52,9%
Dış Borç/GSMH	25,1%	36,5%	37,3%	26,9%	22,9%	18,7%
GSMH	125.596	176.484	275.032	356.681	428.932	486.401

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_stok_GNP.htm, 31.05.2006.

2003 yılı toplam borç stokunun kurumsal bazda dağılımı ise aşağıdaki gibidir:

- İç Piyasaya → %35;
- Kamu Kesimine → %29;
- Dış Piyasaya → %17;

- Yabancı Resmi Kuruluşlara → %7;

- IMF'e → %12.

Borç döndürme oranı Ağustos – Aralık 2003 döneminde ortalama % 77 olarak hedeflenmektedir. Hazinesin yapılan borç ödemelerinden daha az borçlanması faizler üzerinde olumlu etki yapmaktadır. Şöyle ki, söz konusu dönemde faiz oranlarının % 30'lara kadar düşmesi bunun bir göstergesidir.

Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'ndan kullanmış olduğu kaynakların 2004 ve 2005 yıllarında yaptığı geri ödeme miktarı, sırasıyla 9,7 ve 10,1 milyar dolar olmuştur.

Erken ödeme seçeneği ile karşılaştırıldığında, 2004 ve 2005 yıllarında Uluslararası Para Fonu'na yapılan geri ödemeler, sırasıyla, 4,5 ve 2,3 milyar dolar azalmıştır. Yeni ödeme planı önümüzdeki iki yıllık dönemde Uluslararası Para Fonu'na yapılacak borç servisinde 11,3 milyar dolarlık bir rahatlama sağlanmıştır.

Tablo 3.17: Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu'na Geri Ödemeleri (Milyar \$)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Erken Ödeme Planına Göre	2,6	9,7	10,1	3,6	1,8	0,8	0,0
Normal Ödeme Planına Göre	1,6	2,7	9,2	10,0	3,6	1,8	0,8
Yeni Ödeme Planına Göre	2,6	5,2	7,8	10,7	1,8	0,8	0,0
Önümüzdeki Döneminde Seçilebilecek Ödeme Planı	2,6	5,2	7,8	7,3	3,6	1,8	0,8

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, http://www.hazine.gov.tr/Standby/IMFTR_030803.pdf , 28.05.2006.

2002-2004 yıllarında Borçlanma politikası ile ilgili en son olumlu gelişme ise T.C. Merkez Bankası tarafından kısa vadeli faiz oranlarının düşürölmesi olmuştur. Merkez Bankası, gecelik ve bir haftalık borçlanma faiz oranlarını % 32'den % 29'a, gecelik borç verme faiz oranını ise % 38'den % 35'e düşürmüştür. Takip eden yıllarda enflasyon oranındaki düşmeye paralel olarak Merkez Bankası gecelik faiz

oranları % 14'ler, hatta % 13,75'e kadar çekmiştir. Tüm bu uygulamalar kamunun borçlanma maliyetlerini düşürmekte ve borcun döndürülmesini kolaylaştırmaktadır.

3.3.2. Makroekonomik Performansın Gelişimi

Türkiye ekonomisinin 2002 yılında girdiği büyüme süreci 2005 yılında, 2004 yılına göre yavaşlamakla birlikte, sürmüştür. Ekonomik programın devamıyla YTL'nin bulunduğu seviye ve faizlerdeki gerilemenin sürmesi, ekonomideki canlanmanın 2005 yılında da devam etmesini sağlamıştır.

Tablo 3.18: Bazı Ekonomik Göstergeler

	2002	2003	2004	2005
GSMH (Milyon YTL, Cari Fiy.)	275.032	356.681	428.932	485.058
Büyüme Hızı, GSYİH (Yüzde)	8,1	5,7	9,1	5,0
Büyüme Hızı, GSMH (Yüzde)	7,9	5,9	9,9	5,5
Nüfus (Milyon Kişi, Yıl Ortası)	69,3	70,2	71,2	72,1
İstihdam (Milyon Kişi)	21,4	21,1	21,8	22,0
İhracat (Milyar ABD doları, FOB)	36,1	47,3	63,2	73,3
İthalât (Milyar ABD doları, CIF)	51,6	69,3	97,5	116,4
Cari İşlemler Dengesi (Milyar ABD doları)	-1,5	-8,0	-15,6	-22,9
Cari İşlemler Dengesi /GSMH	-0,8	-3,4	-5,2	-6,3
Dış Borç Stoku/GSMH (Yüzde)	72,1	61,0	54,1	47,9
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH (Yüzde)	12,7	9,4	4,7	0,9
Konsolide Bütçe İç Borç Stoku/GSMH (Yüzde)	54,5	54,5	52,3	51,8
Toplam Kamu Net Borç Stoku/GSMH (Yüzde)	78,5	70,4	63,5	56,6
Toplam Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası/GSMH(Yüzde)	5,8	4,6	6,5	6,5
Vergi Gelirleri/GSMH (Yüzde)	23,5	24,7	24,9	26,2
Üretici Fiyat Endeksi	30,8	13,9	15,3	2,7
Tüketici Fiyat Endeksi	29,7	18,4	9,4	7,7

Kaynak: TCMB, Yıllık Rapor – 2005, s. 16.

Güçlü ekonomiye geçiş programının önceki üç yılda makroekonomik hedeflere ulaşma konusundaki başarısı, 2005 yılı başında ekonomik birimlerin beklentilerini olumlu etkilemiştir. Ekonomideki güven ortamının güçlenmesiyle birlikte, enflasyon ve faiz oranlarındaki gerileme süreci 2005 yılında da devam etmiştir. Ayrıca, kamu kesimi borçlanma gereğindeki gerileme, bankacılık kesiminin hanehalkı kesimine kredi sağlama imkânını genişletmiş, kredi maliyetlerindeki gerileme ve uzun vadeli kredi imkânlarının artması, konut kredileri başta olmak üzere tüketici kredilerinin artmasını sağlamıştır. 2005 yılında iç talep ve ihracat

artışları, 2004 yılına kıyasla yavaşlamakla birlikte, artmaya devam etmiştir. Bununla birlikte, 2004 yılına benzer şekilde, iç talep büyümesi GSYİH büyümesinin üzerinde gerçekleşirken dış talebin büyümeye katkısı negatif olmuştur. Bu çerçevede, GSMH 2005 yılının ilk dokuz aylık döneminde geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 5,5 oranında büyümüştür (Tablo 3.18).

Ekonomik büyüme talep yönüyle incelendiğinde, 2005 yılının ilk dokuz aylık döneminde GSYİH büyümesine en yüksek katkıyı özel harcamaların yaptığı görülmektedir. Yatırım harcamaları, inşaat sektöründeki canlanmanın yanı sıra makine-teçhizat yatırımlarındaki artışların da devam etmesiyle, gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde yüksek oranda artmıştır. 2002 yılından itibaren büyümeye pozitif katkı sağlayan stok değişimlerinin bu eğilimi 2005 yılının ilk dokuz aylık döneminde tersine dönmüştür. 2004 yılında büyümeye negatif katkı yapan kamu harcamaları 2005 yılının ilk dokuz aylık dönemi itibarıyla büyümeye pozitif katkıda bulunmuştur. Bu dönemde, toplam yurt içi talep yüzde 7,4 oranında artarken, toplam nihaî yurt içi talepteki artış yüzde 9,5 olarak gerçekleşmiştir.

2004 yılında yüzde 0,5 gibi çok düşük bir oranda artan kamu tüketim harcamaları, 2005 yılının ilk dokuz aylık döneminde geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 3,9 oranında, 2004 yılında gerileyen kamu yatırım harcamaları ise yüzde 32,7 gibi yüksek bir oranda artmıştır. Kamu harcamalarında gözlenen artışa rağmen, faiz dışı fazla hedefinden sapılmaması maliye politikasına yönelik güvenin devamını sağlamıştır.

Uygulanan makroekonomik program sonucunda güven ortamının güçlenmesi risk priminin ve dolayısıyla faizlerin gerilemesini sağlamıştır. Bu durum, özel sektör yatırımlarını artırarak potansiyel üretim düzeyinin büyümesini sağlamaktadır. Öte yandan, kamu maliyesindeki iyileşme neticesinde, özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı nitelikteki kamu altyapı yatırım harcamaları da artmaya başlamıştır. Bu olumlu gelişmeler, fiyatlar üzerinde baskı olmaksızın yüksek oranlı büyüme oranlarının yakalanmasını sağlamaktadır.

Tablo 3.19: Fiyatlar Seviyesi
(Yıllık Ortalama Yüzde Değişim, 1994=100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tüketici Fiyatları Endeksi	54,6	54,4	45,0	25,3	8,6	8,2
Üretici Fiyatları Endeksi ⁽²⁾	51,1	61,6	50,1	25,5	14,6	5,9
Tarım Fiyatları Endeksi	37,9	42,2	56,4	33,9	23,8	1,7
İmalât Sanayi Fiyatları	55,7	66,7	48,3	23,8	13,1	7,6

Kaynak: TCMB, Yıllık Rapor – 2005, s. 19.

Mal ve hizmet ihracatı, 2005 yılının ilk dokuz aylık döneminde geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 5,8 oranında artarak ekonominin büyümesine katkıda bulunmuştur. Bu dönemde, YTL'nin güçlü konumuna rağmen, verimlilik artışları ile birlikte birim ücretlerdeki düşük seviyelerin korunması, firmaların uluslararası piyasalardaki rekabet gücünü olumlu etkilemiş ve ihracat performansının temel belirleyicisi olmuştur.

Tablo 3.20: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranı (%)

	2003	2004	Gerçekleşme Tahmini 2005
Konsolide Bütçe	11,3	7,1	2,0
KİT	-0,7	-0,6	-0,5
İşsizlik Sigortası Fonu	-1,1	-1,0	-1,0
Fonlar	-0,2	-0,5	-0,5
Diğer Kamu	0,1	-0,3	-0,3
TOPLAM BORÇLANMA GEREĞİ	9,4	4,7	-0,2
FAİZ DIŞI BORÇLANMA GEREĞİ	-7,8	-8,9	-10,0
GSMH (Milyar YTL)	356,7	428,9	485,1

Kaynak: TCMB, Yıllık Rapor-2005, http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/05turkce/bolum_II2005.pdf, s. 19. (-) işareti fazla anlamındadır.

Kamu Maliyesi perspektifinden baktığımızda, 2005 yılında, uygulanmakta olan ekonomik program çerçevesinde hedeflenen malî disiplin sonucu, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH içindeki payının bir önceki yıla göre 4,9 puan azalarak yüzde -0,2'ye düşmesi beklenmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki

azalma, esas olarak, konsolide bütçe finansman dengesinin bir önceki yıla göre daha olumlu bir performans göstermesinden kaynaklanmaktadır.

2004 yılında faiz dışı borçlanma gereğinin GSMH'ye oranı yüzde -8,9 iken, 2005 yılında bu oranın yüzde -10 olması beklenmektedir (Tablo 3.20).

Konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranı 2003 yılında % 11,3, 2004 yılındaki yüzde 7,1 düzeyine gelmiş ve 2005 yılında yüzde 2 seviyesine düşmesi tahmin edilmektedir (Tablo 3.19). Bu gelişmede esas olarak 2005 yılında faiz oranlarının geçen yıllara göre daha düşük düzeyde gerçekleşmesi ve borçlanma vadesinin uzamasına bağlı olarak bütçedeki faiz yükünün bir önceki yıla göre azalması etkili olmuştur. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ye oranının, 2005 yılında yüzde 27,8 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir. 2005 bütçesinde vergi haricindeki gelirler beklenenin üzerinde artış göstermiştir. Kamu bankaları temettü gelirleri, faiz ve ikrazlardan geri alınanlar ile Türk Telekomünikasyon A.Ş (TELEKOM) özelleştirme gelirleri, vergi dışı gelirler ve sermaye gelirlerindeki olumlu performansın kaynağını oluşturmaktadır. Konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ye oranının 2005 yılında, 2004 yılındaki düzeyine göre 1 puan artarak yüzde 22 olması tahmin edilmektedir (Tablo 3.20).

Konsolide bütçe vergi gelirlerinin toplam harcamaları karşılama oranı, 2004 yılındaki yüzde 64,3'lük düzeyinden 2005 yılında yüzde 74'e yükselmiştir. Vergi gelirlerinin faiz dışı bütçe harcamalarını karşılama oranı ise 2004 yılına göre 0,5 puan artarak 108,1 olarak gerçekleşmiştir.

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının, özellikle faiz ödemelerinin azalmasının etkisiyle, 2005 yılında bir önceki yıla göre 2,9 puan azalarak 29,8 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir. 2005 yılında faiz ödemelerinde yaşanan azalmada, faiz oranlarının düşmesi ve borçlanma vadesinin uzaması, önemli bir rol oynamıştır.

Tablo 3.21: Konsolide Bütçe Büyüklükleri

	Cari Fiyatlarla (Milyon YTL)		GSMH İçindeki Pay (%)	
	2004	2005	2004	2005
Harcamalar	140.200	144.562	32,7	29,8
Faiz Hariç Harcama	83.712	98.883	19,5	20,4
Personel Giderleri	28.948	31.856	6,7	6,6
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	4.023	4.533	0,9	0,9
Mal ve Hizmet Alımlar	12.560	14.290	2,9	2,9
Cari Transferler	27.659	35.190	6,4	7,3
Sermaye Giderleri	7.972	9.684	1,9	2,0
Sermaye Transferleri	437	1.546	0,1	0,3
Borç Verme	2.075	1.784	0,5	0,4
Yedek Ödenekler	37	0	0,0	0,0
Faiz Harcamalar	56.488	45.680	13,2	9,4
Gelirler	109.887	134.819	25,6	27,8
Genel Bütçe Gelirleri	108.074	132.658	25,2	27,3
Vergi Gelirleri	90.093	106.932	21,0	22,0
Vergi Dışı Gelirler	17.065	23.198	4,0	4,8
Sermaye Gelirleri	161	2.042	0,0	0,4
Alınan Bağış ve Yardımlar	755	486	0,2	0,1
Katma Bütçe Geliri	1.813	2.161	0,4	0,4
Bütçe Dengesi	-30.313	-9.743	-7,1	-2,0
Faiz Dışı Denge	26.175	35.936	6,1	7,4
IMF Tanımlı Faiz Dışı Bütçe Dengesi	22.069	24.100	5,1	5,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/menu3.php>, 13.05.2006.

IMF açısından çok önemli olan bir konu da faiz dışı fazla oranıdır. 2004 yılında, GSMH'nin yüzde 6,1 'i kadar fazla veren faiz dışı bütçe dengesinin, 2005 yılında yüzde 7,4 oranında fazla vermesi beklenmektedir. İç borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payının düşmesine bağlı olarak, 2005 yılında iç borç servisinin GSMH içindeki payının 34,9 olması hedeflenmiştir.

2004 yılında -7,1 olan bütçe dengesinin GSMH'ya oranının 2005 yılında yüzde 2 olması beklenmektedir. 2005 yılında malî disiplini kalıcı kılmaya yönelik sosyal güvenlik, kamu harcamaları ve vergi gibi alanlarda da yapılması öngörülen yapısal reformlarda ilerleme kaydedilmiştir. Vergi idaresi reformu çerçevesinde, Maliye Bakanlığı bünyesinde Gelir İdaresinin kurulmasını öngören kanun 2005 yılı Mayıs ayında yasalaşmıştır.

2006 yılından itibaren yürürlüğe giren yeni bütçe uygulaması ile kamu idaresi alanında ele alınan yapısal reformlardan biri hayata geçirilmiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanununa göre

hazırlanan uluslararası standartlarla uyumlu çok yıllık merkezî yönetim bütçe sistemi 2006 yılında uygulamaya konulmuştur. Bütün bu uygulamaların hedefi mali disiplini, etkinliği ve verimliliği sağlayarak, ülke ekonomisini sürdürülebilir bir istikrara kavuşturmadır. Kamu gelirleri politikalarının olumlu sonuç verebilmesi için bu alanlarda da önlemlerin alınması ve desteklenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu önemli işlevler yüklenmiştir.

Makroekonomik göstergelerden biri olan diğer önemli kalemdedir borç yapısıdır. Toplam iç borç stoku, 2005 yılında, 2004 yılına göre nominal olarak yüzde 9 oranında artmış ve 244,8 milyar YTL düzeyine ulaşmıştır. Borç stokundaki artışı ifade eden, yıl içinde yapılan borçlanmadan anapara ödemelerinin çıkartılmasıyla elde edilen net borçlanma miktarı, 2005 yılında önceki yıllara karşılaştırıldığında gerilemiştir. Faiz oranlarındaki düşme eğiliminin devam etmesi, borçlanma vadesinde gözlenen artış, malî disiplinin sürdürülmesi sonucunda elde edilen yüksek faiz dışı fazla, 2005 yılında 2004 yılına benzer şekilde net iç borçlanmayı azaltıcı yönde etkilemiştir. Bununla birlikte, söz konusu dönemde özelleştirme ve TMSF'den sağlanan gelirler net iç borçlanmayı azaltan etmenler olmuştur. Bu gelişmeler ışığında, 2004 yıl sonunda yüzde 52,3 olan iç borç stokunun GSMH'ye oranının, 2005 yılı sonunda yüzde 46,5'e gerilemesi beklenmektedir.

Tablo 3.22: İç Borçlanma ve İç Borç Stokunun Yapısı

	2003		2004		2005	
	Pay	Vade	Pay	Vade	Pay	Vade
	(%)	(Ay)	(%)	(Ay)	(%)	(Ay)
Toplam Borçlanma	100,0	18,1	100,0	17,3	100,0	27,4
Nakit	90,5	14,7	96,1	15,0	99,8	27,4
Bono	35,2	6,2	37,6	6,2	26,4	6,5
Tahvil	55,3	20,1	58,5	20,6	73,4	34,9
Nakit Dışı	9,5	50,4	3,9	73,9	0,2	36,4
Toplam Stok	100,0	25,1	100,0	20,6	100,0	23,5
Nakit	67,1	12,4	73,8	11,8	79,3	19,6
Nakit Dışı	32,9	51,2	26,2	45,5	20,7	38,7

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, 27.05.2006.

2005 yılında iç borç stokunda gözlenen artışın büyük bir kısmı, Hazine'ye nakit imkânı sağlayan nakit borçlanmadan kaynaklanmıştır. 2005 yılında ihraç edilen tahvillerin vadesinin uzaması ve borçlanmada ağırlığın bonodan tahvile kayması neticesinde nakit borçlanma vadesinde önemli bir artış meydana gelmiştir. 2004 yılında 15 ay olan nakit borçlanmanın ortalama vadesi, 2005 yılında 27,4 ay olarak gerçekleşmiştir (Tablo 3.22). 2005 yılında sınırlı miktarda nakit dışı borçlanma yapılmasına bağlı olarak, nakit dışı borç stokunun toplam borç stoku içerisindeki payı azalmıştır. Ayrıca, nakit dışı borç stokunun vadesi, geçen yıla göre 6,8 ay kısalarak 38,7 ay olmuştur. Nakit dışı borç stoku vadesinin azalmasına karşın, nakit borç stokunun vadesinin 11,8 aydan 19,6 aya çıkması neticesinde, iç borç stokunun ortalama vadesi, 2004 yılına göre, 2,9 ay artarak 23,5 ay olarak gerçekleşmiştir (Tablo 3.22).

2005 yılında, nakit iç borç stokunun toplam borç stoku içindeki payı 5,5 puan artarak 79,3 olmuştur. Borçlanma içerisinde değişken faizli senetlerin payının artmasına bağlı olarak, toplam iç borç stoku içerisinde sabit getirili senetlerin payı azalmıştır. Bununla birlikte sabit getirili senetler içerisinde kısa vadeli senetlerin payı yarı yarıya gerilemiştir. Bu dönemde, döviz ve TÜFE'ye endeksli senet ihraç edilmemesi sonucunda, söz konusu senetlerin borç stoku içindeki payı azalmıştır.

2005 yılında siyasi istikrarla birlikte yürütülen para ve maliye politikalarının yarattığı iyimser hava, Hazine borçlanma maliyetlerindeki azalma eğiliminin devam etmesini sağlamış, faiz oranları 2004 yıl sonuna göre 8,9 puan gerilemiştir. 2005 yılı Şubat ayında yüzde 17 seviyelerinde olan bileşik iç borç ihale faizi, Türkiye'nin AB ile üyelik müzakerelerine başlaması ve TCMB'nin enflasyona ilişkin risklerin azaldığı öngörüsüne bağlı olarak faiz indirimini sürdürmesi, borçlanma maliyetinin Eylül ve Ekim aylarında gerilemesine neden olmuştur. Bu gelişmeler sonucu, borçlanma maliyeti yıl sonunda 2005 yılındaki en düşük değerini almıştır (% 14,2). Bu rakam 2004 yılı sonu itibarıyla % 24,2 olarak kaydedilmiştir. Borçlanma koşullarındaki bu iyileşmede, enflasyon ve faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulacağı inancı ile özelleştirmelerin hız kazanması da etkili olmuştur.

2004 yılıyla karşılaştırıldığında, 2005 yılında YTL cinsi borçlanma araçlarının faizinde düşüş gözlenirken, döviz cinsi borçlanma araçlarının faizlerinde önemli bir değişim yaşanmamıştır. Döviz cinsi iskontolu senetlerde gerçekleşen faiz oranı değişmezken, aynı şekilde, ABD doları cinsi değişken faizli senet ihalelerinde uygulanan ek getiri 2004 yılı sonunda gerilediği yüzde 1,60 seviyesini korumuştur.

Toplam iç borç stokunun ekonomiye göre büyüklüğünün bir göstergesi olan toplam iç borç stoku/GSMH oranları 2002 ve 2003 yıllarında % 54,5, 2004 yılında % 52,3 olarak gerçekleşmiş ve 2005 yılında önceki yıla göre yaklaşık 2 puan gerileyerek, yüzde 50,5 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.

2005 yılının ilk yarısında ithalât ve ihracat artışlarında yavaşlama gözlenmiş, ancak, yılın ikinci yarısında ihracat düşük performansını sürdürürken, ithalât yeniden hızlanmıştır. Dış ticaret açığının genişlemesini sürdürmesi sonucu, 2005 yılında cari işlemler hesabı 22,9 milyar ABD doları açık vermiştir. Bu açık 2003 yılında 8 milyar dolar, 2004 yılında da 15,6 milyar dolar olarak gerçekleşmişti.

Tablo 3.23: Dış Borç Stoku ve Vade Yapısı (Milyar \$)

	2002	2003	2004	2005-I	2005-II	2005-III
Dış Borç Stoku	130,4	145,8	161,9	159,9	162,1	165,5
Uzun Vadeli Borçlar	114,0	122,8	130,1	127,7	128,4	128,3
Kamu Sektörü	63,7	69,6	73,8	73,2	70,6	68,7
TCMB	20,3	21,5	18,1	16,3	14,2	13,4
Özel Sektör	30,0	31,7	38,2	38,2	43,6	46,2
Kısa Vadeli Borçlar	16,4	23,0	31,8	32,2	33,7	37,2
Genel Hükümet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TCMB	1,7	2,9	3,3	3,1	2,9	2,9
Ticarî Bankalar	6,3	9,7	13,8	14,1	14,6	16,7
Diğer Sektörler	8,4	10,5	14,8	15,1	16,2	17,6
Dış Borç Stoku/GSMH	72,1	61,0	54,1	51,7	50,1	47,9

Kaynak: TCMB, http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/05turkce/bolum_II2005.pdf, 30.05.2006.

Dış borçlar itibariyle makroekonomik performansa bakıldığında ise, 2004 yılı sonunda 161,9 milyar ABD doları olan toplam dış borç stoku, yüzde 2,2 oranında artarak, 2005 yılı Eylül ayı itibarıyla 165,5 milyar ABD doları olmuştur. Bu

dönemde uzun vadeli dış borçlar yüzde 1,4 oranında gerilerken, kısa vadeli dış borçlar yüzde 17 oranında artmıştır (Tablo 3.23). Ödemeler dengesi sunumuna göre, 2005 yılı ilk üç çeyreğinde 8,5 milyar ABD doları seviyesinde net uzun vadeli sermaye girişi gerçekleşmiştir. Ancak, IMF'ye yapılan kredi geri ödemelerinin de, tanım gereği uzun vadeli dış borç stoku içinde yer alması nedeniyle, uzun vadeli dış borç stokunda azalma gerçekleşmiştir.

Uzun vadeli dış borçlar 2005 yılının Eylül ayı sonunda 128,3 milyar ABD doları olmuştur. Bankacılık ve bankacılık dışı özel sektörün uzun vadeli net borçlanmalarındaki artışa karşın, Hazine ve TCMB tarafından IMF'ye bu dönemde yapılan 5,6 milyar ABD dolarlık kredi geri ödemesi ve TCMB'de tutulan kredi mektuplu döviz tevdiat hesaplarındaki düşüş, uzun vadeli dış borç stokunda da gerilemeye yol açmıştır.

TCMB dâhil kamu sektörü dış borç stoku, Eylül ayı itibarıyla, yıl sonuna göre yüzde 10,7 oranında gerilerken, bankacılık dâhil özel sektörün uzun vadeli dış borç stoku yüzde 21,1 oranında artmıştır. Diğer taraftan, ticarî bankaların kısa vadeli borçlanmaları ve yurt dışı yerleşiklerin bankalardaki kısa vadeli mevduatlarındaki artış ile özel sektörün ticarî kredi net kullanımındaki artışa bağlı olarak, kısa vadeli dış borç stoku, 2005 yılı Eylül ayı itibarıyla 37,2 milyar ABD dolarına ulaşmıştır.

Fiyatlar seviyesindeki hareketlere bakıldığında, enflasyonda son üç yıldır gözlenen düşüş eğilimi, 2005 yılında da devam etmiş ve üst üste dördüncü kez enflasyon oranı yıl sonu hedefinin altında gerçekleşmiştir. 2004 yılında % 15,35 olan TÜFE, 2005 yılı Aralık ayında, yüzde 7,72'ye gerileyerek, yıl sonu için belirlenen yüzde 8'lik enflasyon hedefinin altında kalmıştır. ÜFE yıllık fiyat artışı ise, yüzde 2,66 oranında gerçekleşmiştir.

Dalgalı kur rejimine geçiş sonrasında, kur hareketlerinin kısa sürede fiyatlara yansımaları beraberinde getiren endeksleme mekanizması zayıflamıştır. Nitekim 2005 yılı Nisan-Mayıs döneminde döviz kurunda yükseliş yaşanmasına karşın, döviz kuruyla enflasyon arasındaki ilişkide ortaya çıkan değişime dayalı olarak TÜFE enflasyonu söz konusu yükselişten sınırlı biçimde etkilenmiştir. Buna ek olarak,

döviz kurunun yılın kalan kısmındaki istikrarlı seyrinin petrol fiyatlarındaki yüksek oranlı artışların yurt içi ekonomiye olumsuz yansımalarını sınırladığı görülmektedir. Makroekonomik istikrar ve olumlu bekleyişler devam ettiği sürece döviz kurunun enflasyon gelişmelerine olumlu yansımalarının da sürmesi beklenmektedir.

Tablo 3.24: Enflasyon (Yıllık, %)

	2004	2005
ÜFE	15,35	2,66
ÜFE-Sanayi (Tarım Dışı)	14,94	2,57
TÜFE	9,35	7,72
TÜFE (Mallar)	7,74	6,21
TÜFE (Hizmetler)	13,89	12,68

Kaynak: TCMB, http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/05turkce/bolum_II2005.pdf, 30.05.2006.

TÜFE'nin 2002 ile 2005 yılları arasındaki seyrinin olumlu olduğu, YTL'nin güçlü seyrinin ve uluslararası hammadde fiyatlarında yılın son çeyreğinde gözlenen gevşemenin de etkisiyle istikrarlı bir eğilimin ortaya çıktığı ve geleceğe yönelik bekleyişlerin olumlu görünümünün değişmediği gözlenmiştir. Bu çerçevede, belli dönemlerde artış eğilimi gösteren toplam talebin, artan yatırım eğilimine dayalı olarak ekonominin üretim kapasitesinin genişlemesiyle birlikte, enflasyon baskısı yaratmayacak seviyelerde seyretmiş olduğu ayrıca vurgulanmalıdır.

Üretici fiyatlarının özellikle 2005 yılındaki seyri tarihsel olarak olumlu bir görüntü arz etmektedir. Programın uygulama dönemlerde ÜFE/TEFE rakamları olumlu seyrini sürekli olarak sürdürmüştür.

SONUÇ

Çalışmanın kavramsal çerçevesinin bir ayağını oluşturan “ekonomik istikrar”, bir taraftan fiyatlar genel düzeyinde kararlılığın, diğer taraftan ise ekonominin tam istihdam düzeyinde devamlı olarak dengede bulunmasının gerçekleştirilmesidir. Öte yandan, tam istihdam düzeyi dinamik bir özellik arz ettiğinden ekonomik istikrar, devamlı hareket halinde bulunan bir ekonomide fiyat istikrarının sağlanması ve korunmasıdır. İstikrar programları, ekonominin yeniden dengeye getirilmesi sürecinde uygulanan bir dizi önlemler paketidir. Genellikle programlar sıkı para ve maliye politikası temeline dayanmaktadır. İstikrar programları kapsamı bakımından ortodoks ve heterodoks olmak üzere ikiye ayrılabilir. Ortodoks programlarda nominal para arzının kontrolü ve kamu harcamalarında kısıntı daha çok uygulama alanı bulmaktayken, heterodoks istikrar programları fiyatların ve ücretlerin kontrol altına alınmasını savunmaktadır. Böylece kronik enflasyonun yavaşlatılacağı daha sonra da durdurulacağı savunulmaktadır.

Kamu gelirleri, devletin yüklenmiş bulunduğu görevleri gerçekleştirebilmesi için çeşitli kuruluşları aracılığıyla elde ettiği kaynaklardır. Kamu gelirleri farklı kriterlere göre birkaç grupta sınıflandırılmaktadır. Genel olarak bu gelirler; vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeler, borçlanmalar, para basımı sonucu elde edilen gelirler, mülk ve teşebbüs gelirleri, parafiskal gelirler şeklinde sıralanabilir. Ancak kamu gelirlerinin büyük bir kısmını vergiler oluşturmaktadır.

Türkiye’de 1980’lerde başlayan liberalleşme sürecinin 1992’ye kadar belirli bir politik denetimle geldiğini görmekteyiz. Fakat uygulanan liberal politikalara rağmen, özelleştirmede hızlı yol alınamaması, kamu harcamalarındaki artışın dizginlenememesi, iç ve dış borçlardaki hızlı artış, 1990’lı yılların başına gelindiğinde Türk ekonomisini zor bir döneme sokmuştur. 1991 yılındaki Körfez Krizi’nin etkisi ile birlikte ortaya çıkan yüksek kamu ve dış ticaret ile döviz açıkları ve yüksek faizler sonucu yaşanan 1994 Ekonomik Krizi, Türk ekonomisinde istikrar tedbiri almayı zorunlu hale getirmiştir. Böylece, 5 Nisan 1994 tarihli istikrar

programı uygulamaya konulmuştur. Bu programın amacı; enflasyonu hızla düşürmek, Türk Lirasına istikrar kazandırmak, ihracat artışını sağlamak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak olmuştur.

Programda, bir taraftan ekonominin hızla istikrara kavuşturulması amaçlanırken, diğer taraftan istikrarı sürekli kılacak yapısal reformların da gerçekleştirileceği öngörülmüştür. Bu kararlar incelendiğinde, programın; özellikle nominal para miktarının kontrolünü ve kamu harcamalarındaki kısıtları içermesiyle ortodoks, parasal ve mali kısıtlamalara gidilirken maaşlarda fazlaca bir artışa yer vermemesiyle de heterodoks bir istikrar programı niteliği taşıdığını görmekteyiz.

Bu programda alınan tedbirlerin başında, kamu gelirlerinin artırılması ve kamu harcamalarının kısılması gelmiştir. Bu dönemde kamu gelirlerini artırmada ekonomik denge vergisi, net aktif vergisi, ek gayrimenkul vergisi ve ek motorlu taşıtlar vergisi gibi ek vergilere başvurulmuştur.

Vergi dışı gelirler olarak ise KİT ürünlerine, maliyetlerini karşılayacak ölçüde hatta daha yüksek oranlarda zam yapılmış, kamuya ait lojmanların ve dinlenme tesislerinin satılması kararlaştırılmıştır. Özelleştirme gerçekleştirilemediğinden, yeni vergilerden de beklendiği ölçüde gelir elde edilemediğinden devlet, borçlanmaya devam etmiştir.

5 Nisan kararları sonrası tamamen mali amaca yönelik bir vergilendirme gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Vergi sistemimizde büyük bir düzenlemeye gidilmemiş, söz konusu kararlarda vergi ödeme alışkanlığı olmayan kesimlerin bu alışkanlıklarına son vereceği belirtildiği halde, daha önce vergi mükellefi olmayan herhangi bir seçmen kitlesi mükellef kılınmamıştır. Sadece bir defaya mahsus olarak, var olan birkaç vergiyi ek olarak tekrar almak yoluna gidilmiştir.

5 Nisan 1994 kararlarının uygulama sonuçlarına baktığımız zaman bu programın amaçlarına erişemediğini görmekteyiz. Kararların uygulama neticesinde kriz tam olarak atlatılamamış, sadece etkileri zayıflatılmıştır.

1998'den itibaren Türk ekonomisinde artan ekonomik bunalım ortamında hükümet ekonomide istikrarı sağlamak, faiz haddini düşürmek ve büyümeyi istikrarlı ve kalıcı hale getirmek için yeni bir ekonomik program uygulayacağını ilan etmiş, IMF ile üç yıllık bir stand-by anlaşması imzalamıştır. Enflasyonla Mücadele Programı olarak adlandırılan bu program sıkı bir maliye politikası uygulaması sonucunda faiz dışı fazlayı artırmayı, borç yükünü azaltmayı, özelleştirmeyi hızlandırarak yapısal reformları gerçekleştirmeyi, enflasyon hedefi ile uygun gelirler politikasını yürütülmeyi öngörmüştür. Ayrıca, ekonomik birimlere uzun vadeli bakış açısı sağlamak için enflasyonun düşürülmesine kilitlenmiş döviz ve para politikasının yürütülmesini hedeflemiştir.

Fakat Enflasyonla Mücadele Programının da başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Sürdürülemez iç borç dinamiği oluşmuş, kamu bankalarının finansman ihtiyaçlarını kısa vade ve yüksek maliyetle piyasadan karşılamaları bir yandan zararlarının gittikçe artmasına, diğer yandan da mali sektörde istikrarsızlık unsuru olmalarına yol açmıştır. Enflasyonla Mücadele Programında yapısal ve kurumsal düzenlemeler tamamlanmadan para arzındaki genişleme kontrol edilerek ve döviz kuru çapa olarak tutularak kısmen istikrar sağlanmış gibi görünmüş ancak bütçe reformları yapılamamıştır. Bu istikrar programıyla kamunun içine düştüğü borç sarmalı kırılmak istenmiş, mali sektörün yeniden yapılandırılması ve uzun dönemli kalıcı iyileşme hedeflenmişse de, Kasım ve Şubat krizlerinin yaşanması ile bu alanlarda sağlanan geçici iyileşme tersine dönmüş ve mali yapı daha bozulmuştur. 2001 ve 2002 yıllarında vergi gelirlerinde ciddi gerilemeler olmuştur. Vergi gelirlerinde dolaylı vergilere yüklenilmiş dolaysız vergilerin payı sürekli azalmıştır. Dolaylı vergilerin payı toplam vergi gelirleri içinde % 65'lere dayanmıştır.

Böyle bir durum, yeni bir istikrar programı olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bu programın temel amacı, 2001 Şubat krizi sonucunda tekrar yükselme eğilimine girmiş olan enflasyonu düşürmek, hızla artan borç stokunu sürdürülebilir bir seviyeye indirmek ve daralan ekonomiyi tekrar büyüme ortamına kavuşturmak, ayrıca kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak olmuştur. Güçlü Ekonomiye

Geçiş Programında hedeflenen enflasyonla uyumlu gelirler politikası uygulanması öngörülmüş, bunun için vergi gelirlerinin artırılması, özelleştirmeye hız verilerek vergi dışı gelirlerin artırılması, dış borç stokunun azaltılması ve düşük bir enflasyon hedefine yönelik gelirler politikası uygulanması, özelleştirme gelirleri ile toplam borç stokunun GSMH'ye oranla azalması hedeflenmiştir.

5 Nisan ekonomik istikrar programı ile GEGP arasında altı çizilmesi gereken en önemli nokta bu iki program arasındaki vizyon farklılığıdır. Öyle ki, 5 Nisan paketi öncelikle kısa vadeli amaç olarak enflasyonun düşürülmesini öngörürken, GEGP'de ekonomideki yapısal ve kurumsal sorunlar çözülmeden enflasyonla mücadelenin başarılı olamayacağını altı çizilmektedir. İki programı kamu gelirleri arttırmaya yönelik önlemler açısından karşılaştırdığımızda 5 Nisan paketinde kamu gelirlerini arttırmaya yönelik daha radikal kararlar alındığını görüyoruz. Olaya borçlanma politikası açısından baktığımızda, 5 Nisan programında piyasadaki likidite fazlasını çekmek ve kaynak sağlamak amacıyla yüksek faiz politikasına başvurulurken, GEGP'de faizlerin kontrol altında tutulması ve giderek düşürülmesi amaçlanmaktadır. 5 Nisan kararlarında gelir sağlayıcı önlemlerin biri de KİT ürünlerine yapılan şok zamlar ve sağlanacak hasılatın Hazineye aktarılacak payın artırılması olmuştur. GEGP'de bu konuda daha çekinceli davranıldığı görülmektedir.

Makroekonomik sonuçlarına bakıldığında ise, GEGP'nin diğer iki programa göre daha olumlu sonuç verdiğini görmekteyiz. Söz konusu program döneminde GSMH büyüme rakamları üst üste yüksek değerlerde çıkmış, enflasyon oranları tek haneli rakamlara kadar inmiş, faiz oranları makul seviyelere gelmiştir. Ayrıca bu program döneminde bütçe performansı da olumlu seyir izlemiştir. Kamu borçlarında azalış görülmemekle birlikte bu programla birlikte kamu borçları artış trendi yavaşlamıştır. Bütçe açıklarının ve kamu borç stoku rakamlarının GSMH içerisindeki payı birçok Avrupa ülkesini geride bırakmıştır. Ancak ülkenin ekonomik kırılganlığı henüz tamamen ortadan kalkmamıştır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Geliştirilmiş 6. Baskı, Ankara 1997.

ALPAGO, Hasan, **IMF –Türkiye İlişkileri**, Ötüken, İstanbul 2002.

ALPAGO, Hasan, **Türkiye-Uluslar arası Para Fonu (IMF) İlişkileri**, (İ.Ü. SBE, Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul 2001.

AYTAÇ, Beyhan, **Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları)**, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, A.Ü. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Eskişehir, 1994.

BAHÇECİ, Sema, **Ortodoks ve Heteredoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı. Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, (DPT Uzmanlık Tezi), Temmuz 1997.

BBDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı**, Mayıs 2001; “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (21 Şubat Krizinden sonra 14 Nisan’da açıklanan ekonomik program)”

BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı)**, YKY, 6. Baskı, İstanbul, 2002.

DEMİRCAN, Esra Siverekli, Meliha Ener, **IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri**, <http://biibf.comu.edu.tr/edemircanmenerm.pdf>, 30.05.2006.

- DOĞAN, Seyhun, **Uluslararası Para Fonu (İ.M.F.) Destekli İstikrar Programları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulamaları**, (İ.Ü., SBE, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1996.
- EKER, Aytaç -Kamil Tüğen, **Kamu Maliyesine Giriş**, 5. Baskı, İzmir, 1994.
- EMEK, Uğur, **Kamu Maliyesinde Fon Uygulaması**, DPT Yayını, Ankara, 1992.
- ERÇEL, Gazi, **2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur Ve Para Politikası Uygulaması**, Ankara, TCMB Yayını, Aralık 1999.
- ERGİNAY, Akif, **Kamu Maliyesi**, AÜHF Yayınları No:382, Sevinç Matbaası, Ankara 1976.
- ERKAN, Hüsnü, **Ekonomi Politikasının Temelleri**, 2. Baskı, İzmir 1990.
- ESEN, Oğuz, **Türkiye’de Uygulanan IMF-Destekli Yapısal Reformlar, İçinde: Kriz ve IMF Politikaları**, Alkım, İstanbul, 2002.
- FERZELİYEYEV, Mirze, **Türkiye’de Ekonomik İstikrar Politikaları Çerçevesinde 2000 Yılı İstikrar Programı**, M.Ü. SBE İktisat ABD, Yayınlanmamış Y. L. Tezi), İstanbul 2001.
- FİLİZ, Nihal, **İktisat Politikası Açısından 5 Nisan 1994 İstikrar Tedbirlerinin Değerlendirilmesi**, (M.Ü. SBE İktisat ABD, Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul 2000.
- HATİPOĞLU, Zeyyat - Mustafa Aysan, **Türkiye Ekonomisinde 1994 Bunalımı**, Beta Basım, İstanbul, 1994.
- İNCE, Macit, **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Üçüncü Baskı, Kalite Matbaası, Ankara 1976.
- KARAGÜL, Mehmet, **Ekonomik İstikrar Programları ve 1980-1994 Türkiye’deki Uygulama Sonuçları**, (Kocatepe Üniversitesi, SBE, İktisat ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1999.

- KARLUK, Rıdvan, **Küreselleşen Dünyada Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Entegrasyonlar**, 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir, 1995.
- KARLUK, Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, (Gözden Geçirilmiş 7. Baskı), Beta, İstanbul, 2002.
- KARLUK, Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişimi**, Gözden geçirilmiş 6.baskı, Beta Yayınları, İstanbul: 1999.
- KORKMAZ, Esfender, **Vergi Yapısı ve Gelişimi**, İstanbul 1982.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Yasama Organı Denetimine Tabi Fonlar Mevzuatı**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988/1, Ankara, 1988.
- NADAROĞLU, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, Geliştirilmiş 10. Baskı, Beta, İstanbul 1998.
- ORHAN, Osman, **Başlıca Enflasyon Teorileri ve İstikrar Politikaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1995.
- ÖNER, Erdoğan, **Kamu Maliyesi**, 1. Cilt., Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986.
- ÖZCAN, Enver, **Ekonomik Bunalımlar**, Ankara, 1981.
- ÖZER İlhan, **Devlet Maliyesi**, Cilt I., Başbakanlık basımevi, Ankara, 1986.
- PARASIZ, İlker, **Enflasyon, Kriz, Ayarlamalar (Dünyada ve Türkiye’de Kalkınma Makroekonomisi Sorunları)**, Ezgi Kitabevi, 2. Baskı, Bursa, 2002.
- PARASIZ, İlker, **Para Banka ve Finansal Piyasalar**, Ezgi Kitapevi, Bursa, 1994.
- PARASIZ, İlker, **Türkiye Ekonomisi 1923’den Günümüze İktisat Politikaları**, 1. Baskı, Ezgi Yayınevi, Bursa, 1998.

- SAĞLAM, Dünder, **Dünya Ekonomisinde Bunalım (Seçme Yazılar)**, Ar Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1983.
- SAKAL, Mustafa, **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000) Dönem Analizi**, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara 2003.
- SEVER, Erşan, **Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programlarının Etkinliği**, (İ.Ü. SBE İktisat Politikası Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Y.L. Tezi), İstanbul 1998.
- SEYİDOĞLU, Halil, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, 2.Baskı, Kurtiş Mat., İstanbul, 1999.
- ŞENER, Orhan, **Kamu Maliyesi**, Alkım, 6. Baskı, 1998.
- TÜRK, İsmail, **İktisadi Kalkınmanın Finansmanında Vergi Politikası**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1961.
- TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası**, Güncelleştirilmiş 15. bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- TÜRKCAN, Ergun, **IMF’nin Kökenleri, IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye**, Savaş yayınları, 1982.
- TÜSİAD, **1995 Yılına Girerken Türk Ekonomisi**, Ankara, 1995.
- ULAGAY, Osman, **Küreselleşme Korkusu**, 1. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2001.
- ULUATAM, Özhan, **Enflasyon ve Devlet Gelirleri (1963-1978)**, AÜSBF Yayınları No: 462, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1981.
- UŞUN, Ercan, **Türk Vergi Sisteminin 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Politikalarıyla Uyumu**, Celal Bayar Ü., SBE Maliye Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Y.L. Tezi), Manisa 1997.

YAVAŞ, Metin, **İstikrar Programlarının Karşılaştırmalı Analizi**, (Anadolu Ü., SBE. Yayınlanmamış Y. L. Tezi), 1999.

YAVAŞ, Metin, **İstikrar Programlarının Karşılaştırmalı Analizi**, (Eskişehir AÜ., Yayınlanmamış Y.L. Tezi), 1999.

Makaleler

BERKSOY, Turgay, “Türkiye’de Konsolide Bütçe İçinde Yer Alan Özel Gelirler ve Fonlar (Yorum)“, **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar**, AÜ İİBF 12-15 Mayıs 1999, Belek –Antalya, AÜ Basımevi, Eskişehir 2000.

BORATAV, Korkut, “IMF’nin Reçeteleri ve İktisat Politikası Deneyleri”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 209, İstanbul.

BÜYÜKİŞİK, Pınar, "4008 Sayılı Kanunla Getirilen Değişiklikler", **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 156, 1994.

CİN, Fatih -Bilge Köksel Yalçın-M. Kemal Doğru, “Heteredoks Politikalar Işığında Türkiye’de Uygulanmakta Olan İstikrar Programı ve Bir Değerlendirme”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 23-24 (Ekim 2000-Mart 2001) <http://maun.istanbul.edu.tr/siyasal/Turkce/Dergi/Sayi%2023-24/07.htm>, 12.08.2002

COTTARELLI, Carlo, “Turkey Always had Control of its Economy”, **Financial Times**, 5 Mayıs 2001.

ÇAKMAN, K., - D., Çapan, “On Stabilization and Liberalization Policies with References to Argentinian and Israeli Experience”, **Yapı Kredi Economic Review**, Vol: IV, No: 4, January, 1991.

ÇELEBİ, Esat, “İkibinbir Yılında Türkiye Ekonomisinin Genel Görünümü”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 2001/4.

DİKEÇ, Üstün, “Fonlar ve Denetim”, **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, 4-5 Haziran, Ankara, 1987.

DOĞAN, Seyhun, “2000-2002 Dönemi Stand-by Programının Türkiye Ekonomisi Hedefleri-Politikaları”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mayıs 2000.

DOĞAN, Seyhun, “Türkiye’de Vergi Yükünün Gelişimi (1980’lerden 2000’e)”, **Vergi Dünyası**, Yıl: 21, Sayı: 246, Şubat 2002.

ERTUNA, Özer, “Ekonomik İstikrar Programı ve Borçlanma Stratejisi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Şubat 2001, (ss. 19-39).

ESEN, Oğuz, “Heterodoks İstikrar Programları: Teori ve Uygulama”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C. 16, S. 3-4, Ankara, 1989.

ESEN, Oğuz, “Yüksek Enflasyon ve Heterodoks İstikrar Programları”, **İktisat Dergisi**, S. 290, İFMC Yayını, İstanbul, 1989.

İsmail CAN, “Ekonomik Krizlere Karşı Uygulanması Gereken Vergi Politikası”, **Kamu Maliyesi Dergisi**, Mayıs-Ağustos, 2003 (Sayı 143); s. 7, <http://www.maliye.gov.tr/apk/default.htm>, 12.09.2003.

KARACA, Yüksel, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikaları: Vergi Yükü ve Vergi Gelirlerinin Kompozisyonu Açısından Türkiye Nerede?", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 93, Eylül 2000.

KARAKAŞ, Eser -Pınar Akkoyunlu, “Mali Kriz Göstergeleri”, **Türkiye’de Kamu Ekonomisi ve Mali Kriz, XII, (Türkiye Maliye Sempozyumuna Sunulan Tebliğ)**, Antalya: (14-17 Mayıs 1997).

KIZILOĞ, Şükrü - Mustaf Durmuş, “Ekonomik Kriz ve Kamu Maliyesi”, **Kriz ve IMF Politikaları**, Alkım, İstanbul, 2002.

KOBAN, Emine, “Vergi Reformları ve Türk Vergi Sisteminde Reformların Genel Bir Değerlendirilmesi”, <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/3/koban/>

[koban1.html](#), 15.10.2002, TÜSİAD, **1998 Yılına Girerken Türk Ekonomisi**, İstanbul: TUSİAD Yayını, 1998.

MERİÇ, Metin, “Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi”, <http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/6-3.doc>, 12.08.2003.

MUNDELL, Robert A., “İç ve Dış İstikrar İçin Para ve Maliye Politikalarının Uygun Biçimde Kullanımı”, (çeviren: Beyhan Ataç), ESADER, Cilt XVI, Sayı: 2, Haziran 1980.

OKTAR, Suat - Akgüç Öztin-Toruner Yaman, “İstikrar Programı İçinde Kasım Krizi: Değerlendirme ve Beklentiler”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Aralık 2001,(ss.5-19).

OKTAR, Suat, “Hiperenflasyon ve Heterodoks İstikrar Programları”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl: 31, Sayı: 7, Temmuz 1994.

ONGUN, Tuba, “Yabancı Sermaye ve Dış Borçlar”, İçinde: **Türkiye Ekonomisi**, İmaj Yayınevi, Ankara 2001.

ÖGEOĞLU, Abdurrahman, “İstikrar Programı ve Geline Nokta”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği, Sayı:151, Nisan 2001.

ÖZTEK, Durmuş, “Türkiye’de Vergi Dışı Normal Gelirlerin Kamu Gelirleri İçindeki Yeri ve Önemi”, **XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar**, AÜ İİBF 12-15 Mayıs 1999, Belek –Antalya, AÜ Basımevi Eskişehir 2000.

SOYAK, Alkan - Cengiz Bahçekapılı, “İktisadi Krizler- IMF Politikaları İlişkisi ve Finance And Development Dergisindeki Yansımaları”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl.13, Sayı.144, 1998.

ŞAHİNKAYA, Serdar, “İstikrar Programları Üzerine Bazı Gözlemler ve Yeni İktisat Politikası Yaklaşımı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C. 18, S. 157, Ankara, 1993.

TAŞ, Metin, “Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Arttırılmasına Yönelik Önlemler”, **Kamu Kesimi Finansman Açıkları**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları No: 80, İstanbul, 1996.

TÜREL. Oktay, “Ekonomik İstikrar Programlarına Genel Bir Bakış”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınları, 1984.

TÜRKAL, Hasan, “İç ve Dış Borçlanmanın Ekonomi Üzerindeki Etkilerinin Karşılaştırılması”, **Maliye (Seçme Yazılar)**, (Editörler: Binnur Çelik-Fatih Saraçoğlu), Ankara 2003.

UYGUR, Ercan, “25 Yıldır Süren Yüksek Kronik Enflasyon ve Enflasyonla Mücadele”, **İktisat/İşletme ve Finans Dergisi**, (2000);Yıl:15, Sayı:167.

YALMAN, Galip, “Gelişme Stratejileri ve Stabilizasyon Politikaları: Bazı Latin Amerika Ülkelerinin Deneyimleri Üzerine Gözlemler”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınları, 1984.

YELDAN, Ercan, “Birinci Yılında 2000 – Enflasyonlu Düşürme Programının Değerlendirilmesi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 25; Sayı: 226.

Diğer Yayınlar

DİE, **Haber Bültenleri**, <http://www.die.gov.tr/hbultenleri.htm>, 08.09.2003-10.09.2003.

DPT, **Kamu Finansmanı Raporu: 2002 Yılı Programı Temel Makroekonomik Hedef ve Politikaları İle Kamu Kesimi Genel Dengesinde Gelişmeler**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı;

yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü;
Ekim 2001.

DPT, **Konjonktür Değerlendirme Raporu**, Mayıs, 1996.

DTM, **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, 2003.

Hazine Müsteşarlığı, “**Haziran 1999 Tarihinden Günümüze Kadar Olan Yasal Düzenlemeler**”, http://www.treasury.gov.tr/mevzuat_son.htm, 10.08.2003.

Hazine Müsteşarlığı, **3 Mayıs 2001-2001 Tarihli Niyet Mektubu**, <http://www.treasury.gov.tr>, 3.05.2003.

Hazine Müsteşarlığı, **Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri-I, II**; (Niyet Mektubu, Para Politikası, Ekonomik Kararlara İlişkin Mevzuat), Cilt 1, 2; T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası, Ocak 2000; <http://www.hazine.gov.tr/yayin/emppm1/default.htm>, 12.02.2003.

Hazine Müsteşarlığı, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, IMF’ye verilen Niyet Mektupları ve TCMB, Para Politikası Raporu, Kasım 2001.

Hazine Müsteşarlığı, http://www.hazine.gov.tr/Standby/IMFTR_030803.pdf , 28.05.2006.

Hazine Müsteşarlığı, http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_borc.htm, 25.05.2006.

Hazine Müsteşarlığı, http://www.hazine.gov.tr/stat/yillik_stok_GNP.htm, 31.05.2006.

Hazine Müsteşarlığı, **Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, www.treasure.gov.tr/programson140401.pdf, 05. 10. 2003.

Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, 27.05.2006.

İSO, **Türkiye Ekonomisi 2001**, İstanbul, 2001.

İTO, **Aylık Ekonomik Veriler**, 2002.

İTO, **Aylık Ekonomik Veriler**, 2003.

Maliye Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı,

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_29.xls,

31.05.2006.

Resmi Gazete, **Vergi Barışı Kanunu**, Kanun No. 4811, Kabul Tarihi: 25.2.2003,
27 Şubat 2003 Tarihli, Sayı: 25033.

TC. Başbakanlık, **Ekonomik Programla İlgili Gelişmeler**”, Makroekonomik
Göstergeler, T.C. Başbakanlık Müsteşarlığı, 21 Eylül 2003, Sayı: 19.
<http://www.basbakanlik.gov.tr/meg/eylul/sayi19/eprogram.htm>,
22.09.2003.; IMF'ye verilen Niyet Mektubu 18.01.2002.

TC. Merkez Bankası, **Yıllık Rapor, 2000**, TCMB Yay., Ankara 2001.

TCMB, **2002 Yılında Para ve Kur Politikasında Muhtemel Gelişmeler**,
2.01.2002.

TCMB, http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/05turkce/bolum_II2005.pdf,
30.05.2006.

TCMB, **Yıllık Rapor - 2000**.

TCMB, **Yıllık Rapor – 2005**, [http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/05turkce/
bolum_II2005.pdf](http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/05turkce/bolum_II2005.pdf).

TDM, **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, 2002.

TDM: **Başlıca Ekonomik Göstergeler**, 2003.

TİK (Türkiye İstatistik Kurumu), www.die.gov.tr, 8.08.2002.

TOBB, **Ekonomik Rapor 2000**, Ankara, Mayıs 2001.

İnternet Yayınları

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>, 12.12.2002.

<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html>, 12.12.2002.

<http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/index.htm#P1>, 13.05.2006.

<http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER/INT1980SONRASI.pdf>, 13.03.2003.

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/KBG/Tablo_19.xls, 38.05.2006.

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 17.06.2002.

<http://www.tbb.org.tr/turkce/kitap2002/ekonomi.pdf>, 12.12.2002.

http://www.treasury.gov.tr/genel_degerlendirme.htm, 12.12.2002.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/>, 18.12.2002.

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

http://www.belgenet.com/eko/yeniprogram_2001.html, 12.03.2003.

<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-3.htm>, 12.03.2003.

<http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~1@w~1@tarih~2003-05-16-t@nvid~268186,00.asp> , 16.08.2003.

<http://www.ntvmsnbc.com/news/226539.asp> , 16.08.2003.

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf, 13.05.2006.

