

**T.C.  
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANA BİLİM DALI  
İKTİSAT PROGRAMI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KÜRESELLEŞMENİN TÜRK KAMU MALİYESİNE  
ETKİLERİ**

**EMRE KARABEKİR  
09710023**

**TEZ DANIŞMANI  
PROF. DR. NEVİN COŞAR**

**İSTANBUL  
2012**

**T.C.  
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANA BİLİM DALI  
İKTİSAT PROGRAMI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KÜRESELLEŞMENİN TÜRK KAMU MALİYESİNE  
ETKİLERİ**

**EMRE KARABEKİR  
09710023**

**TEZ DANIŞMANI  
PROF. DR. NEVİN COŞAR**

**İSTANBUL  
2012**

## ÖZET

Küreselleşme süreci, 1980’li yıllardan sonra hız kazanarak tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ekonomik bakımdan bir dönüşüme uğratmıştır. Bu dönüşümün sonucu olarak ulus devletlerin ekonomideki ağırlığı gün geçtikçe azalmış ve ülkeler ekonomi politikaları alanında karar verirken çeşitli kuruluşlara bağımlı hale gelmişlerdir.

Devletler, ekonomik hayatta etkinliğini yavaş yavaş kaybederken mali istikrarı sürdürebilmenin çaresini aramışlardır. Bu nedenle maliye politikası aracı kullanılarak kamu bütçesinin etkinliğini artırmanın yolu aranmıştır. Kamu bütçesinin hazırlanmasında mali alanda sınırlandırmalara gidilerek mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır.

Türkiye’de de kamu mali disiplini anlayışı AB ve IMF gibi uluslar üstü kuruluşların etkisiyle önem kazanmış ve bir takım anayasal düzenlemeler yapılarak devletin yeni ekonomik sisteme uyum sağlanmasına çalışılmıştır.

Bu bağlamda, çalışmada küreselleşmenin Türk kamu maliyesine etkisi 24 Ocak kararları sonrasında tarihsel süreç içerisinde incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Küreselleşme, IMF, Avrupa Birliği, Mali Disiplin, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

## ABSTRACT

Since the 1980's the acceleration of globalization has shaped and transformed the economic structure of the developed and developing countries. This transformation has weakened the nation-states' influence on national economic strategies, making them dependent on certain establishments.

As states fail to preserve their influence on national economy, they have been seeking solutions to sustain financial stability. In order to achieve it, fiscal policy is used to enhance the effectiveness of the public budget. It is aimed to maintain the fiscal discipline through delimitation in finance while planning the fiscal budget.

With the effect of supranational institutions such as the EU and IMF, fiscal discipline in public finance became important in Turkey and various laws were made to provide agreement with the new economic system of the state.

In this context, this study inspected the effect of globalization on Turkish public finance in a chronological order after January 24 decisions.

**Key words:** Globalization, IMF, European Union, Fiscal Discipline, Public Financial Management and Control Law

## İÇİNDEKİLER

Sayfa No

|                                                                 |        |
|-----------------------------------------------------------------|--------|
| ÖZET.....                                                       | iii    |
| ABSTRACT .....                                                  | iv     |
| İÇİNDEKİLER.....                                                | v      |
| TABLO LİSTESİ.....                                              | viii   |
| ŞEKİL LİSTESİ.....                                              | ix     |
| KISALTMALAR .....                                               | x      |
| <br>GİRİŞ .....                                                 | <br>1  |
| <br>1. KÜRESELLEŞME’NİN TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİSİ.....         | <br>4  |
| 1.1 Küreselleşme.....                                           | 4      |
| 1.2 1980 Öncesi Türkiye Ekonomisi.....                          | 4      |
| 1.3 1980 Sonrası Türkiye Ekonomisi.....                         | 5      |
| 1.3.1 Tarım.....                                                | 5      |
| 1.3.1.1 DTÖ Tarım Anlaşması ve Türk Tarımı Üzerine Etkisi ..... | 6      |
| 1.3.1.1.1 Pazara Giriş Alanındaki Etkiler.....                  | 6      |
| 1.3.1.1.2 İhracat Sübvansiyonları Alanındaki Etkiler .....      | 7      |
| 1.3.1.1.3 Yurtiçi Destekler .....                               | 7      |
| 1.3.1.2 Tarım – Maliye Politikası İlişkisi .....                | 8      |
| 1.3.1.3 Tarımsal Destekleme Bütçesi .....                       | 9      |
| 1.3.2 Dış Ticaret .....                                         | 10     |
| 1.3.2.1 Dış Ticaret Rejimi .....                                | 12     |
| 1.3.2.1.1 İhracat Rejimi .....                                  | 12     |
| 1.3.2.1.2 İthalat Rejimi.....                                   | 13     |
| 1.3.2.1.3 Ödemeler Dengesi .....                                | 14     |
| 1.3.3 Finans.....                                               | 15     |
| 1.3.3.1 Döviz Kuru Politikası.....                              | 16     |
| 1.3.3.2 Faiz Oranlarındaki Gelişmeler.....                      | 17     |
| 1.3.3.3 Devlet İç Borçlanma Senetlerine Başlanması .....        | 18     |
| 1.3.3.4 Bankacılık Sektörü.....                                 | 19     |
| 1.3.3.4.1 Bankalar Kanunu .....                                 | 21     |
| 1.3.3.4.2 Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması .....      | 23     |
| 1.3.3.4.2.1 Finansal Açıdan Yeniden Yapılandırma .....          | 23     |
| 1.3.3.4.3 TMSF Bankalarının Yeniden Yapılandırılması .....      | 24     |
| 1.3.3.4.3.1 Açık Pozisyonların Kapatılması .....                | 25     |
| 1.3.3.4.3.2 Özel Bankacılık Sistemi.....                        | 26     |
| <br>2. IMF İSTİKRAR ÖNLEMLERİ VE KAMU MALİYESİ .....            | <br>29 |
| 2.1 24 Ocak 1980 Kararları .....                                | 31     |
| 2.1.1 24 Ocak Programının Kapsamı .....                         | 32     |
| 2.1.2 24 Ocak Kararlarının Genel Değerlendirilmesi .....        | 33     |
| 2.1.3 24 Ocak Kararları’ndan 5 Nisan Kararlarına Doğru .....    | 34     |

|             |                                                                                                                                                                             |           |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.2         | 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemleri ve İstikrar Programı.....                                                                                                                   | 34        |
| 2.2.1       | 5 Nisan Kararlarının Nedenleri .....                                                                                                                                        | 34        |
| 2.2.2       | 5 Nisan Kararlarının Amaçları ve Kamu Maliyesini İlgilendiren Kararlar .....                                                                                                | 36        |
| 2.2.3       | 5 Nisan Kararları'nın Değerlendirilmesi .....                                                                                                                               | 37        |
| 2.3         | 9 Aralık 1999 Yılı Enflasyonu Düşürme ve İstikrarı Sağlama Programı.....                                                                                                    | 37        |
| 2.3.1       | IMF Niyet Mektubu'nun İçeriği.....                                                                                                                                          | 38        |
| 2.3.2       | İstikrar Programının Amaçları .....                                                                                                                                         | 38        |
| 2.3.3       | Kamu Maliyesi ve Yapısal Düzenlemeler .....                                                                                                                                 | 40        |
| 2.4         | Kasım 2000 Krizi ve Şubat 2001 Krizi .....                                                                                                                                  | 41        |
| 2.4.1       | İstikrar Programının Başarısızlık Nedeni.....                                                                                                                               | 42        |
| 2.4.2       | Programın Değerlendirilmesi .....                                                                                                                                           | 43        |
| 2.5         | 2001 Yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı .....                                                                                                                              | 44        |
| 2.5.1       | Maliye Politikasını Düzenleyici Kararlar .....                                                                                                                              | 46        |
| 2.6         | 2005 Döneminde Uygulanan Ekonomik İstikrar Programı .....                                                                                                                   | 48        |
| 2.6.1       | Programın Amaçları ve Uygulaması .....                                                                                                                                      | 49        |
| 2.6.2       | 2005 Programın Değerlendirilmesi .....                                                                                                                                      | 50        |
| 2.7         | 2008 Krizi ve 20. Stand-by Anlaşması .....                                                                                                                                  | 51        |
| 2.8         | Küresel Krizin Türk Ekonomisi'ne Etkileri .....                                                                                                                             | 51        |
| <b>3.</b>   | <b>İSTİKRAR ÖNLEMLERİNİN KAMU MALİYESİ'NE YANSIMALARI ..</b>                                                                                                                | <b>53</b> |
| 3.1         | IMF'nin Kamu Maliyesi Alanındaki Önlemleri .....                                                                                                                            | 54        |
| 3.1.1       | Kamu Harcamaları Alanındaki Önlemler .....                                                                                                                                  | 54        |
| 3.1.1.1     | Cari Harcamalar .....                                                                                                                                                       | 56        |
| 3.1.1.2     | Transfer Harcamaları .....                                                                                                                                                  | 57        |
| 3.2         | Kamu Gelirleri Alanındaki Önlemler.....                                                                                                                                     | 58        |
| 3.2.1       | Kamu İç ve Dış Borçlanması .....                                                                                                                                            | 59        |
| 3.2.1.1     | Kamu Borç Yönetimi .....                                                                                                                                                    | 59        |
| 3.2.1.2     | Borç Yönetiminin Hukuksal Altyapısı .....                                                                                                                                   | 59        |
| 3.2.1.2.1   | İç Borçlanma Yetkisi .....                                                                                                                                                  | 60        |
| 3.2.1.2.2   | Dış Borçlanma Yetkisi.....                                                                                                                                                  | 61        |
| 3.2.1.2.3   | Borçlanma Limiti.....                                                                                                                                                       | 61        |
| 3.2.1.3     | Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi .....                                                                                                                                     | 61        |
| 3.1.2       | Vergi Politikasındaki Dönüşüm .....                                                                                                                                         | 63        |
| 3.1.2.1     | Vergi Politikaları'ndaki Gelişim.....                                                                                                                                       | 63        |
| 3.3         | Bütçe Mevzuatındaki Değişiklikler.....                                                                                                                                      | 67        |
| 3.3.1       | Bütçe .....                                                                                                                                                                 | 67        |
| 3.3.2       | 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu çerçevesinde Programlama Planlama Bütçeleme Sistemi ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ..... | 67        |
| 3.3.2.1     | Genel Muhasebe Kanunu .....                                                                                                                                                 | 68        |
| 3.3.2.1.1   | Planlama Programlama Bütçe Sistemi.....                                                                                                                                     | 69        |
| 3.3.2.1.1.1 | PPBS' nin Amaçları .....                                                                                                                                                    | 70        |
| 3.3.2.1.1.2 | Planlama Programlama Bütçe Sistemi'nin Sonuçları, Üstün ve Eksik Yönleri.....                                                                                               | 70        |
| 3.3.2.2     | 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Düzenlemeler .....                                                                                 | 71        |
| 3.3.2.2.1   | Kanunun Gerekçesi ve Amacı.....                                                                                                                                             | 71        |
| 3.3.2.2.1.1 | Kanunun Kapsamı .....                                                                                                                                                       | 71        |
| 3.3.3       | Kamu Maliyesine İlişkin Düzenlemeler .....                                                                                                                                  | 72        |

|                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3.3.1 Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi .....                   | 72         |
| 3.3.3.1.1 Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Süreci Unsurları .....           | 74         |
| 3.3.3.1.1.1 Stratejik Plan .....                                               | 74         |
| 3.3.3.1.1.2 Performans Programı .....                                          | 75         |
| 3.3.3.1.1.3 Faaliyet Raporu .....                                              | 75         |
| 3.3.3.1.1.4 Performans Denetimi .....                                          | 75         |
| 3.3.3.1.2 Performans Esaslı Bütçeleme’den Beklenen Faydalar .....              | 76         |
| 3.3.3.1.2.1 Mali Saydamlık .....                                               | 76         |
| 3.3.3.1.2.2 Hesap Verebilirlik .....                                           | 76         |
| 3.3.3.1.3. Kamu İdarelerinin Bütçeleme Süreci .....                            | 77         |
| 3.3.3.1.3.1. Bütçe Türleri ve Kapsamı .....                                    | 77         |
| 3.3.3.1.3.2 Bütçe Hazırlama Süreci .....                                       | 78         |
| 3.3.3.1.3.3 Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının<br>Görüşülmesi .....       | 79         |
| <b>4. AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLERİN KAMU MALİYESİNE<br/>YANSIMALARI .....</b> | <b>82</b>  |
| 4.1 Parasal Birlik Kavramı .....                                               | 83         |
| 4.2 Avrupa Para Birliği Kavramı .....                                          | 84         |
| 4.2.1 Optimum Para Sahası Teorisi .....                                        | 84         |
| 4.2.2 Tarihsel Gelişim .....                                                   | 85         |
| 4.2.2.1 Barre Raporu .....                                                     | 85         |
| 4.2.2.2 Werner Raporu .....                                                    | 86         |
| 4.2.2.3 Avrupa Para Sistemi .....                                              | 87         |
| 4.2.2.4 Delors Raporu .....                                                    | 87         |
| 4.2.3 Ekonomik ve Parasal Birliğin Gerçekleşme Aşamaları .....                 | 88         |
| 4.2.3.1 Avrupa Birliği Maliye Politikası .....                                 | 89         |
| 4.2.3.1.1 Maastricht Antlaşması .....                                          | 90         |
| 4.2.3.1.2 İstikrar ve Büyüme Paketi .....                                      | 91         |
| 4.2.3.1.3 Maastricht Kriterleri .....                                          | 93         |
| 4.2.3.1.3.1 Enflasyon Kriteri .....                                            | 94         |
| 4.2.3.1.3.2 Bütçe Açığı Kriteri .....                                          | 94         |
| 4.2.3.1.3.3 Kamu Borçları Kriteri .....                                        | 95         |
| 4.2.3.1.3.4 Faiz Oranı Kriteri .....                                           | 95         |
| 4.2.3.1.3.5 Döviz Kuru Kriteri .....                                           | 96         |
| 4.2.3.1.4 Türkiye’ nin Maastricht Kriterlerine Uyumu .....                     | 97         |
| 4.2.3.1.4.1 Fiyat İstikrarı .....                                              | 97         |
| 4.2.3.1.4.2 Borçlanma Gereği .....                                             | 99         |
| 4.2.3.1.4.3 Genel Devlet Borç Stoku .....                                      | 99         |
| 4.2.3.1.4.4 Uzun Dönem Faiz Oranları .....                                     | 99         |
| <b>5. GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ .....</b>                                   | <b>101</b> |
| <b>KAYNAKÇA .....</b>                                                          | <b>105</b> |
| <b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>                                                          | <b>114</b> |

## TABLO LİSTESİ

|                                                                                                 | Sayfa No |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Tablo 1.1:</b> Tarımın Bütçe İçindeki Payı.....                                              | 9        |
| <b>Tablo 1.2:</b> Tarımsal Destekleme Araçları 2006-2010 Bütçe Payı.....                        | 10       |
| <b>Tablo 2.1:</b> 9 Aralık 1999 IMF Niyet Mektubu 2000-2002 Dönemi Kamu Mali<br>Hedefleri ..... | 40       |
| <b>Tablo 4.1:</b> Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Enflasyon ve Faiz Kriteri.....                 | 96       |



## ŞEKİL LİSTESİ

|                                                                                                         | Sayfa No |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Şekil 3.1: 2001-2009 Dönemi KİT'lerin Sermaye ve Görev Zararı.....                                      | 58       |
| Şekil 3.2: 2000-2012 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin Gayrisafi<br>Milli Hasıla'ya Oranı..... | 62       |
| Şekil 4.1: Türkiye ve Euro Bölgesi Karşılaştırmalı Enflasyon Oranı (2001-2011) ..                       | 98       |
| Şekil 4.2: Türkiye ve Euro Bölgesi Karşılaştırmalı Uzun Dönemli Faiz Oranı<br>(2001-2013).....          | 100      |

## KISALTMALAR

|                   |                                                                  |
|-------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>AB</b>         | : Avrupa Birliği                                                 |
| <b>ABD</b>        | : Amerika Birleşik Devletleri                                    |
| <b>ABP</b>        | : Avrupa Para Birliği                                            |
| <b>ATKA</b>       | : Avrupa Topluluğu'nu Kuran Anlaşma                              |
| <b>ATV</b>        | : Akaryakıt Tüketim Vergisi                                      |
| <b>BÜMKO</b>      | : Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü                          |
| <b>ÇAYKUR</b>     | : Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü                                |
| <b>DGD</b>        | : Doğrudan Gelir Desteği                                         |
| <b>DİBS</b>       | : Devlet İç Borçlanma Senedi                                     |
| <b>DTÖ (UTTA)</b> | : Dünya Ticaret Örgütü                                           |
| <b>DPT</b>        | : Devlet Planlama Teşkilatı                                      |
| <b>ECU</b>        | : Avrupa Para Birliği                                            |
| <b>EPB</b>        | : Ekonomik Parasal Birlik                                        |
| <b>ESA 95</b>     | : Avrupa Muhasebe Sistemi                                        |
| <b>GATT</b>       | : Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması                   |
| <b>GEGP</b>       | : Güçlü Ekonomi'ye Geçiş Programı                                |
| <b>GFS</b>        | : Devlet Mali İstatistikleri                                     |
| <b>GOÜ</b>        | : Gelişmekte Olan Ülke                                           |
| <b>GSMH</b>       | : Gayrisafi Milli Hasıla                                         |
| <b>GSYH</b>       | : Gayrisafi Yurtiçi Hasıla                                       |
| <b>IMF</b>        | : Uluslararası Para Fonu                                         |
| <b>İBP</b>        | : İstikrar ve Büyüme Paktı                                       |
| <b>KDV</b>        | : Katma Değer Vergisi                                            |
| <b>KİT</b>        | : Kamu İktisadi Teşebbüsleri                                     |
| <b>KKBG</b>       | : Kamu Kesimi Borçlanma Gereği                                   |
| <b>OECD</b>       | : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü                          |
| <b>OPS</b>        | : Ortak Para Sahası                                              |
| <b>OTP</b>        | : Ortak Tarım Politikası                                         |
| <b>PEB</b>        | : Performans Esaslı Bütçeleme                                    |
| <b>PEKTİM</b>     | : Petrokimya Holding A.Ş                                         |
| <b>PFPSAL</b>     | : Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Yapısal Uyum Kredisi        |
| <b>PPBS</b>       | : Planlama, Programlama, Performans Sistemi                      |
| <b>TBMM</b>       | : Türkiye Büyük Millet Meclisi                                   |
| <b>TCDD</b>       | : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları                        |
| <b>TCMB</b>       | : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası                             |
| <b>TEFE</b>       | : Toptan Eşya Fiyatları Endeksi                                  |
| <b>TEKEL</b>      | : Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş Gen. Müd. |
| <b>TL</b>         | : Türk Lirası                                                    |
| <b>TMO</b>        | : Tarım Mahsulleri Ofisi                                         |
| <b>TMSF</b>       | : Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu                                 |
| <b>TRUP</b>       | : Tarım Reformu Uygulaması Projesi                               |
| <b>TSFAS</b>      | : Türkiye Şeker Fabrikaları Şirketi                              |
| <b>TÜİK</b>       | : Türkiye İstatistik Kurumu                                      |
| <b>TÜFE</b>       | : Tüketici Fiyatları Endeksi                                     |
| <b>TÜPRAŞ</b>     | : Türkiye Petrol Rafineleri Anonim Şirketi                       |

## GİRİŞ

Ülke sınırlarının kaldırılıp dünyanın tek bir mekan olarak algılanmasını anlatan küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin yerel sınırları aşarak dünya geneline yayılması olarak değerlendirilmektedir.

Son dönemlerde gündemden düşmeyen küreselleşme, birçok bilim dalı tarafından kullanılan bir terimdir. Bu terim için çeşitli tanımlamalar yapılmış fakat çok geniş bir kavramı kapsadığı için tek bir tanımın yapılmasını zorlaştırmıştır.

Ekonomik küreselleşme ise; hizmet, mal ve üretim faktörlerinin serbest dolaşımı ve serbest ticarettir. Ayrıca küreselleşme, uluslararası ticareti, uluslararası sermaye hareketlerini ve teknoloji alanındaki tüm gelişmeleri de kapsamaktadır.

İki evreden geçerek günümüzdeki halini alan küreselleşmenin birinci dönemi, Sanayi Devrimi ve I. Dünya Savaşı'nın başlamasına kadar devam etmiştir. Merkantilist anlayışın terk edilip liberal ekonomik sistemin benimsendiği bu dönemde ticaretin, sermaye hareketlerinin ve finansal sistemlerin liberalleşmesi ile küresel dünya pazarının oluştuğu, üretim ve finans piyasalarının ülke sınırları dışına çıkarak tek bir çatı altında toplandığı görülmüştür.

I ve II. Dünya Savaşları'nın yaşandığı dönemlerde ülkelerin korumacılık politikaları nedeniyle, ekonomik küreselleşme sürecinde aksaklıklar yaşanmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan galip çıkan ABD'nin desteğindeki IMF, Dünya Bankası, GATT ve OECD gibi uluslar üstü kuruluşlar, küreselleşmeyi tüm dünyaya yaymaya başlamıştır.

1971'de Bretton Woods sisteminin çökmesinin ardından İkinci Küreselleşme dönemi başlamış ve gelişmiş ülkeler, sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaları kaldırmışlardır. Sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılmasıyla ekonomik küreselleşme hız kazanmıştır.

Planlı ekonomi dönemi ve öncesinde, ekonomik kaynakların ve yapılan yatırımların yetersiz oluşu, ülke ekonomisinin gerçek potansiyelinde büyümemesine neden

olmuştur. Ekonomik, sosyal, kültürel ve politik denge açısından global bütünleşmenin artması anlamına gelen küreselleşme, 1980 sonrası dönemde Türkiye’de kamu maliyesi üzerinde büyük bir etki bırakmıştır.

Kamu maliyesi, kamunun amaçlarını gerçekleştirmek için uygulamaları ve olması gereken en uygun düzeyi araştıran, harcamaların yapılması için gereken gelir kaynaklarının elde edilmesine ilişkin; ekonomik, hukuki, teknik ve sosyal boyutları içeren bir bilim dalıdır.

24 Ocak kararları ile dışa açılma ve serbestleşme uygulamalarıyla devletin mali işlevlerinde de değişimin kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Bu doğrultuda devletin daha küçük ve daha etkin olma düşüncesi, tüm dünyada Türkiye ile eş zamanda gündeme gelmiştir.

Türkiye, hem devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasını hem de özel sektörün yönlendirdiği bir serbest piyasa sürecine girilmesini amaçlamıştır. Ancak uygulamada yanlış dışa açılma ve serbestleşme politikaları kamu açıklarının daha da artmasına yol açmıştır

Türkiye Cumhuriyeti ekonomisine yön veren politikacılar ve bürokratlar, küçülme ve etkinliğin artırılması amacıyla liberalizasyon çalışmalarına başlanmasına karar vermiştir. Böylece, ihracata yönelik büyüme stratejisinin kabul edilmesi, sermaye birikiminin sağlanması ve Türkiye’nin gelişmiş ülkeler seviyesine ulaşması amaçlanmıştır. Bu politikaların gerçekleşmesi için de kamu maliyesi politika ve uygulamalarından faydalanılmıştır.

24 Ocak kararlarının alınmasının ardından yeni bir mali yapının bir takım mali kurallar eşliğinde oluşturulması düşünülmüştür. Bu amaçla yeni düzenin sıkı bir mali disiplin ve düşük bir bütçe açığı hedefleyen bir mali yapıyı içereceği öngörülmüştür.

Bu çalışmada, Türkiye’nin küreselleşmenin getirdiği değişim sürecinin etkisinde Türk kamu maliyesinde yaşanan gelişmeler aracılığı ile 1980 sonrasında uygulama ve politikalar bazında yaşanan gelişmeler ele alınacaktır.

Bu doğrultuda küreselleşmenin Türkiye kamu maliyesine etkileri, IMF istikrar önlemleri ve AB ile ilgili ilişkiler dört bölümde ele alınacaktır.

Birinci bölümde; genel ekonomik durumdaki değişiklikler; tarım, dış ticaret ve finans alanında incelenecek ve bu değişimin kamu maliyesine etkileri üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde, 1980’den günümüze kadar IMF ile imzalanan stand-by anlaşmalarının doğrultusunda kamu maliyesi alanında öngörülen düzenlemeler ele alınacaktır. 24 Ocak kararlarının ardından 1994, 1999, 2001 krizi ile uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile 2005, 2008 krizi nedeniyle ekonomi gündemini meşgul eden istikrar programları kamu maliyesi itibariyle irdelenecektir.

Üçüncü bölümde, son 30 yıl içerisinde bütçe, iç ve dış borç, vergi ile transfer harcamalarındaki gelişmeler anlatılacaktır. Bütçe konusu, özellikle 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ve günümüzün ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde oluşturulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu karşılaştırmalı şekilde ele alınacaktır. Bu iki kanunun yanında, PPB Sistemi ve 5018 sayılı kanunun altyapısını oluşturduğu performans esaslı bütçeleme sisteminin kamu maliyesine katkıları üzerinde durulacaktır. Ayrıca, iç ve dış borçlanmanın yasal altyapısı, küreselleşmenin vergi politikaları üzerine etkisine değinilecek ve kamu bütçesinden pay alan yatırım, cari ve transfer harcamalarındaki gelişmeler ele alınacaktır.

Dördüncü bölümde ise, Avrupa Birliği’nin ekonomik birleşme süreci II. Dünya Savaşı sonrası yeniden yapılanması, maliye politikası ile 2005 yılından itibaren sıkı mali kuralları uygulamaları, Türkiye’nin Avrupa Birliği üyesi olma yolunda mali disiplin sağlama konusunda Maastricht Kriterleri’ne uyumu üzerinde durulacaktır.

Son bölümde ise, çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılarak, Türkiye’nin 1980 sonrası etki altına girdiği küreselleşmenin kamu maliyesi üzerindeki etkileri üzerinde durulmuştur.

Tez çalışmasının yöntemi, Türkiye’de meydana gelen kamu mali yöntemindeki gelişmeleri ve Türkiye’nin etkilendiği Avrupa Birliği kamu maliyesi uygulamaları kanuni dayanakları ile açıklanmak üzere ulusal ve uluslararası literatürde yayımlanan araştırmaların incelenmesi ve bir derleme yapılarak temel öneme sahip konulara değinilmesi şeklindedir. Tezi ilgilendiren alanın geniş kapsamlı olması nedeni ile tez konusundan uzaklaşmamak için bazı konulara kısaca değinilmiş veya hiç değinilmemiştir.

## **1. KÜRESELLEŞME’NİN TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİSİ**

### **1.1 Küreselleşme**

Küreselleşme, ülkeler arasında mal, hizmet, uluslararası sermaye akımları ve teknolojik gelişimin hızlı bir şekilde artmasını, serbestleşmesini ve bütün bunlar sonucu ortaya çıkan gelişmeyi ifade eder. Küreselleşme olgusu, çok geniş bir çerçeveyi tanımlamaktadır. Tüm dünyayı ekonomik, politik ve kültürel olarak etkileyen bu kavram günümüzde büyük bir yer işgal etmektedir. Küreselleşme kavramı, bu çalışmada ekonomik anlamda tarihsel süreç içinde incelenecektir.

İktisat tarihini bir bütün olarak incelersek, küreselleşme, önceki dönemlere göre tüm ülkelerin mal ve hizmetler sektöründeki çalışan kesimi kapsamaktadır. Fakat, küreselleşme içinde de iki ayrı döneme ayrılmaktadır. İlk dönemde, sadece mal ve hizmetler sektörü, küreselleşmenin alanına girmekteyken ikinci ve özellikle son yirmi yıl içinde, uluslararası sermaye ve ticaret de küreselleşmenin etkisine girmiştir.

Son yıllarda teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin yardımıyla uluslararası sermaye hareketliliği artmış, ülke ekonomileri ardı ardına etkilenmiştir. Uluslararası sermaye kesimi, mümkün olan en hızlı şekilde yatırımlarını yapmakta ve amacı olan yüksek karı elde etmektedir. Bu tip sermayedarlar, amaçlarına ulaşmak için ise, genellikle kısa vadeli yüksek getiren gelişmekte olan piyasalara odaklanmaktadır.

Yukarıdaki nedenlerden ötürü, kısa vadede yüksek getiri kazanmak isteyen kesim, ekonomik kalkınmasını gerçekleştirememiş Türkiye’ye, küreselleşmenin sayesinde girebilmiştir, hızla dışa açılan piyasada kendisine yer edinmiştir.

### **1.2 1980 Öncesi Türkiye Ekonomisi**

Dış piyasaya açılmayan, teknolojisini yenileyemeyen ve ihracatını artıramayan gelişmekte olan ekonomiler, ekonomik yapılarında değişikliğe giderek sanayileşme sürecini hızlandırmayı amaçlamaktadırlar. Bu ülkelerin hedeflerine ulaşmaları için uyguladıkları stratejilerden birisi de ithal ikameci politikalarıdır.

27 Mayıs darbesi sonrasında ekonomik kalkınmayı amaçlayan Birinci Beş Yıllık Plan, büyümenin kamu öncülüğünde gerçekleşeceğini düşünerek açıklanmış, ithal ikameci sanayileşmeyi tüm ülke ekonomisini yönlendiren bir strateji olarak kabul etmiştir. Bu politika ile, ithalatın olabildiğince düşük seviyede yapılması ve dövizin yurtdışına çıkışının engellenmesi istenmiştir.

Planlı dönemde, korumacı dış ticaret politikaları sürdürülmüştür. İthal ikameci politika stratejisinin kabulü sonrası sabit döviz kuru sistemine bağlı sıkı kambiyo kontrolleri ile döviz tasarrufu sağlamak ve ithalatı azaltmak yoluyla dış ticaret açığının kapatılması hedeflenmiştir. Fakat, dönemin dış ticaret politikası, iç piyasaya üretimi öncelikli gündemine alan, ithal ara mallarla ülke sanayisini geliştirmeyi düşünen ve emek yoğun ürünlerin ihracatı üzerine kurulmuştur. Gerçekleşen yanlış politikalar nedeniyle ödemeler dengesi açık vermeye başlamış, çeşitli ithal ürünlerin iç pazara girişi yasaklanmış ve böylece dış ticaret açığının kapanması düşünülmüştür.

### **1.3 1980 Sonrası Türkiye Ekonomisi**

24 Ocak 1980 kararları ile planlı ekonomi devrini kapatan Türkiye, müdahaleci uygulamalardan vazgeçmiş; ekonomik hayatın her alanında dışa açılarak Dünya ile aynı refah düzeyine kavuşmak amacıyla çeşitli düzenlemeleri gerçekleştirmek istemiştir. Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de 24 Ocak Kararları sonrası, Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü’nün benimsediği politikaların etkisinde tarım, dış ticaret ve finans piyasalarında yaşanan gelişmeler irdelenecektir.

#### **1.3.1 Tarım**

Tarım sektörü, küresel ekonomik aktörlerin DTÖ Uruguay Turu Tarım Anlaşması’nda kendi lehlerine karar almalarından hemen sonra bozulmaya başlamıştır. Küresel ekonomik sistemi, tarım kesiminin devlet desteği almadan ayakta kalabilmesini, tarımsal ürünlerin dış ticarete serbest bir şekilde yer almasını çeşitli uluslararası kuruluşlar ve anlaşmalar nezdinde gerçekleştirme isteğindedir. Türkiye de, yeni ekonomik sistemin içinde yer alma arzusuyla bir takım düzenlemeleri hayata geçirmiş ve böylece ulusal tarım politikalarında büyük bir dönüşüm meydana gelmiştir.

Tarım sektörünün devlet desteği olmadan serbest piyasada ayakta kalabilmesi, dolayısıyla bu sektörü geçim kaynağı olarak benimsemiş kitlenin Ocak 1980

kararları Türkiye, serbest piyasa mekanizmasını benimsemiş, devletin tarımsal faaliyetlerdeki üstünlüğünü piyasa lehine azaltması amacıyla yeni düzenlemelere gitmiş, tarım sektörü de yapısal dönüşüme uğramıştır. İstikrar tedbirleriyle tarımsal girdi sübvansiyonlarına, yüksek düzeyli destekleme fiyatlarına ve düşük faizli tarımsal faaliyetlere dayalı 1980 öncesi tarım politikalarının neden olduğu yüksek enflasyonun önüne geçilmesi beklenmiştir.<sup>1</sup>

1994 ekonomik krizinin olumsuz sonuçlarını düzeltmek için alınan önlemlerden birisi de tarımsal ürünlerin desteklenmesiyle ilgilidir. Kamu harcamalarını azaltmak için bütçeden tarım kesimine ayrılan sübvansiyonlar kesilmiştir. Ayrıca, DTÖ kapsamında Tarım Anlaşması ve Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği imzalanarak, tarım sektöründeki dışa karşı korumacılık politikaları kaldırılmıştır.

#### **1.3.1.1 DTÖ Tarım Anlaşması ve Türk Tarımı Üzerine Etkisi**

“1994 yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ile tarım sektörünün, serbest piyasa mekanizmasına uygun şekilde dış ticarete açılması amaçlanmıştır. 13 kısım, 21 madde ve 5 ekten oluşan Tarım Anlaşması’nın genel eğilimi, dış ticarete korumacılığın ve teşvikin azaltılması, ulusal tarım politikalarının devlet müdahalesinden arındırılıp tarımsal üretim ve değişimi piyasa mekanizmasının yönlendirilmesine bırakma yönündedir.”<sup>2</sup>

Türkiye, DTÖ’nün kurucu üyelerinden birisi olarak, alınan her türlü karar ve taahhütleri yerine getirmekle, imzaladığı bütün anlaşmaların şart koştuğu çeşitli düzenlemeleri yapmakla sorumludur. Uruguay Turu Tarım Anlaşması imzalanarak pazara giriş, ihracat sübvansiyonları, yurtiçi destekler alanında kabul edilen kararlar 25 Şubat 1995 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

##### **1.3.1.1.1 Pazara Giriş Alanındaki Etkiler**

DTÖ üyesi olan Türkiye, GOÜ statüsünde olduğundan 1986 yılı temel alınarak bu yılda geçerli olan tarife oranları üzerinden on yıl içerisinde her ürün için en az % 10, ortalama olarak ise % 24 oranında indirimle gitmeyi taahhüt ve kabul etmiştir.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ahmet Şahinöz, **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Türkiye Ekonomi Kurumu, s. 97.

<sup>2</sup> age, s.75

<sup>3</sup> Levent Özkan, “Küreselleşmenin Tarım Ürünleri Dış Ticareti Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği”, (Trakya Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi), 2008, 47.



Tarım Anlaşması, tarım ürünleri ithalatının belli bir düzeyin üzerine çıkması ya da fiyatların belli bir sınırın altına düşmesi halinde ithalatçı ülkeyi özel koruma hükmü çerçevesinde ek gümrük vergileriyle korunma altına almıştır. Türkiye'nin bu alanda tarifelendirme yapmamış olmasından dolayı, özel koruma yöntemlerinden faydalanması engellenmiştir. Sonuç olarak, temel tarım ürünlerine ilişkin indirim taahhütlerinde Türkiye, sorun ile karşılaşmayacaktır.<sup>4</sup>

#### **1.3.1.1.2 İhracat Sübvansiyonları Alanındaki Etkiler**

DTÖ TA ihracat sübvansiyonları konusunda her GOÜ gibi Türkiye de 1986-1990 temel dönemi esas alınarak ihracat sübvansiyonlarına konu olan ürünlerin fiziksel miktarının yıllara göre eşit şekilde % 14 oranında ve bütçe harcamalarının yıllara göre eşit şekilde % 24 oranında azaltılması, yeni sübvansiyonların oluşturulmaması, işlenmiş ürünlerde ihracat sübvansiyonlarına bütçe disiplini konulması alanlarında güvence vermiştir.<sup>5</sup> Böylece Türkiye, 44 ürüne sağladığı ihracat sübvansiyonlarını azaltacağını açıklamıştır.<sup>6</sup>

#### **1.3.1.1.3 Yurtiçi Destekler**

Türkiye'de tarım sektörü, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren girdi fiyat politikası ve tarım ürünleri destekleme fiyat politikası ile etkili bir şekilde desteklenmiştir.<sup>7</sup> Hükümetler, politika hedeflerine ulaşmak için iç fiyatların desteklenmesi şeklinde üretimi teşvik ederken, dış piyasalardaki fiyat dalgalanmaları ile maliyetten doğan olumsuzluklara karşı ithalat kısıtlamaları, yüksek gümrük tarifeleri ve fiyat müdahaleleri uygulamıştır.<sup>8</sup>

Fakat tarımsal ürünler piyasasındaki engellerin kaldırılıp uluslararası serbest ticaretin gelişmesi amacıyla çeşitli önlemler alınmıştır. Tarımsal üretim alanında sağlanan yurtiçi destekler, 1986-1988 yılları arası temel alınarak gelişmekte olan ülkelere %13 oranında azaltılacaktır. Ürün esasına göre iç desteklere ise %10'u geçmeyecek

---

<sup>4</sup> DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, (Ankara 2000), 42.

<sup>5</sup> Ahmet Ay, Sinem Yapar, **age**, 71.

<sup>6</sup> Levent Özkan, **agt**, 47.

<sup>7</sup> Taylan Kıymaz, **Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması**, (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi, 2008), 45

<sup>8</sup> **age**, 45.

şekilde devam edilecektir.<sup>9</sup> İç destekler alanında Türkiye, iç destek harcamalarının toplam üretim değeri içindeki payı %10'un altında olan az gelişmiş ülke statüsüyle 'de minimis' koruması altında olup herhangi bir indirim taahhüdü altında değildir.<sup>10</sup> Fakat desteklerde % 10' un altında kalmak daha sonraki desteklerde de bu değerin üzerine çıkılamayacağı anlamına gelmektedir.

GATT Tarım Anlaşması'nın yürürlüğe girmesi sonucunda tarımı da kapsayan bağlı anlaşmalara göre bir yandan iç desteklerin azaltılması öngörülürken, dış alımları kısıtlayıcı dış satımda ise teşvik edici önlemlerin azaltılması öngörülmekte, diğer yandan ise dış alımda teşvik edici önlemlerin azaltılması ve uzun dönemde de bunlardan taahhüt oranında vazgeçilmesi planlanmıştır.<sup>11</sup>

### 1.3.1.2 Tarım – Maliye Politikası İlişkisi

9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda, IMF'ye tarım sektörüyle ilgili çeşitli güvencelere yer verilmiştir. Niyet mektubunda, Ziraat Bankası'nın sübvansiyonlu tarımsal kredi sistemine son verilmesi, destekleme alım fiyatlarının dünya borsa fiyatlarına göre belirlenmesi, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yapılandırılması, TSFAS, ÇAYKUR ve TEKEL'in özelleştirilmesi, Tütün ve Şeker Yasalarının çıkarılması ile ilgili maddeler yer almaktadır.

2000 yılından itibaren uygulanan Dünya Bankası ve IMF' nin önerdiği program çerçevesinde Türkiye, tarımsal desteklerin köklü bir biçimde azaltılması, 'Doğrudan Gelir Desteği' uygulamasına geçilerek desteklemenin niteliğinin değişmesi, tarıma girdi sağlayan KİT'lerin tasfiyesi, tarım dış ticaretinde liberalleştirilmesi konularında ve piyasa egemenliğini büyütürken tarım alanında önlemler almış ve bozulan sektör yapısını düzeltmeyi amaç edinmiştir.<sup>12</sup>

Bu amaçları gerçekleştirmek için Türkiye, 2001'de Tarım Reformu Uygulaması Projesi'ni (TRUP) imzalamıştır. 2000-2008 arasında uygulanan TRUP, Dünya Bankası tarafından sağlanan kredilerin kullanılmasıyla tarımda yeniden yapılanmayı hedeflemiştir.

---

<sup>9</sup> DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyon Raporu**, (Ankara, 2000), 43

<sup>10</sup> Gökhan Günaydın, "DTÖ, Cancun ve Türkiye Tarım Sektörü Üzerine", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl:4, Sayı: 16, Ekim- Aralık 2003, s.41

<sup>11</sup> Cengiz Sayın, Yavuz Taşçıoğlu, M.Nisa Mencet, **GATT Tarım Anlaşması ve Türk Tarımına Etkileri**, s. 7

<sup>12</sup> Oğuz Oyan, "IMF ve Dünya Bankası'nın Tarım Reformu Uygulama Projesi'nin Bilançosu", **Mülkiye Dergisi** Sene: 2009 Cilt: XXXIII Sayı: 262, s. 237

Türkiye, TRUP kapsamında tarımsal destekleme politikasında değişikliğe giderek Doğrudan Gelir Desteği ( DGD ) sistemini benimsemiştir. Bu yeni destekleme aracı ile piyasalara müdahalenin azaltılarak, fiyatların serbest piyasada oluşması, üretim faktörleri için gerekli finansmanın dolaylı yöntemlerle değil, doğrudan üreticilere ulaştırılması, geçmişte uygulanan tarımsal desteklerin gerçek üreticilere ulaşmamasından dolayı kaldırılması, ülke ekonomisine getirdiği aşırı finansman yükünün azaltılması amaçlanmıştır.<sup>13</sup>

TRUP' un devreye girmesiyle, 1999-2001 arasında tarım ürünleri fiyatları, % 40 kadar düşmüş, 1999-2002 arasında tarımsal GSMH, 27 milyar ABD dolarından 22 milyar ABD dolarına inmiş, aynı dönemde tarımsal sübvansiyonlar 6 milyar ABD doları azalarak 1,1 milyar ABD dolarına inmiş ve tarımsal sübvansiyonların GSMH' ye oranı % 3,2'den % 0,5'e düşmüştür.<sup>14</sup>

### 1.3.1.3 Tarımsal Destekleme Bütçesi

Tarımsal desteklerin 2002'den itibaren GSYH içindeki payları %1'i geçmemekte, toplam bütçe içindeki payları ise % 3'ü bulmamaktadır.

2006 yılında TBMM'de yasalaşan Tarım Kanunu'na göre tarımsal desteklerin GSMH içindeki payı % 1'den az olmayacağı belirtilmesine rağmen, bir sonraki yıldan yani 2007-2009 yılları arasındaki küresel ekonomik kriz nedeniyle tarımsal desteklerin GSMH içindeki payı sırasıyla % 0,65, % 0,58 ve % 0,45 olmuştur.

**Tablo 1.1: Tarımın Bütçe İçindeki Payı**

|      | GSYH(1998 Bazlı) | Bütçe Giderleri | Faiz Giderleri | Tarımsal Destekleme Ödemeleri | Tarımsal Destek/ GSYH | Tarımsal Bütçe/ Bütçe |
|------|------------------|-----------------|----------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2002 | 350476           | 119604          | 51728          | 1868                          | 0,53                  | 1,56                  |
| 2003 | 454780           | 141248          | 58527          | 2804                          | 0,62                  | 1,99                  |
| 2004 | 559033           | 152093          | 56491          | 3084                          | 0,55                  | 2,03                  |
| 2005 | 648932           | 159687          | 45680          | 3707                          | 0,57                  | 2,32                  |
| 2006 | 758391           | 178126          | 45963          | 4747                          | 0,63                  | 2,66                  |
| 2007 | 853636           | 204068          | 48753          | 5555                          | 0,65                  | 2,72                  |
| 2008 | 994315           | 225967          | 50661          | 5809                          | 0,58                  | 2,57                  |
| 2009 | 1111438          | 259156          | 57500          | 4951                          | 0,45                  | 1,91                  |

Kaynak: BÜMKO, DPT

<sup>13</sup> Fahri Yavuz, "Türkiye'de Tarım", Atatürk Ün. Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü, s.51.

<sup>14</sup> Neslihan Yalçinkaya, M. Hakan Yalçinkaya, Coşkun Çılbant, "Avrupa Birliği'ne Yönelik Düzenlemeler Çerçevesinde Türk Tarım Politikaları ve Sektörün Geleceği Üzerine Etkisi", **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl 2006, Cilt:13, Sayı:2, s.111.

Tarımsal destekleme araçlarından DGD ödemelerinin bütçe içindeki payı Tarım Stratejisi Belgesi'nin açıklanmasıyla % 70,5'ten % 45' e gerilemiştir. Ayrıca Tarım Strateji Belgesi ile kırsal kalkınma uygulamasına % 10'luk bütçe payıyla başlanmıştır.

**Tablo 1.2: Tarımsal Destekleme Araçları 2006-2010 Bütçe Payı**

| Tarımsal Destekleme Araçları | 2006-2010 Bütçe Payı (%) |
|------------------------------|--------------------------|
| DGD Ödemeleri                | 45                       |
| Fark Ödeme Uygulaması        | 13                       |
| Hayvancılık Destekleri       | 12                       |
| Kırsal Kalkınma Destekleri   | 10                       |
| Telafi Edici Ödemeler        | 5                        |
| Ürün Sigortası Ödemeleri     | 5                        |
| ÇATAK Program Destekleri     | 5                        |
| Diğer Destekler              | 5                        |
| Toplam                       | 100                      |

Kaynak: Tarım Stratejisi 2006-2010, 30.11.2004 Tarih ve 2004/92 Sayılı YPK Kararı

### 1.3.2 Dış Ticaret

Türkiye, 24 Ocak kararlarının hemen ardından dışa kapalı ekonomi modelini terk edip ihracatı artırıcı dış ticaret odaklı bir ekonomi politikasını benimsemiştir. Bu politika değişikliği ile dış ödemeler dengesizliklerinin giderilmesi, piyasanın daha etkin bir biçimde çalışması, hazine gelirlerinde bir artışın olması amaçlanmıştır.

Türkiye, planlı ekonomi döneminde uygulanan ithal ikameci politikaların iflas etmesi ile yurtiçi işletmelerinin yabancılara karşı gümrük duvarlarıyla korunma dönemini bitirmiş, artan döviz talebini gerçekleştirmek için ihracata ve rekabete dayalı bir sanayi politikası benimsenmiş ve dış ticaret politikasını serbestleştirmiştir.

Küreselleşme sürecindeki Türk dış ticaretini iki bölümde inceleyebiliriz. Birincisi, 24 Ocak kararlarıyla dışa açılan 1980-1989 dönemi ve ikincisi ise 1990'lı yıllarda Gümrük Birliği'nin imzalanmasıyla dış ticaret rejiminde görülen yeni düzenlemelerin olduğu dönemdir.

24 Ocak kararları doğrultusunda oluşturulan politikalar aracılığıyla, ihracatın artırılması, fiyat sisteminin serbestleştirilmesi, yabancı sermaye girişinin artırılması

ve faizlerin serbest bırakılması amaçlanmıştır.<sup>15</sup> 1984 yılında kambiyo rejiminin serbestleşmesiyle ilgili ilk düzenleme 30 sayılı karar aracılığıyla yapılmıştır. 11.08.1989 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 sayılı Karar ile döviz rejiminde geniş ölçüde serbesti getirilmiş, bu suretle Türk parasının konvertibiliteye geçmesi için gerekli olan yasal çerçeve büyük ölçüde sağlanmıştır.<sup>16</sup>

Dış rekabete açık ekonomi modeli kurularak karşılaştırmalı üstünlükler gözden geçirilmiş, ihracat ve ihracatta sanayi mallarının payı artmış, yabancı sermaye, işçi dövizleri ve turizm gelirleri artmış, artan ithalat talebine bağlı olarak ticaret açığı büyümüş, kapasite kullanım yükselmiş ve ihracatın lokomotif sektörleri, tekstil, inşaat ve hafif sanayi sektörleri olmuştur.<sup>17</sup>

Bu dönem uluslararası hukuk kurallarının bağlayıcılığının arttığı, uygulama ve mevzuat düzenlemelerinin uluslararası normlar dikkate alınarak yapıldığı, uygulamalarda şeffaflık ilkesinin ön plana çıktığı bir dönemdir.<sup>18</sup>

Sermaye hareketlerinin önündeki engellerin 32 sayılı karar ile kaldırılmasından sonra kamu finansmanı yurtdışından gelen kısa vadeli sıcak para ile sürdürülmüştür. Yüksek reel faiz ve düşük kur politikası izlenerek Türk Lirası aşırı değerlenmiş, bunun sonucunda da ihraç ürünleri ithal ürünlerin karşısında rekabetçi gücünü kaybetmiştir. İthalatın artmasıyla dış ticaret açığı önemli oranda artmıştır.

Türk dış ticaret yapısını değiştirecek kadar iki önemli gelişme yaşanmıştır. Gelişmelerden ilki, 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü’ne üyelik, ikincisi ise 1996’da imzalanan Gümrük Birliği Anlaşmasıdır. Küresel ve bölgesel alanda yaşanan bu gelişmeler neticesinde, 1980 sonrasında yoğun bir şekilde uygulanan ihracat performansına dayalı doğrudan ve nakdi teşvikler de kaldırılarak, uluslararası yükümlülöklere uygun olarak hazırlanan İhracatta Devlet Yardımları programları Haziran 1995 yılından itibaren uygulanmaya konulmuş, ayrıca ölkö dış ticaret yapısı

---

<sup>15</sup> Hakan Karagöz, **Döviz Kuru Dış Ticaret İlişkisi**, (Konya: Konya Ticaret Odası, 2009), 27

<sup>16</sup> C.Erdem Hepaktan, **Türkiye’nin Dönüşüm Sürecinde Dış Ticaret Politikaları**, 2.Ulusal İktisat Kongresi, 20-22 Şubat 2008, s.5

<sup>17</sup> age, s. 3

<sup>18</sup> Dilek Aykut Sekmen, “Dış Ticarete Yeni Korumacı Eğilimler ve Türk Dış Ticareti Açısından Değerlendirilmesi”, (İzmir: DEU, İktisat Doktora Tezi, 2000), 237.

ve ihracat potansiyeli dikkate alınarak oluşturulan AB gümrük kodu ile uyumlu Dahilde İşleme Rejimi 1.1.1996 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.<sup>19</sup>

Gümrük Birliği'nin kapsamı ve uygulama koşulları, 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile malların serbest dolaşımı ve ticaret politikası; gümrük vergilerinin, miktar kısıtlamalarının ve eş etkili vergi ve önlemlerin kaldırılması, ticarete teknik engellerin kaldırılması, ticaret politikası ve ortak gümrük tarifesi, hassas ürünlere ilişkin uygulama, topluluğun tercihli rejiminin Türkiye tarafından üstlenilmesi, işlenmiş tarım ürünleri ithalatında uygulanacak sisteme ilişkin mevzuat, Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na uyumu ve tarım ürünleri ticaretinde uygulanacak tercihli rejim, Gümrüklere ilişkin hükümler, Türkiye'nin Topluluk Ortak Gümrük Kodu'na uyumu ve karşılıklı idari işbirliği, mevzuat uyumu; fikri, sınai ve ticari mülkiyetin korunması, rekabet kuralları ve mevzuatın yakınlaştırılması, devlet yardımları, tekeller, ticari korunma araçları, kamu alımları, vergilendirme, kurumsal hükümler, uyuşmazlıkların çözümü, genel ve son hükümlerdir.<sup>20</sup>

Ekonomik krizlerin art arda yaşandığı 2000 ve sonrası yıllarda yabancı sermayeyi yurtiçine çekebilmek için yüksek faiz ve düşük kur politikası benimsenmiş, değerli TL nedeniyle ihracat, olumsuz yönde etkilenmiştir. İstikrar programları çerçevesinde döviz kuru serbest bırakılmış, dalgalı kur sistemi kabul edilmiştir. Yaşanan krizler nedeniyle ekonomi daralmış, yurtiçi tüketim ve yatırım talepleri azalmıştır.

### **1.3.2.1 Dış Ticaret Rejimi**

Dış ticaret rejimi, ihracat ve ithalat rejimi olarak iki ana başlık altında incelenmektedir. İhracat ve ithalat rejimi, bir takım kanunlar çerçevesinde dış ticaret yapısını düzenlemekte, belirli bir disiplin altında piyasanın serbestçe işlemesine yardım etmektedir.

#### **1.3.2.1.1 İhracat Rejimi**

İhracat rejiminin genel çerçevesi 1984 yılında 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'a dayanarak belirtilmiştir. Kanunun amacı, dış ticaret işlemlerine uygulanacak vergi ve benzeri yükümlülükler dışındaki ek mali

---

<sup>19</sup> İhracat Stratejik Planı, [www.dtm.gov.tr](http://www.dtm.gov.tr), s. 10 [Erişim: 22.03.2012]

<sup>20</sup> Sekmen, **age**, 243

yükümlülükleri düzenlemek üzere Bakanlar Kurulu'na yetki vermektir.<sup>21</sup>

24 Ocak Kararları kapsamında ihracatı teşvik amacıyla, ihracat üzerindeki kantitatif kontrollerin kaldırılması, ihracatçılara ihraç ettikleri malların bünyesindeki dolaylı vergilerin iadesi uygulaması, ihracat ürünleri imalatçılarına nispeten düşük faizli kredi imkanları sağlanması, ihracatçıların belli bir miktar döviz yurda getirmeyip yurtdışında bırakabilme imkanı sağlanması, ihracat politikalarının belirli bir yerden yönetilmesi, ihracat sektöründeki bürokratik prosedürün azaltılması, döviz kurlarının günlük ayarlanması gibi önlemler alınmıştır.

#### 1.3.2.1.2 İthalat Rejimi

24 Ocak kararları sonrasında, ithalat politikası yeniden düzenlenerek tamamen dışa açık şekilde planlanmıştır. 1984 yılı ithalat rejimi ile düzenlenen ithalat politikasının dayandığı temel ilkeler ile iç fiyatların yükselmesini önleyebilmek için tüketiciyi korumak amacıyla aşırı derecede korunan sanayinin rekabete açılması, dış ticaretin mümkün olduğu kadar serbestleştirilmesi, fon ödemek suretiyle ithal edilecek madde sayısının arttırılması ve bu suretle yeteri kadar üretilmeyen veya dağıtımda aksaklıklar görülen maddelerin fiyatlarında gözlenen aşırı yükselmelerin önlenmesi ile kaçakçılığın ve dolayısıyla haksız kazançların engellenmesi, bazı sektörlerde nisbi bir koruma sağlanması ve konut sorunun çözümü için sağlıklı bir kaynak yaratılması amaçlanmıştır.<sup>22</sup>

Yurtiçi üretimi korumak ve kamuya ek kaynak yaratmak amacıyla ithalat üzerinden gümrük vergisi, damga resmi, belediye hissesi, ulaştırma altyapılar resmi, toplu konut fonu, destekleme ve fiyat istikrar fonu, maden fonu, kaynak kullanımı destekleme fonu ve katma değer vergisi adı altında çeşitli vergiler alınmıştır.<sup>23</sup> Fakat Gümrük Birliği'nin imzalanmasıyla gümrük vergileri, AB üyesi devletlerle ticarete sıfırlanmış, toplu konut fonu tamamen kaldırılmış ve AB Ortak Gümrük Tarifesi kabul edilerek bütün üçüncü ülkelere uygulanmasına başlanmıştır.

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 26.maddesinde bulunan ürünlerin gümrük birliğine girişi, gümrük beyanları, serbest dolaşıma girişi, malların dolaşımı gibi

<sup>21</sup> Esra M. Aydoğan, Türkiye Dış Ticaretinin Yapısal Analizi, (Gazi Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2002), 43.

<sup>22</sup> Rıdvan Karluk, **Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm**, 2009 Basımı, s.509.

<sup>23</sup> Aydoğan, **agt**, 41.

konulara ait hükümler, Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Aşaması'nda yer verilen, ithalattan en fazla üç lisans alınmasına imkan tanıyan hükümler ile ithalatta kullanılan belgelerin basitleştirilmesiyle Gümrük Birliği'ne geçiş ile ithalat yapmak isteyen kişilerin almaları gereken ithalat belgesi uygulamasına son verilmiştir.<sup>24</sup>

1997 yılı İthalat Rejimi ile Türkiye'nin AB ve Dünya Ticaret Örgütü'ne güvenceleri doğrultusunda, ithalattan alınan gümrük vergileri ve fonlarda değişiklikler yapılmıştır. Fakat sadece tarım ürünleri ithalinden alınan Toplu Konut Fonu kaldırılmış, koruma gümrük vergisine dönüştürülmüştür.

### 1.3.2.1.3 Ödemeler Dengesi

Ödemeler dengesi, belirli bir dönem için bir ekonomiyle dünyanın geri kalan kısmı arasındaki mal, hizmet ve gelir ile ilgili işlemleri, mülkiyet değişikliklerini ve bu ekonominin elinde bulunan altın, özel çekme hakları (SDR) ve dünyanın diğer kısımlarına yönelik hak ve yükümlülüklerdeki diğer değişkenleri ve karşılıksız transferleri gösteren ve muhasebe açısından yukarda sözü edilen işlem ve değişikliklerle ilgili olarak yapılan kayıtlardan birbirini karşılıklı olarak dengelemeyenler için gereken karşılık kayıtlarının yer aldığı istatistiksel bir rapordur.<sup>25</sup>

İhracat – ithalat gelir ve giderleri ile görünmez kalemler olarak adlandırılan turizm, bankacılık ve sigortacılık hizmet komisyonları, yabancı yatırım kar ve faiz transferleri gibi gelir ve gider alt kalemlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla cari işlemler hesabı esasen ekonominin reel kesiminin mal ticareti ve üretici faktörlerinin döviz gelir ve giderlerinin dengesini vermektedir.<sup>26</sup>

Cari işlemler açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaşması, ödemeler bilançosu krizlerinin temel nedenidir. 1994 yılından 2001 yılına kadarki dönemde cari işlem hesabını olumsuz etkileyen iki önemli gelişme olmuştur. Birincisi, Dünya Ticaret Örgütü kapsamında imzalanan Uruguay Anlaşması, ikincisi ise Gümrük Birliği'nin imzalanıp yürürlüğe girmesidir. Sanayi mallarına uygulanan gümrüklerin tamamen

<sup>24</sup> M. Murat Göğüş, **Türk Dış Ticaret Rejimi İthalata Ait Esaslar ve Uygulamalar**, Dış Ticaret Müsteşarlığı Türk Dış Ticaret Vakfı, (Ankara, Mart 2003), 11.

<sup>25</sup> Esin Can Mutlu, **Uluslararası İşletmecilik**, 1.Basım, Marmara Üniversitesi, (İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş, Mayıs 1999), 206.

<sup>26</sup> Erinç Yeldan, “Türkiye Ekonomisi’nde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2005/4, s.48.



sıfırlanmasıyla birlik dışındaki üçüncü ülkelere de Avrupa Birliği'nin ortak gümrük tarifesi uygulanmıştır.

Kasım 2000 finansal krizi, tüm sektörleri olumsuz etkilenmiştir. Krizi izleyen iki ayda IMF'den ek dış finansman sağlanması ve alınan önlemler sayesinde ortam ve beklentiler görece olarak iyileşmiş, ancak bütçe ve cari işlemler açıkları varlığını sürdürmüştür.<sup>27</sup> Aynı yıldaki cari işlemler açığının temel belirleyicisi ise dış ticaretteki gelişmelerdir. Uluslararası sermaye girişleri ile Türk Lirasının aşırı değerlenmesi sonucu ithalat talebi artmaya başlamış ve cari açık artışı hızlanmıştır.

2002 yılı içinde şubat ayından itibaren azalma eğilimine giren cari işlemler dengesi yılın geri kalanında söz konusu eğilimini devam ettirmiş ve 1,8 milyar ABD doları açık vermiştir.<sup>28</sup> 2004 yılının cari işlemler açığı ise 15,6 milyar dolar olmuştur.<sup>29</sup> Yıllıklandırılmış cari işlemler açığı gerilemeye 2009 yılının son çeyreğinde de devam ederek 13,9 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir.<sup>30</sup> 2011 yılı dış ticaret açığı ise, yılın ilk çeyreğine göre % 19,9 oranında artarak 81,9 milyar ABD doları seviyesine yükselmiştir.<sup>31</sup>

### 1.3.3 Finans

24 Ocak Kararları ile değişen dış ticaret ve sanayi politikası çerçevesinde gerekli yatırımların yapılması, sanayileşmenin benimsenmesi ve gerçekleştirilmesi için öncelikle finansal piyasaların gelişmiş olması, reel kesime aktaracağı fonların yeterli düzeyde olması gereklidir.

Dış ticaret ve kamu açıkları ve kalkınma finansmanının sadece yurt içi tasarruflarla karşılanamadığı görülmüş, yurt dışı fonları getirerek gelişmeyi finanse edecek dış kaynak arayışına gidilmiştir. Yabancı sermayeyi Türkiye'ye, yatırım yapmaları için teşvikte bulunmak üzere cazip düzenlemelerin gerekli olduğu anlaşılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, yeni ekonomik sistem gereği finans alanında da bir takım düzenlemelere başvurmuştur. Böylece 1980 öncesinde planlanan fakat ulaşılamayan büyüme hedeflerine rahatlıkla erişilmesi düşünülmüştür.

---

<sup>27</sup> S.Tolga Tiryaki, **Cari İşlemler Hesabına Çeşitli Yaklaşımlar, Sürdürülebilirlik ve Türkiye Örneği**, Tebliğ No: 8, (Ankara: TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 2002), 1.

<sup>28</sup> **T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu** Aralık 2002, s. 18

<sup>29</sup> **T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu** Aralık 2004, s. 21

<sup>30</sup> **T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu- IV** 2009, s. 6

<sup>31</sup> **T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu- II** 2011, s. 5

Bu bölümde, döviz kuru politikası, faiz oranları, devletin iç borçlanması ve bankacılık sektörü üzerinde durulacaktır. 24 Ocak kararları sonrasında döviz kuru, faiz oranları ve devlet iç borçlanma senetlerinde yaşanan gelişmeler anlatılmaya çalışılacaktır. Buna ek olarak, tüm finans işlemlerinin yasal dayanağı olan bankacılık kanunlarındaki değişiklikler ele alınacaktır.

### 1.3.3.1 Döviz Kuru Politikası

Ülke ekonomisinin serbest piyasa temelli politikalara ağırlık vermesi ile ithalat ve ihracat kesimini ilgilendiren en önemli karar döviz kuru rejimlerinde yapılan değişiklikler olmuştur. 1980 öncesi dönemde uygulanan sabit kur sistemi terk edilmiş, 1981 yılına kadar gözetimli esnek kur sistemi uygulanmış, 1981 yılında ise günlük kur uygulamasına geçilmiştir.<sup>32</sup>

Döviz kuru rejimi, 1984 yılında 30 sayılı Kararname ile liberalleştirilmiştir. Bu kararnameyle serbest bir kur rejiminin oluşturulmasına yönelik, Türk lirası cinsinden banknot, metal para ve diğer ödeme araçlarının ithal edilmesi üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmış, döviz hesabı açtırmaları ve dövizle ödeme, yurt dışında döviz bulundurmalarına ve döviz cinsinden işlem yapmalarına, her türlü menkul kıymetin ithalatına ve ihracına izin verilmiştir.

1993 yılının son aylarından itibaren Hazine'nin iç borçlanma ihalelerini iptal etmesi başka bir ifade ile az miktarda borçlanması üzerine piyasadaki TL likiditesi giderek artış kaydetmiş ve döviz kurları üzerinde baskı yaratmaya başlamıştır.<sup>33</sup> Yurtdışında döviz cinsinden kısa vadeli borçlanarak Türk lirası cinsinden aktiflere sahip olan bankacılık kesimi, Merkez Bankasından döviz satın alarak açık pozisyonunu kapatabilmek için döviz taleplerini büyük oranda artmıştır.<sup>34</sup>

Bütün bu olumsuzlukları gidermek için Hükümet, 5 Nisan 1994'te aldığı kararlar sonucunda Türk Lirasını % 40 devalüe ederek döviz kurlarını serbest bırakmıştır.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Burcu Bilir, "Finansal Serbestleşmenin Para Politikaları Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği", (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi), 120.

<sup>33</sup> Kürşat Arat, **Türkiye'de Optimum Döviz Kuru Rejimi Seçimi ve Döviz Kurlarından Fiyatlara Geçiş Etkisinin İncelenmesi**, (Ankara: T.C Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Temmuz 2003), 40.

<sup>34</sup> Onur Akkaya, "Türkiye'de 1980 Sonrası Yaşanan Liberalizasyon Sürecinde Döviz Kuru Değerlerinin Analizi", (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Genel İktisat, Yüksek Lisans Tezi), 2007, 79.

<sup>35</sup> **agt**, 79.

2000 yılında uygulanmaya başlanan programda, kur rejimi enflasyon hedefine yönelik uygulanmaya başlanmıştır.<sup>36</sup> 1995'ten 2000'e kadar kur ayarlamaları tahmin edilen enflasyona göre tespit edilirken, 2000 yılı başında kur artış oranları, hedeflenen enflasyona göre tespit edilmiş ve uygulanmıştır.<sup>37</sup>

Yatırımlarda kullanılmak üzere yurtiçindeki yetersiz tasarruflara ilave olarak yurtdışından fonların, ülkemize getirilmesi amacı ile 'yüksek faiz, düşük döviz kuru' politikası benimsenerek ülkeye giren 'sıcak para' hem kamu borçlanmasında hem de yatırımlarda kullanılmaya başlanmıştır.

### 1.3.3.2 Faiz Oranlarındaki Gelişmeler

Türkiye'de 1980 yılından bu yana uygulanan istikrar politikalarının temel unsuru yüksek faiz uygulamasıdır.<sup>38</sup> Tasarruflara enflasyonun üzerinde bir getiri sağlamayı hedef alan yüksek faiz politikaları ile temelde tasarrufları artırmak suretiyle kullanılabilir fonları yükseltmek ve dolayısıyla ekonomik büyümenin hızlandırılması, ödemeler dengesinin iyileştirilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi gibi uzun vadeli amaçlar ile enflasyon hızının makul düzeylere indirilmesi gibi kısa vadeli amaçlar güdülmüştür.<sup>39</sup>

Finans kesimine yönelik alınan ilk karar, Haziran 1980'de mevduat faizlerinin serbest bırakılması olmuştur.<sup>40</sup>

1992-1998 yıllarında kamunun aşırı borçlanması ve borçların ödenebilmesi için borç alınması faiz oranlarının hızla yükselmesine neden olmuştur.<sup>41</sup> 1994'te Hazine, artan borç yükü nedeniyle, kendi kısa dönemli fon talebini düşüremeden faiz oranlarını düşürmeye kalkınca yerli döviz talebi artmış ve hızlı devalüasyon gerçekleşmiştir.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Arat, **age**, 43.

<sup>37</sup> **age**, 43.

<sup>38</sup> Sami Güçlü, Mahmut Bilen, 1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 6, Eylül - Ekim 1995, s.166.

<sup>39</sup> **agd**, 166.

<sup>40</sup> Aylin Çiğdem Köne, "Para- Sermayenin Yeniden Yapılandırılması: Türk Özel Bankacılık Sektörü", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4(2) 2003, s. 238.

<sup>41</sup> Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, (İstanbul: Remzi Kitabevi, Şubat 2011), 247

<sup>42</sup> **agd**, 247.

### 1.3.3.3 Devlet İç Borçlanma Senetlerine Başlanması

1980'lerden önce finansal açıklar sık sık Merkez Bankası tarafından doğrudan para basılması suretiyle karşılanmaktaydı. Merkez Bankası tarafından Hazine'ye verilen kısa vadeli avansın miktarı o yılın bütçe ödeneği toplamının yüzde 15'i ile sınırlandırılmış olup, bu uygulama Nisan 1994 finansal krizine kadar geçerliliğini korumuştur.<sup>43</sup> 1985 yılına kadar hükümetler, bütçe açıklarını kapatmak için devlet iç borçlanma senetleri ihraç etmemiş, Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanmışlardır. Bu nedenle para politikası da büyük ölçüde maliye politikasına bağımlı olmuştur.

İlk kez Mayıs 1985'te Hükümet, bütçe açıklarını kapatmak için devlet tahvili ve bonusu çıkarmıştır. Böylece, kamu açıklarının Merkez Bankası bilançosu üzerindeki olumsuz etkileri hazine ihalelerine başlanmasıyla bir ölçüde azalmıştır. Hükümetin bono ihaleleriyle birlikte, Merkez Bankası'nın açık piyasa işlemleri yürütmesi ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda ikinci el bono ve tahvil piyasasının oluşturulması için gerekli zeminde hazırlanmıştır. Böylece, hükümetin devlet iç borçlanma senetleri (DİBS) ihaleleri, bu kıymetlerin faiz oranları piyasa koşullarında belirlendiği ve sıfır kredi riskine sahip oldukları için, finansal kurumlar ve finansal olmayan kurumlar için cazip bir yatırım alanı haline gelmiştir. Bu ihalelerden elde edilen gelirler rekabetçi teklif verme usulüyle belirlendiği ve ihalelerin hacmi büyük olduğu için belirlenen faiz oranları ekonominin gösterge faiz oranlarından biri olarak kabul edilmiştir.

1994'te yaşanan finansal krizin ardından Hazine'nin, Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avans miktarı bir önceki mali yılın genel bütçe ödenekleri toplamıyla cari yılın genel bütçe ödenekleri arasındaki farkın yüzde 12'siyle sınırlandırılmıştır. Bu oran 1996'da yüzde 10'a; 1997'de yüzde 6'ya ve takip eden yıllarda da yüzde 3'e düşürülmüştür. 2001 yılında çıkarılan yeni Merkez Bankası Kanunu'yla kısa vadeli borç verme uygulaması tamamen kaldırılmıştır.<sup>44</sup>

Kamu finansman ihtiyacını karşılamak için Devlet İç Borçlanma Senedi çıkarılmış ve Hazine, bankaların yüksek reel faiz karşılığında kaynaklarını reel ekonomiye kaynak sağlamak yerine kamu açıklarını finanse etmeye yönelmelerine yol açmıştır. Yüksek reel faizlerin ortaya çıkardığı arbitraj imkanı bankacılık kesiminin yurt

<sup>43</sup> TCMB, *Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri*, s. 6.

<sup>44</sup> TCMB, *age*, 4.

dışından borçlanarak kamu açıklarını finanse etmelerini cazip hale getirmiş, bu durum bankacılık sektörünün döviz açık pozisyonlarının artması ile sonuçlanmıştır.

Kamu bankaları ise KİT'lerin zararlarını finanse etmekle görevlendirilmiş, mali yapıları git gide bozulmuş ve artan finansman ihtiyaçlarını karşılamak için piyasadan yüksek faizle borçlanma yoluna giderek reel faiz oranlarının artmasına neden olmuştur.

### 1.3.3.4 Bankacılık Sektörü

24 Ocak Kararları sonrasında dışa açılma, serbest pazar ekonomisine geçiş ve liberalleşmeden en çok etkilenen ve değişim içine giren sektörlerden birisi de bankacılık sektörü olmuştur.<sup>45</sup> 1980'lerden itibaren uygulanan liberalleştirme politikasının bir yansıması olarak Türk bankacılık sektöründe seçici kredi politikalarının kaldırılması, faiz oranlarının serbest bırakılması ve reel olarak pozitif düzeye erişmesinin yolunun açılması, sektöre yeni banka girişlerinin kolaylaştırılması ve yabancı bankaların Türkiye'de faaliyet göstermeleri için uygun bir ortamın hazırlanması alanında yapısal değişikliklerde bulunulmuştur.<sup>46</sup>

1980'lerin sonu 1990'lı yılların başında, Türk bankacılık sistemi öz kaynak yetersizliği, küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı, kamu bankalarının sistem içindeki payının yüksekliği, zayıf aktif kalitesi, piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılganlık, yetersiz iç kontrol, risk yönetimi, şeffaflığın eksikliği ve kurumsal yönetim şeklinde sıralanabilecek yapısal zayıflıklarla karşı karşıya kalmıştır.<sup>47</sup>

1981 yılında faiz hadleri üzerinde var olan sınırlamalar kaldırılmış, 1984 yılında döviz alım satımı serbestleşmiştir. Bu uygulamalar sonrasında uluslararası piyasalara yönelik politikalar uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede gerçekleştirilen en önemli uygulama 1989 yılında kaldırılan kambiyo kontrolleri ile birlikte sermaye giriş ve çıkışları önündeki engellerin kaldırılması olmuştur.

Finansal liberalleşme ile temel olarak pozitif faiz oranı ile tasarrufların artırılması ve bu yolla yatırımların ve ekonomik büyümenin finansmanının gerçekleştirilmesi

---

<sup>45</sup> Melek Acar Boyacıoğlu, 1980 Sonrası Türk Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler, Krizlerin Sektör Üzerindeki ve İyileştirici Öneriler, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s. 524.

<sup>46</sup> Fikret Çankaya, Mehmet Öz, *Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Kamu ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik Analizi*, (TBB Yayın No. 221, İstanbul, 2001), 16.

<sup>47</sup> BDDK, *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu*, 23 Temmuz 2002, 4.

amaçlanmıştır. Bu uygulama bankaların ekonomi içerisindeki önemini artırmıştır. Finansal liberalleşme ile birlikte sermaye hareketleri önündeki engellerin kaldırılması bankaların yurtiçi fonların yanı sıra yabancı fonların da el değiştirmesinde önemli bir aracılık fonksiyonu yerine getirmesine yol açmıştır. Bu yolla bankalar, kalkınmanın finansmanı ve varolan iç tasarruf açıklarının kapatılması için gerekli olan yabancı kaynakların ülkeye girişinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenmiştir.<sup>48</sup>

Son 15 yılda büyüme ve reel faiz oranlarında ortaya çıkan dalgalanma, kronik enflasyon, süregelen kamu açıkları ve ödemeler dengesi krizleri şeklinde görülen makro ekonomik istikrarsızlık, yüksek kredi, ülke ve döviz kuru risklerine neden olurken, vade yapılarının oldukça kısılmasını da beraberinde getirmiştir.

Özellikle kamu borçlanması ve kronik enflasyon, yeterli büyüklük ve derinliğe sahip olmayan bankacılık sisteminin temel fonksiyonunu yerine getirmesini güçleştirmiş, aktif-pasif yönetimini olumsuz yönde etkilemiş ve bankaların temel gelir kaynaklarının asıl faaliyet alanları olan bankacılık yerine açık pozisyonlardan elde edilen arbitraj gelirlerine yönelmesine neden olmuştur.<sup>49</sup>

1990'ların başından itibaren bankacılık sektöründe devlet eliyle ve büyük oranda kamu kağıtlarından elde edilen karlarla hizmetler sürdürülmüştür. Asli görevi mevduata makul düzeyde faiz verip, söz konusu mevduatı reel sektöre kredi şeklinde kullandırmak olan bankacılık sektörü, yüksek reel faizlerle kamuyu finanse etmiştir.<sup>50</sup> 1994 ekonomik kriz sonrası bankacılık sektörüne karşı azalan güveni tekrar sağlamak amacıyla, tasarruf mevduatları %100 devlet garantisi altına alınmıştır. Bu durum başta bankacılık olmak üzere tüm ekonomiye zarar vermiş, bir yandan haksız rekabete yol açarken, diğer yandan bankaların riskli alanlara yönelmesini teşvik etmiş, sistemin etkinliğini olumsuz yönde etkilemiş ve sektörde piyasa disiplininin sağlanmasında önemli bir engel teşkil etmiştir.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Ali İhsan Yiğitoğlu, "2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisi'nin ve Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi", **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1/2005-1, s. 117.

<sup>49</sup> C. Emre Alper, M. Hakan Berument, N. Kamuran Malatyacı, "Enflasyonla Mücadele Programı ve Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı", **Active Bankacılık ve Finans Dergisi**, Mart-Nisan 2001, s. 42.

<sup>50</sup> Ekonomistler Platformu, "Krizden-Yarına Bankacılık Sistemi/Ekonomistler Platformu Önerileri", [www.ekonomistler.com](http://www.ekonomistler.com), s.3.

<sup>51</sup> Gazi Erçel, "IMF İle Yapılan Stand-By Anlaşması Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörünün 1999 ve 2000 Yılına Dönük Değerlendirmesi", Basın Açıklaması, Ankara, 12 Haziran 2000, s.75.

2000 yılının eylül ayında Bayındır Bank'ın Romanya'daki bankasının batması ve ardından ekim ayında özelleştirilmiş Etibank'ın TMSF bünyesine alınması ile başlayan süreç, Demirbank'ın mali yapısının bozulup 'Fon Yönetimi'ne devredilmesinin ardından ekonomik krize neden olmuştur.

Kamu bankaları, görev zararlarını karşılamak için ihtiyaç duydukları likiditeyi piyasadan yüksek faiz karşılığında çekmiş, ekonomide likidite yetersizliği meydana gelmiştir. Artan TL ve döviz talebini karşılamak için yüksek faiz ve döviz kuru uygulamasına geçilmiş fakat iç ve dış piyasalardan fon çekme olanağı kalmamıştır. Merkez Bankası'nın piyasaya müdahalede geç kalmasıyla devreye giren IMF 7,5 milyar dolarlık Ek Rezerv Kolaylığı sayesinde mali piyasalardaki dalgalanmaları kısmen gidermiştir.

Şubat 2001 Krizi, Kasım 2000 krizine neden olan olumsuzlukların ortadan kalkmadığı bir ortamda meydana gelmiştir. Başbakan'ın devlet yönetiminde 'kriz var' açıklamalarıyla mali piyasalarda panikle başlayan süreç, yerli parayı savunmak için gecelik faizlerin astronomik oranlara yükselmesine rağmen, yerleşiklerin yoğun döviz talebi nedeniyle Merkez Bankası'nın 20-21 Şubat'ta 5 milyar dolarlık döviz satışıyla sonuçlanmıştır.<sup>52</sup> Faizlerdeki yükselme ve kısa vadeli fon talebi, fon ve kamu bankalarının banka bilançolarının olumsuz yönde etkilemiştir.

Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan krizler, bankaların varlıklarının önemli bir kısmını oluşturan Devlet İç Borçlanma Senetleri'nin değerlerini düşürmüş, mevduata verilen faiz oranlarını yükseltmiş ve döviz borçları olan bankalar sabit kurdan dalgalı kura geçilmesi nedeniyle bu borçlarından dolayı çok daha büyük meblağlar ödemek zorunda kalmışlardır.<sup>53</sup> Bunun sonucunda karlılık gerilemiş, bazı bankaların sermayeleri büyük ölçüde erimiş ve de bankalar kredi verme fonksiyonlarını yerine getiremez hale gelmişlerdir.<sup>54</sup>

#### **1.3.3.4.1 Bankalar Kanunu**

1980'lerden bugüne kadar iki Bankalar Kanunu onaylanmış ve yürürlüğe konmuştur. Bunlardan birincisi 2 Mayıs 1985'te yürürlüğe giren Bankalar Kanunu'dur. Kanun, daha çok bankacılık sistemindeki yapısal sorunlara ilişkin hükümler içermektedir. Temel amacı, bankacılık sistemine akılcı bir düzenleme ve denetleme sistemi

<sup>52</sup> Merih Celasun, **2001 Krizi Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme**, 16

<sup>53</sup> Melek Acar Boyacıoğlu, **agm**, 528.

<sup>54</sup> **agm**, 528.

getirmek için gerekli yasal altyapıyı oluşturmaktı. 1985'te yasalaşan Bankalar Kanunu, bankaların standart bir muhasebe sistemi kullanmalarını öngörmekte ve bankaların yasal işleyişlerini ve finansal yapılarını incelemek ve denetlemek üzere Bankalar Yeminli Murakıplarını yetkilendirmektedir. Bunlara ek olarak, bankaların bağımsız denetleyiciler tarafından da uluslararası muhasebe standartlarına göre her sene denetlenmesi hükmü getirilmektedir.

Bankalar Kanunu'ndaki bir değişiklikle Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ( TMSF) kurulmuştur. TMSF'nin kuruluş amacı, bankacılık sisteminde ardı ardına meydana gelen iflaslar sonucunda sarsılan kamu güvenini yeniden sağlamak ve mevduat sahiplerini bankacılık krizlerinin olumsuz etkilerinden korumaktır. Öncelikle, her bir tasarrufu hesabı için sigortaya esas belli bir nominal üst sınır değer saptanmıştır. Mevduat bankalarının TMSF'ye belli bir oranda katkıda bulunmaları zorunlu kılınmıştır.

5 Nisan 1994 tarihli istikrar programının uygulanmaya başlanması ile daha önceden kurulmuş olan TMSF bankacılık sektöründeki olası kargaşaları engellemek için yeniden yapılandırılmıştır. Kriz ortamında, hükümet tüm tasarruf hesapları için tam garanti verdiğini açıklamıştır. Kamuoyu güveninin yeniden sağlanması amacıyla, ayrıca Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Hazine'ye kısa vadeli avans kullandırma uygulaması sınırlandırılmıştır.<sup>55</sup>

2000 yılı istikrar programında yapılması gereken mali reformların içindeki en önemli madde, bankacılık sektörünü düzenleyen bir kanunun çıkmasıdır. 4389 sayılı yeni Bankalar Kanunu, mali sistemin güvenli ve istikrarlı bir biçimde çalışması için çıkarılmıştır. Bu kanun uyarınca 23 Haziran 1999 tarihinde kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuş ve Hazine Müsteşarlığı'nın bankacılıkla ilgili görevlerini bu kuruma devretmesiyle 31 Haziran 2000'de resmen faaliyete geçmiştir. Kurumun temel hedefleri; bankacılık sektörünün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini artırmak, sektöre güveni kalıcı kılmak, sektörün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları asgariye indirmek, sektörün dayanıklılığını geliştirmek ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak olarak açıklanmıştır. Kanun ile getirilen temel yenilikler; idari ve mali açıdan tamamen bağımsız bir denetim ve gözetim otoritesinin kurulması, risk izleme ve yönetim anlayışının değiştirilmesi, mali bünye sorunları

---

<sup>55</sup> TCMB, **Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisi'ne Etkisi**, s. 18-19



olan bankaların sistematik bir risk doğurmasını engelleyerek bankacılık sektörünün etkin olarak çalışmasını sağlayacak tedbirlerin alınması ve bunun için gerekli mekanizmanın oluşturulmasıdır.<sup>56</sup>

Bankacılık sektörünü yeniden yapılandırma programının temel amacı, ‘kamu bankalarını mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak, mali sistemin istikrarı ve kamu maliyesine getirdikleri yükün azaltılması bakımından TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarını en kısa sürede çözüme kavuşturmak ve yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir.<sup>57</sup>

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, IMF’ye sunulan niyet mektuplarında bahsi geçmiş ve 1999-2002 arası benimsenen istikrar politikalarıyla işlerlik kazanmıştır. Bankacılık sisteminin düzenlenmesi; kamu bankaları, TMSF bünyesindeki bankalar ve özel bankaların, yeniden yapılandırılmasını kapsamaktadır.

Şubat krizi sonrası mali yapıları bozulan bankaların sağlıklı bir duruma getirilmeleri için Mayıs 2001’de Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı açıklanmıştır. Programın uygulanmasıyla kamu bankalarının, TMSF’ ye devredilen bankaların ve özel bankaların sağlıklı yapıya kavuşmaları, bankacılık sektörünün rekabetçi ve etkinliğinin artması amaçlanmıştır.

#### **1.3.3.4.2 Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması**

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılma işlemi, kamu kesiminin üstlenmek zorunda kaldığı zararları tasfiye etmek, devletin bankacılık sektöründeki ağırlığını özel sektör lehine azaltmak ve kamu bankalarının daha etkin çalışmasını sağlamak amacıyla çeşitli faaliyetler altında yürütülmektedir.

##### **1.3.3.4.2.1 Finansal Açıdan Yeniden Yapılandırma**

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasında, finansal yapılarının iyileştirilmesi öncelikler arasında yer almaktadır. Bankaların ana sorunları, görev zararlarının yüksek olması, kullandıkları kredilerin topladıkları mevduattan yüksek olması, nakit açığı ve gecelik borçlanma ihtiyacının çok yüksek olmasıdır.<sup>58</sup> Bankaların finansal istikrara ulaşması için, sermaye yapılarının güçlenmesi, görev zararlarının

<sup>56</sup> Türk Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, [www.hakanguclu.com](http://www.hakanguclu.com), s. 8

<sup>57</sup> Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, **age**, 255.

<sup>58</sup> **age**, 256.

tasfiyesi, yüksek faiz uygulamasından vazgeçip piyasa faiz oranından faiz vermesi gibi konularda çalışmalar yapılmıştır.

Genel olarak kamu bankalarının görev zararlarının nedenleri; tarımsal ürünler için prim ödenmesi, destekleme alımlarının finanse edilmesi, doğal afetler nedeniyle kullandırılan kredilerin taksitlendirilmesi ve ertelenmesi, küçük esnaf ve sanatkarların desteklenmesi ile deprem felaketi nedeniyle açılan bir kısım krediler için finansman sağlanmasıdır.<sup>59</sup>

Bankaların görev zararlarının alacakları ve bu zararlardan oluşan faiz tahakkuk tutarını tasfiye için Hazine, 2001 yılında 23 katrilyon liralık hisse senedi çıkarmıştır. Yeni görev zararlarının bir daha oluşmaması için kanunlarda düzenlemeye gidilmiş, kamu bankalarına gerekli görüldüğü zamanlarda destek sağlamak için bütçeye ek kaynakların ilave edileceği açıklanmıştır. Yapılan kaynak aktarımları sonucunda, kamu bankalarının toplam ödenmiş sermaye tutarı Aralık 2000 yılına göre 2,9 katrilyon lira artarak, Ağustos 2003'te 3,4 katrilyon liraya çıkartılmıştır.<sup>60</sup>

Kamu bankalarının nakit akışını düzenlemek ve kısa vadeli yükümlülüklerini azaltmada kullanılmak üzere Merkez Bankası repo faizlerine endeksli özel tertip tahvil vermiştir. Bankalar da aldıkları bu tahvilleri satarak piyasalara olan kısa vadeli yükümlülüklerini azaltmışlardır. 16 Mart 2001 itibariyle kamu bankalarının Merkez Bankası dışındaki kaynaklardan 8,5 katrilyon liralık kısa vadeli borçlanması Mayıs 2001'den sonra sıfırlanmıştır.<sup>61</sup> Kamu bankaları, mevduat faiz uygulamasında faaliyetlerini göz önüne alarak etkinlik ve verimlilik ilkeleri esas alınarak yürütmeye başlamış ve sorunlu kredilerinin takibi bakımından ihtiyatı elden bırakmamışlar, bilançolarını daha şeffaf hale getirmişlerdir.

#### **1.3.3.4.3 TMSF Bankalarının Yeniden Yapılandırılması**

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinin en çok hasar verdiği ve bankacılık sektörünün çöküşüne neden olan bankalar, TMSF bünyesine geçen bankalardır. Devir anılan bu bankaların kamu maliyesine etkilerinin asgari seviyeye indirilmesi için fon yönetimi,

---

<sup>59</sup> Ebru Ayyıldız, "Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)", **Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, 162.

<sup>60</sup> BDDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu (VII)** Ekim 2003, 14.

<sup>61</sup> BDDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu**, 8 Kasım 2001, 9.

bankaları en kısa sürede elden çıkarmayı planlamıştır. Bunun için, bazı bankaların birleşme, satış veya tasfiye yoluyla, bazılarının mali yapılarının düzenlenmesi, bazılarının da aktiflerinin yönetimi yoluyla giderilmesi düşünülmüştür.<sup>62</sup>

TMSF bünyesine alınan bankaların öncelikle tek bir çatı altında birleştirilip finansal yapılarının düzeltilmesi ve satışı düşünülmüştür. Devredilen bankalardan Egebank, Yurtbank ve Yaşarbank ve Bank Kapital, Sümerbank bünyesine alınmış ve bu dört bankadan oluşan yeni banka Oyak Grubu'na satılmıştır. Demirbank, HSBC Bankası'na, Tarışbank Denizbank'a devredilmiş; İktisat Bankası, Kentbank, EGS Bank, Toprakbank ve İnterbank ile Esbank ile birleşen Etibank'ın bankacılık lisansları iptal edilmiş, Bayındırbank ile birleştirilmiştir.

#### **1.3.3.4.3.1 Açık Pozisyonların Kapatılması**

TMSF bünyesine alınan bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerinin devri için ihtiyaç duyulan 22,5 milyar dolarlık kaynağın 17,3 milyar dolarlık kısmı kamu, 5,2 milyar dolarlık kısmı ise özel sektör kaynağından karşılanmıştır.<sup>63</sup>

Şubat 2001 tarihinde dalgalı kur rejimine geçilmesiyle birlikte yüksek açık pozisyonları nedeniyle, TMSF bankalarının kambiyo zararları önemli ölçüde artmıştır. Tahsil edilemeyen ve TMSF'ye devirden önce karşılıkları ayrılmayan krediler için gerekli karşılıklar ayrılmış, bu gelişmeler sonucunda TMSF' ye devredilen bankaların zararı artmıştır.

Mayıs 2001 dönemine kadar 4,5 milyar dolar seviyesinde olan TMSF bünyesindeki bankaların yabancı para açık pozisyonları, mayıs ayında yapılan dövize endeksli kamu kağıdı enjeksiyonunun da etkisiyle gerilemiş ve 2001 yılı haziran ayı sonunda 561 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. TMSF bankalarının açık pozisyon tutarı Pamukbank'ın TMSF kapsamına alınmasıyla tekrar yükselmiş, ancak yapılan dövize endeksli kamu borçlanma senedi desteğiyle azalarak, 26 Eylül 2003 itibariyle 19 milyon dolar seviyesinde gerçekleşmiştir.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> BDDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu** 8 Kasım 2001, 13.

<sup>63</sup> BDDK, **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu** (VII) Ekim 2003, 23

<sup>64</sup> BDDK, Ekim 2003, 30.

#### 1.3.3.4.3.2 Özel Bankacılık Sistemi

Yeniden Yapılandırma Programı öncesinde özel bankacılık sisteminin temel yapısal sorunları, yaklaşık 9 milyar ABD doları bilanço içi yabancı para pozisyonu ile önemli miktarda sendikasyon kredisi kullanımına bağlı olarak ortaya çıkan yüksek kur riski, çok kısa vadeli kaynak yapısı nedeniyle artan likidite ve faiz riski, canlı krediler arasında gösterilen ve dolayısıyla karşılık ayrılmamış olan sorunlu kredilerde artış, karlılık performansında yaşanan düşüş, öz kaynak yetersizliği, yetersiz iç denetim ve risk yönetim sistemleridir.<sup>65</sup>

Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizlerin etkisiyle mali bünyeleri ve karlılık performansları kötüleşen özel bankaların daha sağlıklı yapıya kavuşturulmasına yönelik tedbirler çerçevesinde, özel bankaların kendi kaynakları ile sermaye yapılarını güçlendirmelerine ve piyasa risklerinin sınırlandırılmasına öncelik verilmiştir.<sup>66</sup>

Art arda yaşanan krizler sonrasında, özel bankaların 31.12.2001 itibariyle mali denetimleri yapılmış ve Şeker Bank, Vakıflar Bankası ve Pamukbank'ın sermaye ihtiyaçları bulunduğu tespit edilmiştir. Pamukbank'ın TMSF' ye devredilmesi, Şeker Bank'ın ve Vakıflar Bankası'nın sermaye sorunlarını ortaklık yapıları ve kredi kullanma yoluyla düzeltmelerinden sonra özel bankaların kendi içlerinde birleşmeleri teşvik edilmiştir.

Türkiye, DTÖ UTTA kapsamında, gelişme yolundaki ülke statüsü ile 1994 -2003 yılları arasında dış satım destekleri ve gümrük vergilerinde bir taahhüt sürecini tamamlamıştır. DTÖ'ye kote edilen gümrük vergilerinin çok yüksek olması nedeniyle, 10 yıllık ve eşit aralıklı bir vergi azaltma sürecinin sonunda, iç pazarı koruma konusunda bir zafiyet durumu meydana gelmemiştir.

Türkiye'nin mevcut ve çıkarılacak tarım mevzuatını AB OTP müktesebatına yakınlaştırma denemeleri, Türkiye'nin aday ülke olmasına rağmen önemli bir tarım desteği alamadığı ortamda, tarım sektörünün daha da zarar etmesine neden olmaktadır.

Dış ticarete Türkiye'nin 1980 sonrası yaşadığı değişim, bütün ekonomik yapıda görülen gelişimin genel bir açıklaması niteliğindedir. Planlı dönem boyunca ithal

---

<sup>65</sup> BDDK, Ekim 2003, s. 45

<sup>66</sup> Türk Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, [www.hakanguclu.com](http://www.hakanguclu.com), s. 26

ikameci büyüme modelinin yerine ihracata yönelik büyümenin ihracatı artırabileceği ve dış ticaretin ihracat lehine gelişeceği kanısı önem kazanmıştır.

Türkiye de yeni ekonomik anlayışa, dış ticarete açık bir politika izleyerek uyum sağlamaya çalışmıştır. Bu yüzden ihracatta görülen gelişmeler doğrudan ekonomiyi etkilemekte, Türkiye'nin dış ticaret kompozisyonunu değiştirmektedir. İhracatın dünya ekonomisinde yaşanan değişimler çerçevesinde şekillenmesi, Türkiye ekonomisinin uluslararası ekonomik konjonktüre bağımlı olduğunun temel göstergesidir. 1980'den günümüze kadar olan dönem, dış rekabete açık kalkınma stratejisinin uygulandığı, dış ticaretin dolayısıyla ihracatın öneminin arttığı önemli yapısal değişikliklerin meydana geldiği bir dönem olmuştur.

Dış ticarete dayalı ihracatı teşvik eden 1980 sonrası ekonomik politikaların teoriden pratiğe geçebilmesi için ihtiyacı en hızlı şekilde giderilmesi gerekli olan olgu, yeterli sermayenin Türkiye'de bulunabilmesidir. Daha önceden belirli bir sermaye sahibi kesiminin oluşmaması nedeni ile yeni çözüm önerileri ortaya konmuştur. Buna göre, finans politikaları alanında serbestleşme esas alınarak, yurtiçine sıcak para girişi teşvik edilecektir.

30 ve 32 sayılı kararlar ile, yabancı sermayenin girişinin hızlanacağı, artan likidite ile reel ekonomiyi geliştirecek yeni yatırımların yapılacağı, cari açığın kapanacağı düşünülmüştür. Fakat, beklenen başarı sağlanamamış, finans sektörü özellikle bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına karar verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti Hazine'sinin, TMSF aracılığıyla bankacılık faaliyetini tam olarak yerine getiremeyen kamu ve/veya özel bankaların yönetimine el koyması ile kamu maliyesi üzerine büyük bir maliyetinin olduğu hesaplanmıştır. BDDK'nın 2003 verilerine göre bankacılık sektörünün kamuya maliyeti 47,2 milyar doları bulmuştur.<sup>67</sup> Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası'nın görev zararları 21,9 milyar dolar; TMSF yönetimindeki bankaların maliyeti 39,3 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. TMSF'ye devredilen bankaların yapılandırılmasında ihtiyaç duyulan kaynaklar, Hazine tarafından ihraç edilen özel tertip tahviller, TCMB'den kullanılan kısa vadeli avanslar ve TMSF'nin kendi gelirlerinden sağlanmıştır.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Metin Yörük, "2000 ve 2001 Yıllarında Türkiye'de Yaşanan Finansal Krizlerin Kamu Maliyesine Etkileri ve Uygulanan İstikrar Programları", (İstanbul, Yüksek Lisans Tezi, 2008),80.

<sup>68</sup> Metin Yörük, **agt**, 81.

Aralık 2001’de TMSF’ nin Hazine’ye olan 21,6 milyar dolarlık borcu Temmuz 2003’te 28,2 milyar dolara çıkmıştır. TMSF, 6,6 milyar dolarlık borç artışının nedenini ise Hazine’den kullanmış olduğu DİBS’lerdeki faiz ve kur artışından kaynaklandığını belirtmiştir. 2007 sonunda TMSF verilerine göre bu borç miktarı 94 milyar doları bulmuştur.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Metin Yörük, **agt**, 81.

## 2. IMF İSTİKRAR ÖNLEMLERİ VE KAMU MALİYESİ

Birinci bölümde, Türkiye’de 24 Ocak Kararları sonrası, tarım, dış ticaret ve finans alanındaki gelişmeler ayrıntılarıyla ele alınmıştır. DTÖ ve Dünya Bankası desteğiyle tarımı destekleme politikalarındaki dönüşümler yaşanmıştır. DTÖ Tarım Anlaşması sonrası Devletin tarımsal faaliyetle uğraşan kesimi destekleme biçimi değişmiş, tarımsal ürünlerin yüksek koruma duvarının yıkılması sonrasında piyasa koşullarında alınıp satılmasına başlanmıştır.

Dış ticaret yapısının, Gümrük Birliği’nin imzalanmasının ardından değişmesi, ithalat ve ihracat alanındaki gelişmeler, mevzuattaki maddelerin açıklamalarıyla anlatılmıştır. Dış ticaret açığının günümüze kadar artarak gelmesinin nedenleri üzerinde durulmuştur.

Finans alanında ise Devletin 1980 sonrası yasaları gevşettiği, yabancı sermayenin ve sıcak paranın ülkeye girişi için her türlü kolaylığı sağladığı fakat finans piyasalarında istenilen atılımın gerçekleşmediği görülmüştür. 1990’lı yılların ortasından itibaren bankacılık sektöründe krizlerin yaşandığı görülmüştür. Bu soruna; 1994 ve 2001 krizi ardından bankacılık faaliyetlerine TMSF aracılığıyla Devletin bankaların yeniden yapılandırılması, finans sisteminin ayağa kalkması amacıyla müdahale ettiği görülmüştür.

İstikrar programları, genel olarak ödemeler dengesinde sürekli bir iyileşme ve döviz kuru çıpasıyla enflasyon hızında bir azalma veya başka makro ekonomik hedeflere ulaşmak için hazırlanan iktisadi önlemler olarak tanımlanmaktadır.

İstikrar politikaları, ödemeler dengesi açıklarını, fiyatlar genel seviyesindeki dalgalanmaları ve genel ekonomide meydana gelen değişiklikleri azaltmayı amaçlamaktadır. Bu politikalar; para, maliye ve gelirler politikasından oluşmaktadır.

IMF’nin, 1980’lerden günümüze kadarki istikrar programları açısından farklı bir politikası olmamıştır. IMF’nin standart programı, belirli politikaları içermiştir. Bunlar sıkı para politikası, devalüasyon, finansal liberalizasyon, serbest piyasa fiyatlarına devlet müdahalelerinin tamamen kaldırılması, zamanla ulusal paranın

değer kaybının yavaşlatılması, enflasyon sonucu ücret ve masaların kayba uğratılmasıdır.

IMF'nin yürütmek istediği bu politikalar ortodoks niteliklidir. Fakat, IMF'nin heteredoks nitelikli istikrar programlarını da desteklediği de görülmüştür. Heteredoks politikalar sayesinde, ödemeler bilançosunda ortaya çıkan farkları içeren ve rezerv hareketlerinin dengeli bir şekilde seyrini isteyen, ödemeler bilançosunda iyileşme sağlayan ve enflasyonun düşürülmesini sağlayan programlar yürürlüğe konmak istenmiştir.

Türkiye, 1970'li yılların sonunda arka arkaya gelen ekonomik krizler yaşamış ve uygulanan istikrar programlarının makro değişkenler üzerindeki etkileri tam olarak ortaya çıkmadan 1980 yılında yeni bir ekonomik kriz meydana gelmiştir. 1980 yılı basındaki göstergeler, ekonominin iç ve dış dengesinde ciddi sorunlar olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Ülkenin dış borçları ve ekonomideki olumsuz göstergeler, sanayileşmenin devam etmesi için gerekli dövizin yurtdışından borçlanarak sağlanmasının önünde büyük engel olmuştur. Bu durumda üretimin devam etmesi için gerekli dövizin sağlanmasına yönelik politikaların uygulanmasına mecbur kalınmıştır.

1980 ekonomik krizi sonrasında uygulanan 24 Ocak 1980 istikrar kararlarının etkisi 1990'lı yıllarda da devam etmiş ancak, Türkiye, 1994 yılında yeni bir kriz ile tanışmıştır. Bu krizin ardından 5 Nisan 1994'de 5 Nisan Kararları adı altında yeni istikrar kararları uygulamaya konulmuştur. 5 Nisan Kararlarından sonra 9 Aralık 1999 İstikrar Tedbirleri uygulanmış ancak bu tedbirlerin sonucunda Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri çıkmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin hemen ardından ise Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konulmuştur.

Bu bölümde, kronolojik sırayla 24 Ocak 1980, 5 Nisan 1994, 1999, Kasım 2000 ve Şubat 2001 ile 2005 ve 2008 Krizleri döneminde IMF önderliğinde uygulanan istikrar programlarının içeriği, amacı ve kamu maliyesini ilgilendiren kararları ve sonuçları üzerinde durulacaktır.



## 2.1 24 Ocak 1980 Kararları

Türk ekonomisi, planlı ekonomi döneminden tamamen farklı olarak, dışa dönük sanayileşme ve liberal politikalarla yönlendirilmeye başlanmıştır. İthal ikameci sanayileşme döneminin ülke ekonomisine yeteri kadar cevap verememesi, cari borçlara kaynak bulamaması ve yatırımları sürdürebilmek zorlaşınca, ekonomi yönetimi anlayışında büyük bir değişiklik meydana gelmiştir. 24 Ocak İstikrar Programı öncelikle enflasyon ve ödemeler dengesi güçlükleri ile mücadele için hazırlanmış bir tedbirler paketi olarak sunulsa da uzun ve kısa vadeli amaçlarının çokluğu ile karakterize edilmektedir.<sup>70</sup>

24 Ocak Kararları ile uygulamaya konulan programın temelindeki amaç sadece ülke ekonomisini yeniden ayağa kaldırmak değil, ekonomiyi piyasa ölçütünde serbestleştirmek ve yeniden yapılandırmaktır. Bu çerçevede devletin ve ekonominin yapısında değişiklikler yapılmıştır.

24 Ocak Kararları, neo- liberal bir yaklaşımla hazırlanmış IMF destekli Ortodoks bir politikadır.<sup>71</sup> 24 Ocak kararları, IMF tipi Ortodoks istikrar politikalarından olup nominal çapa olarak para arzı seçilmiştir.<sup>72</sup>

1980 yılı başında alınan 24 Ocak istikrar önlemlerinin alınış nedenlerini; ekonomik karar aşamasında ortaya çıkan gecikmelerin ve uygulamadan kaynaklanan hataların en aza indirgenmesi, 1980 yılına doğru giderek tırmanan enflasyon sorunun çözümü, kapasite kullanım oranlarının yükseltilmesi, ihracatta yaşanan durgunluğun aşılması, yurt içi tasarrufların artırılması, kısa vadeli dış borç yükünün hafifletilmesi, içe dönük ithal ikameci sanayileşmenin yol açtığı döviz darboğazının giderilmesi olarak özetleyebiliriz.<sup>73</sup> Ekonomide devlet müdahalesi en aza indirilip piyasa ekonomisi önemli yer tutacak ve ekonomik hayatta devlet yerine özel sektörün yer alması, devlet kararları yerine ise fiyat mekanizmasının geçerli olması hedeflenmiştir.

---

<sup>70</sup> Hüseyin Şahin, **Türkiye Ekonomisi**, (Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2002), 191.

<sup>71</sup> İlyas Karabıyık, Metin Uçar, “Türkiye’de 1980 Sonrası Uygulanan IMF Destekli İstikrar Programlarının Ekonomik Açıdan Değerlendirilmesi”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 2, Yıl: 2010, s. 43.

<sup>72</sup> Mevlüt Karabıçak, “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİİBF, Sene: 2000, C.5, Sayı:2, s.56.

<sup>73</sup> **agd**, 55 .

### 2.1.1 24 Ocak Programının Kapsamı

24 Ocak Kararlarının amacı, ulusal tasarrufu artırmak, kemerleri sıkmak, bütçe açıklarını azaltmak, KİT'lerin enflasyon yaratan etkisini ortadan kaldırmak ve sıkı para politikası olmuştur.<sup>74</sup> Bu programın temel amaçları kısa dönemde enflasyonu kontrol altına almak ve ödemeler dengesinin açıklarını gidermek, uzun dönemde ise dış ticareti serbest bırakmak, döviz kuru rejimini esnek hale getirmek, kamu işletmelerini özelleştirilmek ve finansal reformları yürürlüğe koymak olmuştur.<sup>75</sup> Bu nedenle, kamu tüketiminin kısılacağı, yatırımların belli sektörlerle sınırlı kalacağı, transferlerin ve sübvansiyonların azaltılması yoluyla anti enflasyonist bir kamu harcaması hedeflenmiştir.<sup>76</sup>

24 Ocak 1980 kararları çerçevesinde Türkiye, OECD ülkelerine olan ve daha önce ertelenen borçların yeniden ertelenebilmesi ve IMF ile anlaşmanın sağlanabilmesi için IMF'ye serbest piyasa ekonomisiyle dışa açılmaya yönelik verdiği taahhütler sonucunda 1980- 1983 yıllarını kapsayan üç yıl süreli bir stand-by anlaşması imzalamıştır.<sup>77</sup>

Türkiye ile IMF arasında 1980-1983 dönemi için geçerli olan üç yıllık stand-by anlaşması bir yıl daha uzatılarak 1984 yılı sonuna kadar olan dönemi kapsamıştır. İstikrar programı uygulamalarının ilk döneminde kısa vadeli amaçlara öncelik verilmiştir.<sup>78</sup> 1980- 1983 yılları arasında yürürlüğe konan istikrar programı çerçevesinde, serbest faize geçilmesine, kamu harcamalarının büyük ölçüde kısılmasına, esnek kur uygulamasına geçilmesine ve yabancı sermaye girişlerinin hızlandırılmasına karar verilmiştir. Alınan önlemlerle enflasyon baskısının kırılması ve piyasaların bir düzene sokulması için çaba harcanmıştır.<sup>79</sup>

1984 yılını izleyen dönemde Fon ile yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. 1984-1989 döneminde alınan kararların sebepleri; enflasyonun hızlanması, gelir

---

<sup>74</sup> Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, (Ankara: Türkiye İş Bankası, Kültür Yayınları, 1999), 171.

<sup>75</sup> Bülent Güloğlu, A.Ender Altunoğlu, "Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika, Asya ve Türkiye Krizleri", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 27, Ekim 2002, 16.

<sup>76</sup> Hasan Bülent Kantarcı, Rıdvan Karacan, Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, Temmuz-Aralık 2008, 148.

<sup>77</sup> Dilek Özyiğit, Uluslararası Para Fonu(IMF), **Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2007, Sayı.11, s. 52; Gülten Kazgan, **Ekonomide Dış Açık Büyüme**, (İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1988), 336-338.

<sup>78</sup> Hüseyin Şahin, **age**, 197.

<sup>79</sup> **age**, 197.

dağılımında giderek kötüleşme, TL'nin dış reel efektif değerinin dibe vurması, kısa vadeli borçlarda olağanüstü birikim oluşması ve para ikamesinin ivme kazanması, dövizin TCMB ile serbest piyasa fiyatı farkının büyümesi olarak gösterilebilir. Bu dönemde para arzı uzun süre ve yeterince kontrol altında tutulamamıştır.<sup>80</sup> Bütçe-kamu kesimi dengesizliğinin giderek büyümesi, önlemlere vergi önlemlerinin de eklenmesini gerektirmiştir.<sup>81</sup>

### 2.1.2 24 Ocak Kararlarının Genel Değerlendirilmesi

Dünya ekonomisiyle bütünleşmeyi hedefleyen bu program, IMF'nin ödemeler dengesi ve dış borç krizine girmiş benzer konumdaki ülkelere önerdiği standart istikrar politikası ile Dünya Bankası'nın geliştirdiği yapısal uyum programının bütün özelliklerini içermektedir.<sup>82</sup> Söz konusu program ile serbest piyasa ekonomisi yerleştirilerek, uzun dönemde kamu sektörünün faaliyet alanının sınırlandırılması düşünülmüş, özel sektörün ekonomide söz sahibi olması için iç ve dış piyasaların liberalleşmesi sürecinde çeşitli uygulamalar devreye sokulmuştur.

24 Ocak 1980 kararları, mal ve hizmetler ticaretinin serbestleşmesinde ve fiyat sisteminin giderek dünya fiyatlarına yakınlaştırılmasına dönük bir yapısal reform programıdır.<sup>83</sup> 1980 istikrar politikalarında, daha önceki programlardan farklı olarak dış açıkta enflasyon ve aşırı değerlenmiş döviz kurundan kaynaklanan iç ve dış fiyatlar arasındaki farkın yanı sıra, kamu kesiminin büyüklüğünün ve ithal ikameci politikaların getirdiği maliyet artışlarının da etkili olduğu ortaya konulmuştur.<sup>84</sup> Alınan kararlar ile ekonominin dışa açılarak işsizliğin önlenmesi, kamu açıklarının en düşük seviyeye indirilmesi, özel sektörün ekonomide payının artması ve dış ticaretin serbestleşmesi hedeflenmiştir. Fakat, kısa vadede hedeflere ulaşılmasına rağmen, kamu yüksek faiz ile borçlanmaya devam etmiş, ihracat gerilemiş ve yabancı sermayenin ülkede kısa süreli kalması yeni bir krizin doğmasına neden olmuştur.

---

<sup>80</sup> Hüseyin Şahin, **age**, 197.

<sup>81</sup> Dilek Özyiğit, **agm**, 53.

<sup>82</sup> Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi**, (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990), 12.

<sup>83</sup> Erinç Yeldan, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi'nde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış", **1997-1999 Petrol-İş Yılıhğı**, (Ankara, 2000), 273.

<sup>84</sup> A.Kemal Çelebi, **Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, (Manisa, 1998), 144.

### 2.1.3 24 Ocak Kararları'ndan 5 Nisan Kararlarına Doğru

1991 erken genel seçim kararı nedeniyle daha önce sınırlı sayıda ürüne uygulanan destekleme alımlarının genişletilmesi ve kamu kesimi işçi ücretlerine astronomik zamların yapılması, Merkez Bankası üzerindeki baskıyı daha da artırmıştır. Para politikasında genişlemeye yol açan bu durum, döviz kurlarının ve faiz oranlarının yükselmesine ve kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarındaki bu yükseliş dışarıdan sağlanan kaynaklarla finanse edilmeye çalışılmış ve bu dönemde dış borçlar önemli ölçüde artmıştır. 1990'dan itibaren kamu kesimi açıklarının artması, vergi gelirlerinin iç borç servislerine yetmemesi ve devletin nakit açığını iç borçlanma ile finanse etmesi, 5 Nisan Ekonomik Kararları'nın açıklanmasına neden olmuştur.<sup>85</sup>

1991-1994 arasındaki süreçte Merkez Bankası ile Hazine arasındaki ilişkilerin bir türlü sağlam esaslara oturtulamaması, Merkez Bankasını olumsuz etkilemiş ve bu durum 1980'den beri uygulanan politikaların boşa çıkmasına, Türk bankacılık yapısının sarsılmasına, uluslararası alanda sağlanan kredibilitenin azalmasına ve Türkiye'nin 1994 krizine taşınmasına neden olmuştur.<sup>86</sup>

## 2.2 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemleri ve İstikrar Programı

### 2.2.1 5 Nisan Kararlarının Nedenleri

5 Nisan krizinin en önemli konjonktürel nedeni 1980'li yılların sonlarında, 1990'lı yılların başlarında T.C Merkez Bankası'nın benimsediği monetarist içerikli para politikası ile Hazine işlemlerinin uyum içinde olmasına karşın, sonraki yıllarda faiz oranlarını düşürmek için benimsenen Keynesgil esintili politikalar arasındaki çelişkili durumdur.<sup>87</sup> Ayrıca, krize neden olan diğer gelişmeler, 1990 yılından itibaren kamu kesimi açıklarının hızla artması, vergi gelirlerinin iç borç servisine yetmemesi, devletin nakit açığını iç borçlanma ile finanse eder duruma düşmesi, bu açığı kapatmak için dış borca ve Merkez Bankası kaynaklarına yönelmesi ile döviz rezervlerinin hızla erimesidir.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> İlyas Karabıyık, Metin Uçar, **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı**, 1994:1, s.43.

<sup>86</sup> Mevlüt Karabıçak, **age**, 56.

<sup>87</sup> İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi**, (Bursa: Ezgi Kitabevi, 2003), 457.

<sup>88</sup> Rıdvan Karluk, **Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'de Yapısal Dönüşüm**, 12. Basım, (İstanbul: Beta Yayınları), 2009, 422.

1994 yılında ülkemizde TEFİ % 120.7 ve TÜFE % 106.3 iken piyasada 1994 yılı başında ortaya çıkan devalüasyon beklentisi 16 Ocak'ta 'Dolar Krizi'ne yol açmış, Türk Lirası da ABD Doları karşısında % 13.6 oranında değer yitirmiştir.<sup>89</sup> Borsanın faiz oranlarının düşmesi sonucu, sıcak para çekecek derinlikten yoksun olması, spekülâtif sermayenin borsa yerine döviz alımına yönelmesine neden olmuştur. Bu durumda Merkez Bankası'nın piyasaya döviz sürerek bunalımı geciktirmesi de yeterli olmamıştır.<sup>90</sup>

5 Nisan Kararlarında heterodoks tedbirlerin göze çarptığını söyleyebiliriz.<sup>91</sup> KİT ürün fiyatlarının önemli ölçüde artırıldıktan sonra altı ay süreyle dondurulması, ücret artışlarının nisan ayında çok düşük düzeyde yapılmasının ardından temmuz ayında hiç yapılmaması ve ücret artışlarının geçmiş dönem enflasyonuna endekslenmeden koparılarak ileriye dönük hedefler çerçevesinde ve bütçe imkanlarıyla sınırlanması, dezenflasyon için kur artışlarının enflasyonun altında tutulması gibi heterodoks istikrar tedbirleri de uygulanmıştır.

İstikrar önlemleri, ekonomik dengesizlikleri gidermek yanında büyük ölçüde yapısal uyum programlarını hızlandırmak amacıyla kabul edilmiştir. Bunlar, tarımsal desteğin azaltılmasını içeren tarımsal reform, devletin ekonomik rolünün daraltılması ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi uygulamalarıdır.<sup>92</sup> Böylece, 5 Nisan Kararlarıyla kısa vadede istikrar, öncelikle kamu açıklarının azaltılmasıyla orta ve uzun vadede istikrarın sürekliliği ise kamu kesiminin ekonomideki ağırlığının azaltılmasıyla sağlanmalıdır.

5 Nisan kararları yeni liberal politikalar olarak, piyasada bozulan dengelerin ve kaybolan güvenin yeniden kazanılmasını hedef alarak ekonomik, toplumsal ve siyasal yapıda önemli dönüşümler yaratacak uygulamaları öngörmektedir.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Mevlüt Karabıçak, **age**, 58.

<sup>90</sup> Kepenek ve Yentürk, **age**, 484.

<sup>91</sup> Ercan Genç ve Gökhan Aykaç, "Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 3, Sene: 2003, s. 67.

<sup>92</sup> İlker Parasız, **Kriz Ekonomisi**, 188

<sup>93</sup> Osman Ulagay, **Kriz Adım Adım**, (İstanbul: Milliyet Yayınları, 1994), 303.

### 2.2.2 5 Nisan Kararlarının Amaçları ve Kamu Maliyesini İlgilendiren Kararlar

5 Nisan ekonomik istikrar programının başlıca hedefleri, kamu gelirlerinin artırılması, kamu giderlerinin çeşitli bütçe kısıntıları yoluyla düşürülmesi, TL'nin ABD Doları karşısında değer kazanmasının önlenmesi, kamu kesimi harcama gereğinin düşürülmesi ve enflasyonun makul düzeye indirilmesidir.<sup>94</sup>

5 Nisan Uygulama Planı'nın kapsamı iki bölümden oluşmakta olup ilki 'İstikrar Programı' olarak adlandırılan öncelikli uygulamalar, ikincisi ise 'Yapısal Düzenlemeler' ile ilgilidir.<sup>95</sup>

5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı incelendiğinde, temel amacın kamu kesimi finansman açığını azaltmak, bunun için bir yandan giderlerin azaltılması, diğer yandan da gelirlerin artırılması olduğu görülmektedir.<sup>96</sup> Böylece, açıkları kapamak için borç alıp daha sonra alınan borcun faizini ödemek için tekrar borçlanma kısır döngüsüne son verilmesi amaçlanmıştır.<sup>97</sup>

Kısa vadede bozulan dış denge ve döviz piyasasında yeniden istikrarın sağlanması, orta vadede kamu açıklarını azaltmak ve enflasyonu düşürmek, uzun vadede ise ihracatı özendirecek tedbirler almak, özelleştirmeyi hızlandırmak ve sürdürülebilir büyümeyi mümkün kılmak hedeflenmiştir.<sup>98</sup>

'Yapısal Düzenlemeler' bölümünde ise, yeni vergiler, özelleştirme, sosyal güvenlik kuruluşları reformu, KİT, tarımsal destekleme politikaları, kamu kesiminde istihdamın rasyonalizasyonu, yerel idarelerin idari ve mali düzenlemeleri yer almıştır.<sup>99</sup> Bu tedbirlere ek olarak, mali piyasalarda istikrarı sağlayacak ve mali sisteme güveni tesis edecek kurumsal ve yasal düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir.<sup>100</sup>

Bu çerçevede, vergi denetimlerinin artırılması, vergi ödemeyenlerin vergi ödemesi ve herkese bir vergi numarası verilmesi kararlaştırılmıştır. KİT fiyatlarının dondurulacağı, bütçe açıklarının süratle kapatılması amacıyla, akaryakıt tüketim

<sup>94</sup> Mahfi Eğilmez, **Küresel Finans Krizi**, 6. Basım, (İstanbul: Remzi Kitabevi), 71-72.

<sup>95</sup> Seyhun Doğan, "Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulamaları" (İstanbul, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1996), 220; Dilek Özyiğit, **age**, 53.

<sup>96</sup> TMMOB, **5 Nisan 1994 Tarihli Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile ilgili Değerlendirme**, 27.

<sup>97</sup> İlker Parasız, **Türkiye Ekonomisi**, 467.

<sup>98</sup> Bülent Güloğlu, A.Ender Altunoğlu, **age**, 18.

<sup>99</sup> DPT, **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı (5 Nisan 1994)**, Ankara, 1994, s. 7-16; Dilek Özyiğit, **age**, 53.

<sup>100</sup> DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Ankara, 1996, .5.

vergisinden bütçeye aktarılan pay % 50'den % 70'e çıkarılacağı, akaryakıt fiyat istikrar fonu kesintisi % 10'dan % 25'e yükseltileceği, KİT fiyat ayarlamalarıyla ortaya çıkan ek hasılatın bir bölümünün Hazine'ye aktarılacağı açıklanmıştır.<sup>101</sup>

### 2.2.3 5 Nisan Kararları'nın Değerlendirilmesi

5 Nisan Kararları sonucunda mali piyasalar ve kamu ekonomisi rahat bir nefes alıp Hazine, iç borçlanmaya giderek açıklarını kapatabilmiş, iç borç faizleri gerilemiş, para piyasaları yeniden işlemeye başlamış ve KİT zamlarıyla kamu kuruluşlarının mali yapılarında düzeltilmeler sağlanmıştır.<sup>102</sup>

Fakat, döviz ve faizdeki yükselişin kamu açıklarına etkisi hesaplanamamış, açıklar hedefin üzerinde çıkınca pakete güven azalmış, iç talebin daralmasıyla üretim düşmüş ve üretici kendini korumak için fiyatları artırmış, döviz kurlarındaki artış ithalata dayalı üretici kesimini etkilemiş, dış kredi yolu kapalı olduğundan iç borçlanmaya gidilmiş, enflasyonla birlikte iç borçlanma faizleri artmıştır.<sup>103</sup> Bütün bu gelişmelerin sonucunda, Türkiye yeniden IMF' ye muhtaç hale gelmiş, Hükümet, döviz talebini durduramamış ve bankacılık sektörünün bozulmuş yapısını düzeltmek için sınırsız devlet güvencesi vermiştir.<sup>104</sup>

5 Nisan kararlarının uygulanmasında döviz kurundaki dalgalanma ve değerlenmeler halk tarafından enflasyonun bir göstergesi olarak algılandığından, döviz kuru tek çapa olarak belirlenmiş, bu durum ise ekonominin rekabet gücünü azaltarak istikrar programını başarısız kılmıştır.<sup>105</sup> Genel seçim havasına girmiş siyasi iktidara duyulan güvensizlik, ekonomik istikrar programının uzun ömürlü olmayacağı inancının yerleşmesine neden olmuş ve ekonomik aktörlerin, program hakkında beklentilerini olumlu bir çerçeveye dönüştürememiştir.<sup>106</sup>

### 2.3 9 Aralık 1999 Yılı Enflasyonu Düşürme ve İstikrarı Sağlama Programı

Stand-by anlaşmasının yürürlüğe girdiği dönem, Türkiye ekonomisinin gerek içeriden gerekse dışarıdan gelen olumsuz şoklarla ciddi ölçüde sarsıldığı, kamu maliyesi üzerindeki harcama baskılarının arttığı, büyüme sürecinin yavaşladığı bir

<sup>101</sup> İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi*, 468.

<sup>102</sup> Rıdvan Karluk, *age*, 426.

<sup>103</sup> *age*, 427-428.

<sup>104</sup> *age*, 428.

<sup>105</sup> Mevlüt Karabıçak, *age*, 58.

<sup>106</sup> Mahfi Eğilmez, *age*, 73.

dönemdir.<sup>107</sup> 5 Nisan kararlarında yer alan yapısal düzenlemelerin gerçekleşmemesi, mali yapıları bozulan bankaların finans sektörü içersindeki işlevi ve kamu kesimi gelir- gider dengesizliği Türk ekonomisinin zayıf noktaları olmuştur.

1997 Güneydoğu Asya krizi ile 1998 Rusya Krizi'nden olumsuz şekilde etkilenen Türkiye ekonomisi 1999 yılının sonuna doğru % 6,1 oranında küçülmüş enflasyon %70'e ulaşmış, bütçe açıkları büyümüştür. Türkiye, ekonomisinin bu kötü dönemden kurtulması için 9 Aralık 1999 tarihinde yeni bir istikrar programını uygulamıştır. Aralık 1999 Niyet Mektubu ile ana hatları belirginleşen 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı, 2002 yılı sonuna kadar olan bir dönemi kapsamaktadır.

### 2.3.1 IMF Niyet Mektubu'nun İçeriği

Aralık 1999'da IMF'ye gönderilen niyet mektubunda, Türkiye'deki temel ekonomik sorun enflasyon olarak gösterilmekte ve "Nisan 1999 seçimlerinden sonra oluşan hükümetin ekonomik programı Türkiye'yi enflasyondan kurtarmak, büyüme ve toplumun bütün kesimleri için daha iyi yaşam standardı beklentilerini arttırmak gibi iddialı bir hedef üzerine odaklanmıştır."<sup>108</sup>

2000 yılında IMF desteğinde girilen ekonomik programın 3 temel ayağı; bütçe ve bütçe dışındaki kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması, önceden belirlenmiş bir sürünen sabit kur uygulamasıyla döviz kurlarının belirlenmesi ve yapısal reformların yapılması ve özelleştirmenin hızlandırılmasıdır.<sup>109</sup>

Türkiye, IMF ile 22 Aralık 1999 tarihinde stand-by düzenlemesinde karar vermiş, bu anlaşmanın üç yıl süreceği ve 4 milyar SDR tutarında bir kredinin verilmesi üzerine anlaşmıştır.

### 2.3.2 İstikrar Programının Amaçları

Uygulamaya konulmuş bulunan programın temel amacı; üç yıllık bir dönem sonunda enflasyonu tek haneli rakamlara indirmek, reel faizleri aşağıya çekmek, kamu finansman dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamını sağlamak ve yapısal reformları hızla gerçekleştirmektir.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Fatih Kaya, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT, 2009, 77.

<sup>108</sup> Nihat Falay, **İstikrar Programları ve Türkiye**, 2.

<sup>109</sup> Mahfi Eğilmez, **age**, 74

<sup>110</sup> Nihat Falay, **age**, 2.



Program, esas olarak kamu kesiminin olumsuz borç dinamiğinin kırılmasını ve bu amaca uygun olarak para ve mali piyasaların yeniden yapılandırılarak bankacılık kesimine işlerlik kazandırılmasını amaçlamaktadır.<sup>111</sup> Program; para politikası, döviz kuru ve kamu maliyesi politikaları ve performans kriterleri yardımı ile stratejik hedefler belirlemiş, yapısal reformlar ile desteklenmiştir.

2000 yılına girerken Türkiye ödemeler dengesinin cari işlemler hesabında bir sorun olmamasına rağmen, kronik enflasyon sürecini kıramamış, kamu iç borç sorunu artmış ve bankacılık sektörü kırılgan bir hale gelmiştir. İç borç dinamiğinin ciddi bir bozulma eğilimine girmiş olması ve bunu düzeltmede sıkı bir maliye politika izlenmesinin yeterli olmayacağı düşüncesiyle, güçlü bir dış destek sağlayarak kapsamlı bir istikrar programı uygulama düşüncesinin ekonomi yönetimince benimsenmiş olması kuvvetle muhtemeldir.<sup>112</sup>

Enflasyonu Düşürme Programı olarak adlandırılan bu program, döviz kurunu nominal çapa olarak kullanan para ve kur politikasını çok sayıda yapısal düzenleme ve sıkı maliye politikası ile destekleyen bir çerçeve oluşturmaktadır.<sup>113</sup>

Enflasyonla Mücadele Programı 2002 yılı sonunda enflasyonu tek haneli rakamlara indirmeyi amaçlamakta ve özellikle 1998 yılı son çeyreğinde başlayan ve 1999 yılında devam eden yüksek reel faizlerin etkisiyle hızla bozulan kamu maliyesinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını hedeflemektedir.<sup>114</sup> Kamu maliyesi açısından faiz dışı fazla elde edilmesine dayalı daraltıcı bütçe/maliye politikalarının mali disipline uygun olarak daha katılaştırılarak uygulanması söz konusudur.<sup>115</sup>

Niyet mektubunda, enflasyon sorununun Türk Lirasına olan güveni sarstığı, yüksek ve istikrarsız nominal ve reel faizlere neden olduğu, bunun da dramatik toplumsal sonuçlar ortaya çıkardığı ifade edilmiş; kaynakların giderek daha fazla spekülative faaliyetlere yöneldiği ve finansal sistemin işleyişinin bozulduğu vurgulanmıştır.<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> Erinç Yeldan, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Düşünceler**, 11.

<sup>112</sup> Merih Celasun, **age**, 13-14.

<sup>113</sup> **age**, s.14

<sup>114</sup> Ferya Kadioğlu, Zela Kotan, Gülbin Şahinbeyoğlu, **Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000**, s. 1.

<sup>115</sup> IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu**, (Ankara, Haziran 2006), 38.

<sup>116</sup> Fatih Kaya, **age**, 78.

**Tablo 2.1: 9 Aralık 1999 IMF Niyet Mektubu 2000-2002 Dönemi  
Kamu Mali Hedefleri**

|                                                           | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------------------------------------------------|------|------|------|
| GSMH Büyüme Oranı                                         | 5,60 | 5,2  | 5,8  |
| Enflasyon( TÜFE yıl sonu % değişimi )                     | 25.0 | 12.0 | 7.0  |
| Enflasyon( TEFE yıl sonu % değişimi )                     | 20.0 | 10.0 | 5.0  |
| Cari İşlemler Dengesi/ GSMH                               | -1,8 | -1,6 | -1,5 |
| Toplam Kamu Faiz Dış Dengesi/ GSMH                        | 2,2  | 3,7  | 3,7  |
| Toplam Kamu Faiz Dışı Dengesi (Özelleştirme hariç) / GSMH | 3,7  | -    | -    |
| Kamu Borç Stoku/ GSMH                                     | 57,9 | 56,6 | 54,6 |

Kaynak: 9 Aralık 1999 IMF Niyet Mektubu

Döviz kuru çapasına dayalı bu ekonomik istikrar programının temelde dört amacı, tüketici enflasyonunu 2000 yılı sonunda % 25’e, 2001 yılı sonunda % 12’ye ve 2002 yılı sonunda % 7’ye indirmek, reel faiz oranlarını uygun bir seviyeye düşürmek, ekonominin büyüme potansiyelini arttırmak, kaynakların etkin ve adil dağılımını sağlamaktır.<sup>117</sup>

### 2.3.3 Kamu Maliyesi ve Yapısal Düzenlemeler

Enflasyonu Düşürme Programının ilk unsuru sıkı maliye politikası ile faiz dışı bütçe fazlasında iyileşme kaydedilmesi, yapısal reformlar ile bu iyileşmenin kalıcı kılınması ve özelleştirmelerin hızlanmasıdır. 2000-2002 dönemini kapsayan istikrar programında maliye politikası amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla oluşturma yoluyla kamu kesimi iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır.<sup>118</sup> Bu bağlamda, 1999 yılı sonunda GSMH’nın yüzde 2’si düzeyinde açık veren toplam kamu kesimi faiz dışı dengesinin 2000 yılında GSMH’nın yüzde 2,2 oranında fazla vermesi, 2001 ve 2002 yıllarında ise bu oranın yüzde 3,7’ye yükselmesi öngörülmektedir. Kamu kesiminde beklenen iyileşmenin kalıcı olması ise hedeflenen yapısal reformlara dayanmaktadır. Yapısal reform olarak kamu yönetimi ve şeffaflık, vergi reformu, sosyal güvenlik ve tarımsal destekleme, özelleştirme, sermaye piyasası ile bankacılık sisteminin gibi konuları içeren kapsamlı bir uygulanması gerektirmektedir.

Programın ikinci unsuru yapısal reformlar olarak kamu yönetimi ve şeffaflık, vergi reformu, sosyal güvenlik ve tarımsal destekleme, özelleştirme, sermaye piyasası ile

<sup>117</sup> TCMB, **Krizlerin Kamu Maliyesine Etkisi**, 98.

<sup>118</sup> Hayal Ayça Şimşek, “Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, 2007 Cilt: 44 Sayı:512, s. 54.

bankacılık sisteminin denetimi ve gözetimi konularını içeren kapsamlı bir uygulamayı gerektirmektedir.<sup>119</sup> Programın diğer unsuru, hedeflenen enflasyona paralel yürütülen gelirler politikasıdır. Bu çerçevede, 2000 yılı için kamu kesimi maaş artışları ve asgari ücret artışları hedef enflasyon oranında ayarlanmış, 2001 ve 2002 yıllarında bu uygulamanın devam etmesi öngörülmüştür.

Programın son unsurunu ise para ve döviz kuru politikalarının belirsizlikleri azaltarak ekonomik birimlere uzun vadeli bir bakış açısı kazandırması oluşturmaktadır.

Öngörülen hedeflere ulaşmak için,<sup>120</sup> 1999 yılında yatırım ve diğer cari harcamalarda yüzde 0,4 oranında bir kesintiye gidilmiştir; 26 Kasım 1999 tarihinde TBMM tarafından gelir artırıcı bir vergi paketi onaylanmıştır. Söz konusu vergi paketi; ek gelir ve kurumlar vergisini, ek motorlu taşıtlar ve ek emlak vergilerini, mobil iletişim hizmetleri üzerine uygulanacak özel iletişim ve özel işlem vergisini ve düzenleyici kurulların (İMKB, SPK) yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarımların artırılmasını içermektedir. Gayrimenkul sermaye iratları, serbest meslek kazançları, faiz ve repo gelirleri üzerine uygulanan stopaj oranları artırılmıştır. Özelleştirme gelirleri hedeflerine ulaşmak amacıyla, demir-çelik, tekstil, turizm, ulaştırma, tarım, sanayi ve imalat alanlarında faaliyet gösteren 16 KİT özelleştirme programına alınmıştır.

#### **2.4 Kasım 2000 Krizi ve Şubat 2001 Krizi**

IMF ile imzalanan 17. Stand- by anlaşmasının imzalanmasıyla 1999 yılının sonunda yeni istikrar paketi yürürlüğe girmiş fakat ekonomik daralmanın önüne geçilememiştir. Ekim 2000'e gelindiğinde, bankaların yıl sonuna doğru hesap kapatma, bilanço ayarlama gibi nedenlerle açık pozisyonlarını kapatma eğilimleri, borsada işlem yapan yabancı yatırımcıların kar gerçekleştirmesi amacıyla elde ettikleri gelirleri dövizle çevirme isteği ve yurtdışı finans çevrelerinin kriz beklentileri fazla bir döviz talebi oluşturmuştur.<sup>121</sup> Nitekim ilgili dönemde bankacılık sektörü, kamu bankalarının görev zararlarının ve açık pozisyonlarının çok yüksek olması,

---

<sup>119</sup> Ferya Kadioğlu, Zelal Kotan, Gülbin Şahinbeyoğlu, *age*, 2.

<sup>120</sup> Fatih Kaya, *age*, 87.

<sup>121</sup> Mehmet Cihangir, "Finansal Krizlerin Banka Birleşmelerine Etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri Çerçevesinde Kronolojik Bir Yaklaşım", *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 19, Nisan 2005, Sayı: 1, s.107.

kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranının hızla artması ve ilk altı aylık dönemde faiz oranlarının hızla düşmesi nedeniyle önemli bir krize girmiştir.<sup>122</sup>

İç borç faiz oranlarında meydana gelen yükselme, portföylerinde büyük oranda kamu kesimi menkul kıymetlerini bulunduran bankalarda likidite krizinin yaşanmasına neden olmuştur. Yabancı yatırımcıların da devlet iç borçlanma senetlerini satarak ülkeyi terk etmeleri ile birlikte 22 Kasım finansal krizine girilmiştir.

2001 yılının şubat ayında patlak veren krizin temelinde, döviz talebi fazlası dolayısıyla kurlardaki hareketlik, ardı ardına yaşanan finansal krizlerin ve kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkiler, dış borç stokunun ve ödemeler bilançosu açığının çok yüksek olması ve yaşanan siyasi belirsizlik ortamı olarak belirtilebilir.<sup>123</sup>

2001 yılında şubat ayında dalgalı kur rejimine geçildikten sonra TL'de yaşanan değer kaybı dezenflasyon sürecinde bir yıl boyunca elde edilen olumlu gelişmelerin yitirilmesine yol açmıştır.<sup>124</sup>

Likidite sıkıntısı çeken ve Hazine kağıtlarını Şubat Krizinde programın devamlılığına duyulan güvensizlik, yerel bankaların döviz talebinden kaynaklanan likidite krizinin kısa bir süre içinde finansal krize dönüşmesine neden olmuştur.<sup>125</sup>

Bankaların hızla yükselen likitide ihtiyaçları ve bunun için yüksek faizle likitide arayış içerisine girmeleri sonucu döviz talepleri artarken, yabancı bankalarda hazine kağıtların da hızla satarak Türkiye'den çıkmaya başlamıştır. Bu ortam içerisinde Merkez Bankası'nın en önemli hatası bu gelişmeler karşısında piyasanın duyduğu likitide ihtiyacını zamanında karşılayamamış olmasıdır.<sup>126</sup>

#### 2.4.1 İstikrar Programının Başarısızlık Nedeni

Programın başarısızlık nedenleri, IMF performans kriterlerinin ayrıntılarıyla kabul edilmiş ve gereğinden fazla dikkate alınmış olması, programın inandırıcılığının ve kredibilitesinin sağlanma süresinin kısa olması, kur sepetinin oluşturulmasında

<sup>122</sup> Hayal Ayça Şimşek, Türkiye'de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, 2007, Cilt: 44, Sayı:512, 56.

<sup>123</sup> Hayal Ayça Şimşek, **agm**, 57.

<sup>124</sup> Zeynep Erdinç, **Türkiye'de 2002-2005 Yılları Arasında Uygulanan Dezenflasyon Programının Değerlendirilmesi**, 4

<sup>125</sup> Yüksel Bayraktar, "Kasım 2000- Şubat 2001 Krizi Sonrasında Alınan Önlemlerin Borç Kompozisyonlarına Yansımaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl 2010, Cilt: 15, s.465.

<sup>126</sup> Zeynep Karaçor, **Öğrenen Ekonomi Türkiye: Kasım 2000- Şubat 2001 Krizinin Öğrettikleri**, 387.

dolara fazla ağırlık verilmesi, bankacılık sektörünün rehabilite edilmeden programın başlatılması, 1997 Asya ve 1998 Rusya Krizlerinin ekonomi üzerindeki bulaşma etkisinin dikkate alınmamış olması ve başlangıçta IMF’den ek rezerv talep edilmemiş olmasıdır.<sup>127</sup>

22 Kasım 2000 tarihinde bankacılık sektöründe başlayan kriz 19 Şubat 2001 tarihinde döviz krizine dönüşerek ikiz kriz karakterine bürünmüştür.<sup>128</sup> Şubat 2001 krizi ile 9 Aralık 1999 tarihli program tamamen ortadan kalkmıştır. 22 Şubat tarihinde kur çapası terk edilerek, serbest dalgalanan kur rejimi uygulamaya konulmuştur.<sup>129</sup> Kısa vadeli faizleri yönlendiren aktif bir para politikasının destek vereceği enflasyon hedeflemesi tercih edilerek, enflasyon hedefi yeni çapa olarak belirlenmiştir.<sup>130</sup> Kriz sonrası yabancı bankalar ile birlikte iç piyasadaki bankalar ve karar birimlerinin dövize karşı talepleri oluşturmuşlardır.

Döviz krizi niteliğinde olan 21 Şubat 2001 krizine temelde cari işlemler açığında meydana gelen yüksek oranlı artışlar neden olmuştur. 2000 – 2001 yılı krizlerini hazırlayan unsurlar, aşırı değerli TL, cari işlemler açığının kritik sınırın üzerinde seyretmesi, sermayeden yoksun mali sektör, açık pozisyonlar, kamu bankalarının görev zararları ve bütün bunların sonucu olarak özellikle mali sektörün taşıdığı kar ve faiz riskinin artması olmuştur.<sup>131</sup>

Daraltıcı mali önlemler alarak mali disiplinin sağlanmasına yönelik maliye politikası hedeflerinin sonucunda 2000 yılı harcamalarının artış oranı %9,9 ‘da kalırken vergi gelirlerinin artış oranı %18,3’e yükselmiştir. Dolayısıyla harcamalar, programın öngördüğü sınırlar içinde kalırken vergi gelirleri, program hedeflerinin %10,5 üzerinde, bütçe açığının GSMH’ ya oranı ise % 10 civarında kalmaya seyretmiştir.

#### 2.4.2 Programın Değerlendirilmesi

Başlangıçta ortaya konulan hedeflere bakıldığında uygulama sonuçları açısından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın başarısının sınırlı olduğu söylenebilir. Özellikle programın maliye politikasına ilişkin temel stratejilerinde vergi gelirlerini arttırıcı düzenlemeler gidilmemiş olması neticesinde kamu harcamalarının iç

---

<sup>127</sup> Parasız, **Enflasyon Kriz Ayarlamalar**, s.468-470

<sup>128</sup> Zeynep Karaçor, **age**, 388

<sup>129</sup> Zeynep Erdinç, **age**, 7

<sup>130</sup> **age**, 7.

<sup>131</sup> Zeynep Karaçor, **age**, 388.

borçlanma ile finanse edilmesi, hem iç borç yükünü hem de bankaların karşılıksız döviz yükümlülüklerini içeren açık pozisyonlarını arttırmıştır. Kamu gelirlerinin yetersiz kalması sebebiyle kamu harcamaları, faiz kazancı elde etmek üzere ülkeye giriş yapan sıcak para akımları ile karşılanmış, bu durum da Merkez Bankası'nın para piyasaları üzerindeki denetim gücünü kaybetmesine neden olmuştur. Söz konusu uygulama neticesinde maliye politikası asıl amacını ve etkinliğini kaybederek bir anlamda para politikasını ikame eder hale gelmiştir.

## 2.5 2001 Yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Şubat 2001 Krizi ile faizlerin ve ardından döviz kurunun hızla yükselmesi ve Borsa'nın çökmesi var olan krizi daha da derinleştirmişti. Ülke ekonomisinin sağlıklı bir yapıya kavuşması için Hükümet, IMF tavsiyeleri doğrultusunda 2001 yılında Güçlü Ekonomi'ye Geçiş Programı adlı yeni bir ekonomi programı hazırlamaya başlamıştı.

2001 Yılı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 1999 yılı sonunda karara bağlanan ve IMF'nin politikaları ile desteklenen 2000 Yılı Enflasyonu Düşürme ve İstikrar Sağlama Programı'nın devamı olarak tanımlanmıştır. Önceleri ulusal program daha sonra 'Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı' olarak tanımlanan yeni istikrar arayışlarının temel amacı, kamuoyundaki güven bunalımı ile ekonomideki istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve bir daha geri dönülemeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak şeklinde duyurulmuştur.<sup>132</sup> Fakat bu son programın Aralık 1999 niyet mektubuyla somutlaşan 2000 enflasyonu düşürme programından temel farkı, döviz çıkışının yerine dalgalı kura dayanan bir para programı olmasıdır.<sup>133</sup>

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP), ekonominin istikrara, rekabet gücüne kavuşması ve sürdürülebilir büyüme dinamiğini tekrar kazanması için önceliği yapısal ve kurumsal düzenlemelere vermiştir. IMF'ye verilen Niyet Mektubu'nda programın unsurları, sıkı maliye politikası uygulayarak bütçede faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi, özelleştirmenin hızlandırılması, enflasyon hedefleri ile uyumlu gelirler politikası izlenmesi ve ekonomik birimlere

<sup>132</sup> Nurhan Yentürk, **Körlerin Yürüyüşü**, (İstanbul: İstanbul Bilgi Yayınları, 2003), 32.

<sup>133</sup> Bülent Güloğlu, A.Ender Altunoğlu, **age**, 26.

uzun vadeli bir bakış açısı kazandıracak kur ve para politikasıdır.<sup>134</sup>

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın temel hedefleri, sabit kur uygulamasının terk edilerek dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kararlı bir şekilde sürdürmek, Şubat 2001 krizinde büyük yara alan bankacılık sektöründe hızlı ve kapsamlı bir yapılanma sağlayarak bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurmak, yüksek seviyelere ulasan devlet borçları göz önünde bulundurularak kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirmek, toplumun her kesimince kabul edilen ve yapılması gereken fedakarlığın tüm sosyal gruplar arasında adil bir biçimde paylaşılmasını öngören enflasyon hedefleriyle uyumlu bir gelirler politikası sürdürmek, söz konusu hedefleri etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak unsurların yasal alt yapısını oluşturmaktır.<sup>135</sup>

Yaşanan ağır krizin ardından uygulamaya sokulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın felsefesi, sabit kur uygulamasının ardından geçilen dalgalı kur politikasının doğurabileceği güven bunalımının aşılması ve istikrarsızlığın önlenerek, mali disiplinin sağlanmasıdır. Döviz kuru çapası yardımıyla ekonomideki gelişmelerin öngörülebilir kılınması ve bu sayede yerli ve yabancı yatırımcılar için finansal yatırımların getirisi üzerindeki belirsizliğin azaltılması düşünülmektedir.<sup>136</sup> Enflasyonu Düşürme Programının ilk ana unsuru sıkı maliye politikası ile faiz dışı bütçe fazlasında iyileşme kaydedilmesi, yapısal reformlar ile bu iyileşmenin kalıcı kılınması ve özelleştirmeye hız kazandırılmasıdır.<sup>137</sup>

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile özellikle kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması, sağlıksız kaynaklardan yüksek maliyetli iç ve dış borçlanmaya son verilmesi amaçlanmıştır. Mali sektörün yeniden yapılandırılması hakkında 4651 sayılı 25.04.2001 tarihli yeni T.C Merkez Bankası yasası yürürlüğe konmuş, Merkez Bankası'nın özerk bir yapıya kavuşmasının ve Banka'nın kamu kesimine kredi

---

<sup>134</sup> Ömer Faruk Çolak, **Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörü'nde Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri**, 21.

<sup>135</sup> Yaprak Gülcan, "2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı", 2000-2001 Ekonomi Programları ve Kriz: Bütçe, Bankacılık, Özelleştirme ve Kur Politikaları, (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Makale Çalışmaları, 2001), No:01/01, s. 9

<sup>136</sup> Oğuz Yıldırım, **Kura Dayalı İstikrar Politikalarının Etkinliği 1990-2000 Türkiye Örneği**, Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 1442, Yıl: 2003, s.102.

<sup>137</sup> Zelal Kotan, **age**, 2.

açmasına son verilmiştir.<sup>138</sup>

Kasım 2000 krizi ile makro ekonomik istikrar sağlama hedefinden uzaklaşırken Şubat 2001 krizi ile de 2002 yılı sonuna kadar uygulanacağı taahhüt edilen sabit kur rejimi terk edilerek, IMF'nin bilgisi ile 22 Şubat gecesi dalgalı kur sistemine geçilmiştir. İstikrar Programı'nın, Kasım ve Şubat krizleri nedeniyle çökmesine rağmen, yeni bir stand-by anlaşması imzalanmamış, yalnızca mevcut programın yeni ekonomik koşullara göre güncellenmesi tercih edilmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı o dönem ekonominin bulunduğu şartlardan dolayı krize bir an önce çözüm üretmek adına kısa vadeli bir program olarak tasarlanmıştır. Yeni programın amacı yapısal reformların hızla gerçekleştirilmesi, enflasyonla mücadelenin devam etmesi, sürdürülebilir bir büyüme oranının sağlanması ve gelir dağılımının iyileştirilmesidir. Kamu finansman dengesinin düzeltilmesi, enflasyonla mücadele hedefine yönelik aktif para politikası uygulanması ve enflasyon hedeflemesine geçilmesi, makro hedeflerle uyumlu gelirler politikasının sürdürülmesi, kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve etkinliğin sağlanması, dış finansman olanaklarının desteğiyle olumsuz borç dinamiğinin kırılması beklenmiştir.

IMF'nin stand-by düzenlemesi ile desteklenen programın maliye politikasına ilişkin hedefleri, ortodoks mali politikaların bir uzantısı seklindedir. Bu doğrultuda 2000 yılında % 4,6 olan konsolide bütçe fazlasının milli gelire oranı 2001 yılında % 5,1'e yükseltilmesi planlanmıştır. Bu nedenle faiz dışı fazla ile ilgili hedefler gözden geçirilerek faiz dışı harcamalardaki nominal artışın, milli gelirin nominal artışının altında tutulmaya çalışılmıştır. Ancak, hedeflenen faiz dışı bütçe fazlasına ulaşmak için sadece kamu harcamalarının daraltılması ve kamu gelirlerini arttırarak borçlanmayı azaltacak vergi politikalarının uygulamaya konulmaması söz konusu politikaların bütçe göstergeleri üzerindeki olumlu etkilerinin geçici olmasına neden olmuştur.

### **2.5.1 Maliye Politikasını Düzenleyici Kararlar**

2001 yılı konsolide bütçe faiz dışı fazlası hedefine ulaşmak için alınması gereken tedbirler; başta enerji ve petrol sektörü olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatları ve kurdaki değişiklikleri, artan maliyetleri tümüyle ekonomik gerçekleri yansıtabacak şekilde geciktirilmeden ayarlanmıştır.

---

<sup>138</sup> Hüseyin Şahin, age, s. 255



Akaryakıttaki otomatik fiyatlandırma mekanizmasına devam edilmiş ve Akaryakıt Tüketim Vergisi en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanmıştır. Dar gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği sistemi ile güçlendirilmesi temel ilke olmuştur. Kamu kesiminde çalışan memur ve sözleşmeli personelin maaşları hedeflenen enflasyon oranını yansıtacak şekilde artırılmıştır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan, fonlardan ve döner sermayelerden konsolide bütçe kapsamındaki kurumlara ve KİT'lere kesinlikle işçi nakli yapılmamıştır. Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaj uygulanmıştır. Vergi numarası uygulamasının yaygınlaştırılmasına hız verilmiştir. Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmamıştır. Kamu harcamaları içinde faiz harcamalarının payı giderek yükselirken, eğitim ve sağlık harcamalarının payı giderek gerilemiştir.

Devlet iç borçlanma senetlerinin sunduğu faiz arbitrajı, dışa açık sermaye hareketleri altında, olağanüstü bir spekülasyon gelir olanağı yaratmıştır. Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gayri Safi Milli Hasıla'ya oranının 2002 yılında % 12,8 olarak gerilediği görülmektedir. Bu gerileme GEGP sonrası mali disipline uyulması ve kamu kesimi harcamalarının azaltılması olarak ortaya çıkmıştır. 2001 yılında net kamu borç stoku 160.6 milyar dolar iken 2002 yılında 216.4 milyar dolara yükselmiştir. Ancak kamu kesimi net borç stokunun GSMH' ye oranı düşmüştür. GEGP, makroekonomik hedefleri arasında iç borç dinamiğine ilişkin olarak 2000 yılında %4,6 olan konsolide bütçe faiz dışı fazlasının ulusal gelire oranını 2001 yılında %5,1 düzeyinde yükseltmeyi hedeflemiştir.

Bunun için de faiz dışı harcamalardaki artışın ulusal gelirin nominal artışının altında tutulmasına özen göstereceğine işaret etmiştir. Ancak bu hedefe ulaşmak için servet vergisi ve net aktif vergisi gibi bir düzenlemeye gidilmeyerek kamu harcamalarındaki daralmayla karşılanmasını planlanmıştır. GEGP' nin sürdürülemez iç borç dinamiğinde dış etkenleri, yani spekülasyon sermaye hareketlerinin görmezden gelindiği ortaya konmuştur. GEGP, Türkiye'deki vergi tabanının yetersizliğine ve vergi adaletsizliğine değinmektedir ama bunlara çare olacak ciddi ve kapsamlı bir vergi reformu önermemiştir. Kamu borcunun ödenmesi için benimsenen çare, özelleştirme ve harcamalarının kısılmasıyla fon sağlamaktır. Ancak bu öneriler halka sunulan kamu hizmetlerini kısmış ve kamu çalışanlarını fakirleştirmiştir.

## 2.6 2005 Döneminde Uygulanan Ekonomik İstikrar Programı

2002-2005 İstikrar Programı sonrasında, hükümetin 26 Nisan 2005'te IMF'ye sunduğu Niyet Mektubu'nun ardından IMF İcra Direktörleri 11 Mayıs Tarihli toplantısında Türkiye ile üç yıllık yeni bir stand-by anlaşmasını onaylamış ve söz konusu düzenleme yürürlüğe sokulmuştur. Yeni üç yıllık stand-by düzenlemesi kapsamında 2005-2007 döneminde IMF'den kullanılması öngörülen kaynak tutarı 10 Milyar ABD Dolarıdır.<sup>139</sup>

Programın temel hedefi ise istikrarın sağlanması açısından ekonomiyi krizlere karşı güvence altına alarak enflasyonsuz sürdürülebilir bir büyümenin sağlanmasıdır. Bu amaca ulaşabilmek için de daha önceki programlarda olduğu gibi faiz dışı fazla hedefi ön planda tutularak kamu kesiminde faiz ödemeleri dışındaki harcamaların olabildiğince kısılması ve sürdürülemez bir noktaya gelmiş olan borçların ödenmesidir.

Şubat 2002'de IMF tarafından onaylanan yeni ekonomik program esas itibariyle 1999 yılında onaylanan stand-by kredisinin bir ikamesi olma özelliğini taşımaktadır. Diğerlerinden tek farkı istenilen kredi desteğinin daha yüksek olması ve yapısal reformlarda Dünya Bankası'ndan daha çok alanda ortak çözüm istenmesidir.

Kriz sonrasında 2002 yılında yapılan genel seçimlerin ardından tek parti hükümetine geçilmesiyle birlikte uygulanmaya başlanan yeni programın temel stratejileri ve hedefleri daha önce uygulanan programlardan çok farklı olmasa da kriz sonrasında getirdiği nispeten istikrarlı süreç, bu dönemden sonra uygulanan programların ekonomik etkilerinin daha olumlu olmasını sağlamıştır.

2002 programı ekonomik istikrarı sağlamak ve önceki dönemlerden gelen sağlıksız düzenlemeleri gidermek amacıyla önceliğini mali sistemin iyileştirilmesine ve yapısal reformların hızlandırılmasına vermiştir. Bu kapsamda da faiz dışı fazla hedeflerine ulaşma önceki programda olduğu gibi önem arz etmiştir.

Öngörülere ve temel stratejileri göz önünde bulundurulduğunda 18. stand-by düzenlemesinin amacı ekonomiyi yeniden yapılandıracak uzun vadeli bir program olmaktan ziyade krizden çıkmaya yöneliktir. Bu anlamda önceki programlara göre nispeten daha kapsamlı uygulamalara yer verse de esas itibariyle program kısa vadeli

---

<sup>139</sup> Zeynep Erdiñ, "Uluslararası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-by Anlaşması", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 18, Ağustos 2007, s.10.

bir düzenlemeye sahiptir. Temel stratejisi enflasyonu önleyerek sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlamak olan programın gelecekte yaşanabilecek krizlerin riskini azaltmak için önemli öngörüsü bulunmaktadır.

Sabit kur sistemini terk edilmesiyle birlikte uygulamaya konulan dalgalı döviz kuru sistemi spekülasyon atakları azaltacak ve faiz oranlarında istikrarı sağlayıcı etki yaratacak, özellikle bankacılık kesimine yönelik finansal sistemde yapılan reformlarla bankalar daha güçlü bir pozisyona gelerek fon çekilişlerine karşı duyarlılığı azalacak ve ulusal finansal aktiflere ve yatırım araçlarına olan güven artıracaktır ve maliye politikası uygulamaları sonucunda kamu harcamaları ve vergilere yönelik reformlarla kamu kesimi borçlanma gereği azaltılacak borcun sürdürülebilirliği sağlanacaktır.

### 2.6.1 Programın Amaçları ve Uygulaması

19. stand-by düzenlemesi 2002’de çizilmiş ekonomik hedefleri ve sosyal dönüşümleri korumaktadır. IMF’nin on bir gözden geçirmeyle denetleyeceği 19. Stand-by anlaşmasının hedefleri, büyümenin sürdürülebilirliği için gereken koşulları yaratma ve yaşam standardının yükseltilmesi, işsizliğin azaltılması, AB ekonomilerine yaklaştırmaya yardım edilmesi ve IMF desteğinden düzenli bir çıkışın sağlanması olarak belirlenmiştir.<sup>140</sup>

19. Stand- by programı çerçevesinde büyüme ve faiz dışı fazla hedefleri belirlenmiş ve faizlerin düşürülmesi, kamu borcunun azaltılması, yapısal reformların, özellikle de Sosyal Güvenlik Reform’unun hayata geçirilmesi, vergi yükünün azaltılarak istihdamın artırılması, kamu bankalarının özelleştirilmesi ve uluslararası rezervlerin güçlendirilmesine yönelik bir dizi hedefler konulmuştur.<sup>141</sup>

Büyümeyi sürdürürken enflasyonun daha da aşağı indirilmesi, mali ve parasal disiplini uygulayarak belirlenen yüksek faiz dışı fazlaya ulaşılması, borçlanmanın sürdürülebilirliği sağlanırken borç stokunun azaltılması makroekonomik amaçlar olarak belirlenmiştir.<sup>142</sup> Üç yıllık stand-by düzenlemesi sürecinde, sıkı maliye politikasına devam edileceği, program sonuna kadar da, Gayri Safi Milli Hasıla’nın

<sup>140</sup> Zeynep Erdiç, “Uluslararası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-by Anlaşması”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 18, Ağustos 2007, 10.

<sup>141</sup> Nadir Eroğlu, İlhan Eroğlu, **IMF- Türkiye İlişkileri ve 20. Stand- By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme**, 134-135

<sup>142</sup> “2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisi’ne Bakış”, **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu**, (Ankara, Haziran 2007), 58.

yüzde 6,5'i oranındaki faiz dışı fazla oranı hedefinin devam ettirileceği, net kamu borç stokunun da, program sonuna kadar GSMH'nin yüzde 5'ine indirilmesinin hedeflendiği ifade edilmektedir.<sup>143</sup>

Enflasyonun tek hanelere düşürülmesi ve AB standartlarına indirilmesi çabasının, Merkez Bankası'nın bağımsızlığı korunarak, mali disiplin sağlanarak gerçekleştirileceği, bu çerçevede de, Ocak 2006'ya kadar resmi enflasyon hedeflemesine geçileceği ve enflasyonun, 2005'te yüzde 8, 2006 yüzde 5, 2007'de yüzde 4 olarak hedeflenip programın sonuna kadar yüzde 5'in altına indirileceği belirtilmiştir.<sup>144</sup>

### 2.6.2 2005 Programın Değerlendirilmesi

Son stand-by düzenlemesinin somut biçimde belirlediği üzere kamu maliyesi anlayışı mali disipline ve neoliberal reformlara odaklanmıştır. Model, yapısal reform adı altında ekonomiyi neo-liberal temele oturturken kamu hizmet alanını tümüyle ticarileştirmeye ve piyasaya açmaya odaklanmıştır.<sup>145</sup> Büyüme rakamlarının diğer alt bileşenlerinde de önceki dönemlerle kıyaslığında farklılıklar ortaya çıktığı görülmektedir.

2005 yılı sonrasında daha önceki senelerde yapılan uygulamalara paralel olarak daraltıcı maliye politikası uygulamalarına devam edilmiştir. Bu noktada faiz dışı fazla hedefinin tutturulması gene öncelikli amaç olarak belirlenmiştir. Söz konusu daraltıcı politika ve önlemler kamu maliyesindeki iyileşmelerin devam ettirilmesini sağlamıştır.

Nitekim 2005 yılı sonundaki veriler göz önünde bulundurulduğunda bütçede hedeflenen ve gerçekleşen harcama ve gelir kalemlerinde yaşanan gelişmeler söz konusu politikaların uygulama sonuçlarını destekler niteliktedir.

Dolayısıyla söz konusu programda maliye politikasına biçilen rol programda öngörülen hedeflere ulaşmak ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlamak olarak belirtilmiştir.

---

<sup>143</sup> Zeynep Erdiñ, “Uluslararası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-by Anlaşması”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 18, Ağustos 2007, s.12.

<sup>144</sup> Zeynep Erdiñ, **agm**, s.12

<sup>145</sup> “2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisi'ne Bakış”, **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu**, (Ankara, Haziran 2007), 58.

## 2.7 2008 Krizi ve 20. Stand-by Anlaşması

2008 Krizini, ABD subprime mortgage kredi piyasasındaki gelişmeler başlatmıştır.<sup>146</sup> Mortgage kredilerinin menkul kıymetlendirilmesi ile oluşturulan aktiflerin ve türev ürünlerinin ortaya çıkarabileceği risklerin yanlış hesaplanması ve denetim eksiklikleri mortgage kredi krizini küresel bir likidite krizine dönüştürmüştür.<sup>147</sup> Krizin ortaya ilk çıktığı ABD mortgage piyasalarında sorunlar yaşanmaya başlamıştır. ABD’de düşük faiz döneminde verilen subprime krediler FED’in faiz artışlarının neden olduğu piyasa faiz oranlarındaki yükselişler nedeniyle ödenemez hale gelmiştir.<sup>148</sup> Finansal kurumlar içinde zora düşen Lehmann Brothers’ın batışı, başta ABD olmak üzere tüm dünyada bir paniğe neden olmuştur. Ekim 2008 itibariyle ABD finansal kurumlarının zararı 8 trilyon doları bulmuştur.<sup>149</sup>

ABD merkezli konut kredisıyla başlayan 2008 krizi, önce Avrupa finansal sistemine sıçramış daha sonra ise Türk ekonomisine etkileri gelmiştir.

## 2.8 Küresel Krizin Türk Ekonomisi’ne Etkileri

2008 Finansal Krizi’nin tahribatlarını önlemek için Türkiye’nin IMF ile yola devam etmesinin kriz döneminde daha da önem kazandığı dile getirilmiştir.<sup>150</sup> Fakat Türkiye ile IMF arasında çeşitli girişimler olmuşsa da gerekli uzlaşa sağlanamamıştır.

2008 Küresel Finans Krizi’nin olumsuz etkisini yok etmek için Türkiye, IMF ile müzakerelere başlamış fakat gerekli uzlaşa sağlanamamıştır. Üzerinde konuşulan fakat mutabık olunmayan konular ise, ‘Nereden Buldun Yasası’ olarak bilinen varlık yasasının çıkarılması, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın yeniden düzenlenerek bir üst kurul haline getirilmesi, makro ekonomik hedeflerin IMF’nin öngördüğü kriz ekonomisinin gerçekçi düzeylere çekilmesi, 2009 yılı için ek tedbir paketi hazırlanması ve belediyelerin finans kaynaklarının azaltılmasıdır.<sup>151</sup> 28 Nisan 2008 tarihli 7. gözden geçirmeye ilişkin IMF’ye verilen Niyet Mektubu’nda faiz dışı fazla

---

<sup>146</sup> Nihat Altuntepe, **2008 Küresel Krizinin Ülkelerin İstihdam Yapısı Üzerine Etkilerinin Dinamik Bir Analizi**, 134.

<sup>147</sup> BDDK, **ABD Mortgage Krizi, Çalışma Tebliği**, 2008, s.1

<sup>148</sup> Yaprak Sevil Coşkun, Zeynep Balatan, “Küresel Mali Krizin Bankacılık Sektörüne Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörünün Veri Zarflama Analizi ile Bilançooya Dayalı Mali Etkinlik Analizi”, 12. İktisat Öğrencileri Kongresi, 7-8 Mayıs 2009, İzmir, s.15-16.

<sup>149</sup> Pelin Ataman Erdönmez, **Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi, Bankacılar Dergisi**, Sene: 2009, Sayı 68, s.86.

<sup>150</sup> Nadir Eroğlu, İlhan Eroğlu, **age**, 136.

<sup>151</sup> **age**, 143.

esnetilmesine karşılık alınan gelir artıcı maliye politikası önlemleri; akaryakıt ve tütün ürünleri vergi ayarlamaları, elektrik ve doğal gaz fiyat ayarlamaları, yeni Genel Sağlık Sigortası yasası gereği sevk zincirine göre sağlık katkı payı ödemeleri, belediyelerin enerji borçlarının alınması, kamu kurumlarının sosyal güvenlik prim borçlarının alınması, vergi denetim eleman sayısının % 5'ten % 10'a çıkarılması, vergi kaçakçılığında cezanın paraya çevrilmemesi, gelir vergisi ve KDV'de sektörel vergi indirimlerinden vazgeçilmesi ve KDV iadesinin sıkı denetimi olarak sıralanmış bulunmaktadır.<sup>152</sup>

IMF destekli istikrar programlarının amacı, faiz dışı fazla hedefini dikkate alacak şekilde harcama daraltıcı politikalar yoluyla kamu açıklarının, dolayısıyla enflasyonun azaltılması ve kamu mali dengesinde istikrarın sağlanmasıdır. Programlar, uygulama sonuçları itibariyle, kamu mali dengesinde kısa vadede başarılı olmasına rağmen uzun vadede reel ekonominin üzerinde daraltıcı etkiler oluşturmuştur.

2000 İstikrar Programı ve devamı olan 2001 ve 2002 istikrar programları ortodoks programlar olmaları nedeniyle başlangıçta enflasyonu ve bütçe açığını azaltmış, böylece kamu mali dengesinde bir iyileşme sağlamış, ancak zaman içinde ekonomik durgunluk artmıştır. 2002 yılı İstikrar Programı'nı takiben izlenen programların da daha önceki programların devamı olduğu görülmektedir.

2004-2007 döneminde kamu maliyesi açısından daraltıcı önlemlerin egemen olduğu hükümet programları uygulanmıştır. Bu tedbirlerin sonucu olarak kamu açıkları ve enflasyon oranında az da olsa bir azalma görülmüştür. Fakat, reel ekonomide daralmalar meydana gelmiştir.

Maliye politikası stratejisi ise enflasyon ve cari açıkla mücadele esasına göre kurulmuştur. Başlıca maliye politikası hedefi ve çıpası olan ve IMF tanımlı olarak bütçedeki faiz gelirlerini özelleştirme gelirlerini ve kamu bankaları temettü gelirlerini içermeyen 2008 faiz dışı fazla GSMH'nin % 7.9'u olarak öngörülmüştür.<sup>153</sup>

2 Nisan 2009 tarihindeki G-20 toplantısının ardından görüşülmeye başlanan istikrar programı; özelleştirme, kamu maliyesi dengesi, sosyal güvenlik, gelir ve harcama tahminleri gibi konularda yoğunlaşmıştır.

---

<sup>152</sup> Ömer Faruk Batırel, "Global Ekonomik Kriz ve Türk Kamu Maliyesi", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 7 Sayı: 13, Bahar 2008, s.7.

<sup>153</sup> Ömer Faruk Batırel, **agm**, 4.

### **3. İSTİKRAR ÖNLEMLERİNİN KAMU MALİYESİ'NE YANSIMALARI**

Bir önceki bölümde, IMF desteği ile 1980-2009 yılları arasında yürütülen istikrar politikalarının nedenleri, amaçları, sonuçları ile başarısızlık nedenleri üzerinde durulmuştur. Ek olarak, kriz dönemlerinden sonra uygulanan istikrar programlarının kamu maliyesi üzerindeki etkileri ve bu programların öngördüğü daraltıcı politikaların Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri ele alınmıştır.

1980 öncesi ülkede alt ve üst yapı yatırımlarının yapılabilmesi için gerekli olan mali yapı sağlanamamış, gerekli maddi olanakların bulunması için ekonomi politikasında büyük bir değişikliğe gidilmiştir.

Türkiye, 18 Haziran 1980 tarihinde IMF ile en uzun stand-by anlaşmasını gerçekleştirmiş ve bu anlaşma 17 Haziran 1983'te sona ermiştir. IMF ile yapılan bu anlaşmanın sonucunda 24 Ocak Kararları uygulanmış ve ithal ikameci sanayileşme stratejisi yerine ihracata dayalı bir ekonomi modeline geçilmiştir. Fakat uygulanan programdan istenildiği kadar başarı sağlanamamış ve ülke yeni bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalması nedeniyle 5 Nisan kararları alınmıştır. Kamu maliyesini iyileştirmek için bu yeni kararlar da Türkiye ekonomisini düzlüğe çıkaramamış, yüksek enflasyon ve faiz oranlarını düşürmekte başarılı olamayan bu paket sonrasında sırasıyla Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri ile Türkiye daha önce yaşamadığı boyutta bir krizle baş başa kalmıştır.

2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, geçmişte yapılan hataların tekrarlanmaması ve ekonominin yolunda gitmesi için radikal kararların alınacağı bir istikrar paketi olmuştur. Bu kararlara göre, özelleştirmeler ivedilikle gerçekleştirilecek, kamu harcamaları azaltılacak ve kamu maliyesi anlayışında köklü değişiklikler yapılmış olacaktır. Tarım, dış ticaret, finans, ulaştırma gibi alanlarda kararlar alınarak serbest piyasa ekonomisinin etkin olması amaçlanmıştır. Böylece kamu bütçesi üzerindeki yükün azalacağı varsayılmıştır. 2001 yılı programının titiz bir şekilde uygulanmasının ardından daha sonraki 2005 ve 2008 istikrar programları, olası bir krize karşı önlem olarak yapılmış, 2001 programının devamı niteliğindedir.

Bütçenin fazla vermesi için alınan kararların başında, TÜPRAŞ, PETKİM, TEKEL gibi KİT'lerin özelleştirmeleri, kamunun reel sektörden çıkması ve elde edilen gelirle iç ve dış borçların ödenmesi sonucunda yüksek enflasyonun düşürülmesi gelmektedir.

Bu bölümde, IMF'nin bütçe, iç ve dış borçlanma, vergilendirme ve kamu harcamaları alanları olmak üzere kamu maliyesi alanında yaşanan gelişmeler, yasal mevzuat ve tarihsel sıralamaya sadık kalınarak açıklanacaktır.

### **3.1 IMF'nin Kamu Maliyesi Alanındaki Önlemleri**

Bu bölümde, küreselleşmenin kamu maliyesi üzerine bütçe, iç ve dış borçlanma, vergilendirme ve kamu harcamaları gibi mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen yasal sınırlamalardan bahsedilecektir.

İç ve dış borçlanma konusu, kamu borç yönetiminin hukuksal altyapısı, iç ve dış borçlanmanın yetkilendirilme süreci, borçlanma limiti ve kanuni gerekçeleri ile açıklanmıştır.

Vergilendirme ise, 1980 yılından itibaren Türk vergi politikasındaki dönüşüm ve dolaylı ve dolaysız vergi yükünün vergi yapısındaki oranı irdelenmiştir.

Kamu harcamaları; yatırım, cari ve transfer harcamaları olarak üç kısımda anlatılmıştır.

Burada kamunun gider kalemlerinin ayrıntıları ile açıklanması amaçlanmış, kamu harcama projelerinden ve devletin hangi harcama tipinde ağır yük altına girdiğinden bahsedilmiştir.

#### **3.1.1 Kamu Harcamaları Alanındaki Önlemler**

Son yıllarda artan kamu açıkları Türk ekonomisinin en önemli sorunu olmuştur. Krizlerin ardından başvuru alan ekonomik politika araçlarının başında, kamu harcamalarının kısılması gelmektedir.

24 Ocak 1980 kararlarından itibaren maliye politikası, ekonomi politikasının amacına uygun olarak enflasyonla mücadeleyi hedeflemiştir. 1980 istikrar tedbirleri ile bütçe dengesinin korunması ve kamu kesiminin küçültülmesine karar verilmiştir. Böylece kamu tüketimlerinin ve sübvansiyonlarının azaltılacağı, yatırımların belli sektörlerde sınırlı tutulacağı bir kamu harcama politikası benimsenmiştir.



Kamu harcamalarının zaman içinde yükselmesi ve kamunun ekonomi içindeki payının artması, kamu harcamalarının belli kriterlere göre sınıflandırılmasını zorunlu kılmıştır. Kamu hizmetleri arasındaki dengenin sağlanması ve kamunun sınırlı kaynaklarının toplumun ihtiyaçlarına göre dağıtılması için kamu gelirlerinin ve harcamalarının verimliliğinin ölçülmesi gerekmektedir.

1973 yılında Program Bütçe sistemine geçilmesi ile, cari, yatırım ve transfer harcamaları 100'ler, 10'lar ve 1'ler olarak kodlanmış fakat bu sistem Program Bütçe uygulamasında sınıflandırma sistematığının kaybedilmesi ve yeterli bir kurumsal sınıflandırmanın olmaması yeni bir bütçe sınıflandırmasının ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır.

1998 yılında IMF ile işbirliğine gidilerek 'Devlet Mali İstatistikleri'ne (GFS) dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konmuştur. Yeni bütçe kod yapısı gözden geçirilerek ESA 95 standardına uygun hale getirilmiştir.

Analitik bütçe sınıflandırılmasının kabul edilmesi ile kamu harcamaları; kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana gruptan oluşmaktadır. 1 Ocak 2005'ten itibaren Analitik bütçe sınıflandırmasının tüm mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda uygulamaya geçilmesi hedeflenmiştir.

Kamu kesiminin ekonomik hayatta söz sahibi olmasının en basit yolu kamu harcamalarıdır. Kamu harcamaları kamu otoritelerinin toplumsal ihtiyaçları karşılamak, sosyal ve ekonomik hayata müdahalelerde bulunmak üzere belirli kurallara göre yaptıkları harcamalardır.<sup>154</sup>

Türkiye'de kamu harcamalarının son yirmi yıllık dönemdeki seyri incelendiğinde 2002 sonrası hariç önemli bir artış eğilimi içinde olduğu görülmekte olup 1990 öncesinde konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı %20'nin altında seyrederken 1990 sonrasında hızlı bir yükseliş seyri içerisine girmiş ve 2001 yılına gelindiğinde GSMH'nin % 45'i düzeyine kadar yükselerek daha sonraki yıllarda bir düşüş eğilimi içerisine girmiştir.<sup>155</sup> Kamu harcamaları, yatırım, cari ve transfer harcamaları olarak üç sınıfta incelenebilir.

---

<sup>154</sup> Yasemin Özdemir, **Türkiye'de Yatırım Harcamalarının Gelişimi ve Kamu Harcama Politikaları**, Cilt:3, Sayı: 27, Güz: 2007, s.1.

<sup>155</sup> Deniz Aytaç, Mehmet Cahit Güran, Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyüme Etkileri mi ? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Temmuz- Aralık, 2010-2, s.135.

24 Ocak kararlarından sonra hazırlanan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yatırımlarının ekonomik ve toplumsal altyapı ihtiyaçlarını gidermesine öncelik verilmesi benimsenmiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Temel Amaç ve Stratejisi'nde, kamu harcamalarının eğitim ve sağlık alanlarında yoğunlaştırılması, diğer altyapı yatırım harcama paylarının giderek azaltılacağı açıklanmıştır.

Kamu sektörünün iyileştirilmesine yönelik olarak Dünya Bankası destekli Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Yapısal Uyum Kredisi ile başlatılmış bulunan “Kamu Harcama Yönetimi-Bütçe Reformu” çalışmaları çerçevesinde kamu yatırım programlarının rasyonelleştirilmesi düşünülmüştür. Buna göre PFPSAL I kapsamında kamu yatırım programında yer alacak projelerin ortalama tamamlanma sürelerinin yüzde yirmi azaltılması ve tamamlanması bir yıldan fazla sürecek yeni projelerin kamu yatırım programına dahil edilmemesi taahhüt edilmiştir. PFPSAL II kapsamında ise rasyonelleştirilmiş kamu yatırım programının sürdürülebilirliğini sağlamak üzerine Hükümet ile Dünya Bankası mutabakata varmıştır. Kamu yatırımlarının rasyonelleştirilmesi çalışmaları çerçevesinde, sektörel, bölgesel ve proje bazındaki öncelikler göz önünde bulundurularak 2001 ve 2002 yılları yatırım programlarındaki devam eden projeler yeniden gözden geçirilmiş, önceliğini ve yapılabilirliğini yitirmiş projeler tespit edilmiştir.<sup>156</sup> 2002 yılı program fiyatlarıyla toplam tutarı 4,9 katrilyon TL olan, toplam 600 proje, YPK'nın 27.12.2002 tarih ve 2002/132 sayılı Kararı ve Bakanlar Kurulunun 30.12.2002 tarih ve 2002/5169 sayılı Kararı ile 2002 Yılı Yatırım Programından çıkarılmıştır.

### **3.1.1.1 Cari Harcamalar**

Cari Harcamalar, her yıl katlanılması gereken tüketimle ilgili ve genellikle sermaye teşkilinden çok devletçe yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetler karşılığında yapılmaktadır.<sup>157</sup> Cari harcamalar, personel harcamaları ile mal ve hizmet alımları için yapılan harcamalardır. Personel harcamaları, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sosyal yardımlar ve diğer personel giderlerini kapsamaktadır. 1980- 1985 arasında % 20'yi bulan personel harcamaları, 1985'ten sonra % 40'a çıkmışsa da 2004 yılında % 23 seviyesine inmiştir.

---

<sup>156</sup> Yasemin Özdemir, **age**, 78.

<sup>157</sup> Deniz Aytaç, “Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma”, (Ankara: Ankara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2004), 66.

Personel harcamaları dışındaki diğer cari harcamalar ise, devletin günlük faaliyetlerini yerine getirebilmesi için demirbaş, malzeme ve tüketim malı alımlarını ve savunma harcamalarını içermektedir.

### 3.1.1.2 Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları, mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptir.<sup>158</sup> Transfer harcamalarının karakteristik özelliği, karşısında devlete mal ve hizmet veya faktör verme zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir deyişle karşılıksız olmasıdır.<sup>159</sup> Transfer harcamaları, devletin hiçbir üretim faktörü kullanmadan sadece milli gelirin yerini değiştirip, dolayısıyla vergi olarak sağladığı kaynakların kişilere ve gruplara dağıtılmasından ibarettir.<sup>160</sup>

1980 sonrası gerek konsolide bütçenin toplam kamu kesimi içindeki öneminden gerekse de kamu kesiminin tüm ekonomi üzerindeki etkin rolünden dolayı transfer harcamalarında görülen gelişmeler tüm ekonomiyi derinden etkilemiştir.<sup>161</sup>

Transfer harcamalarını oluşturan en önemli kalemler; program bütçe kod uygulamasına göre borç faizleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler, vergi iadeleri ve KİT'lere transferlerdir.<sup>162</sup>

Bu harcamaların oluşturan en büyük payın borç faizlerine ait olduğu görülmektedir. İç ve dış faiz borç giderleri hem transfer hem de konsolide bütçe harcamaları içinde en yüksek paya sahip harcama kalemleridir.

KİT'lere yapılan transferler ise sermaye ve görev zararlarını karşılamak üzere yapılmaktadır. Konsolide bütçeden yapılan transferlerin yapısal dayanağı, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve KİT'lere

---

<sup>158</sup> Ebru Ayyıldız, “Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)”, **Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, Nisan 2005, 86; Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 4. Basım, (Ankara: Gazi Kitabevi, 1993), 71-74.

<sup>159</sup> Metin Meriç, “Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF**, Yıl: 2003, Cilt: 8, Sayı:2, s.172.

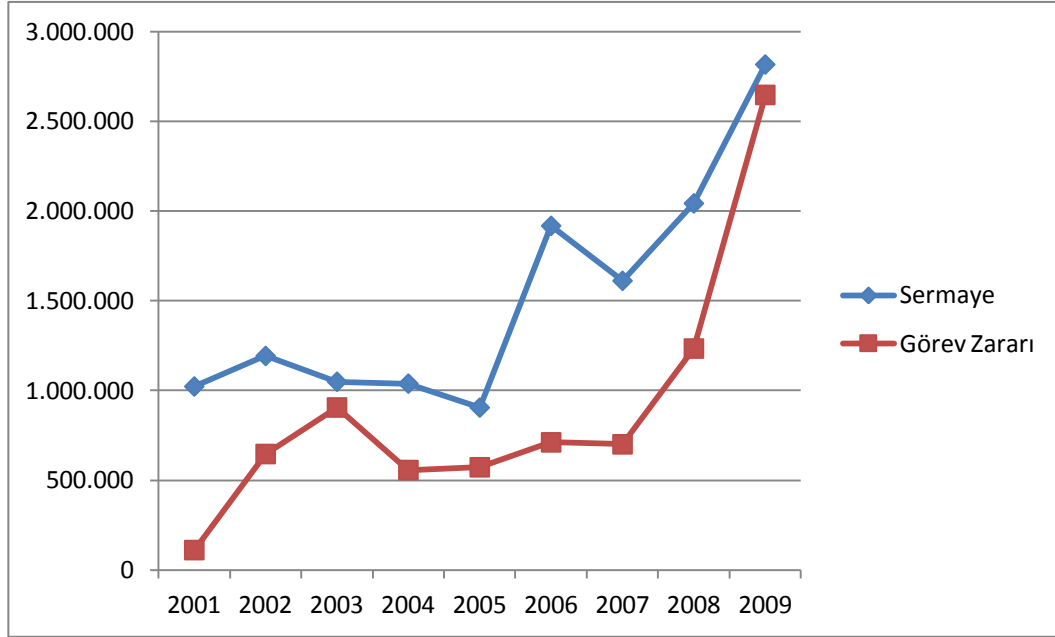
<sup>160</sup> **agm**, 173

<sup>161</sup> Ahmet Özen, “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:1, Yıl: 2003, s.212.

<sup>162</sup> Ebru Ayyıldız, **agm**, 91.

görev veren Bakanlar Kurulu kararlarından oluşmaktadır.<sup>163</sup>

**Şekil 3.1: 2001-2009 Dönemi KİT’lerin Sermaye ve Görev Zararı (bin TL)**



Yukarıdaki şekilde 2001- 2009 arasında KİT’lere konsolide bütçeden sermaye ve görev zararı tutarları yer almaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sermaye tutarı 2001- 2004 arasında 2002 yılı dışında aynı seviyededir. 2005 yılında azalan sermaye tutarından sonra 2006 yılından itibaren sürekli bir artış söz konusudur. Görev zarar yükü en fazla tutan başlıca KİT’ler; TCDD, TMO ve Türkiye Şeker Fabrikalarıdır. TCDD’nin görev zararı 2001 yılında 87.800 Bin TL iken toplam görev zararı 110.481Bin TL’dir. 2007 yılına kadar gerçekleşmiş görev zararları, 2008’den itibaren artmıştır.

### 3.2 Kamu Gelirleri Alanındaki Önlemler

Bir devletin kamu gelirlerini oluşturan kalemler, Hazine’ nin yurtiçi ve yurtdışından edindiği borçlar ve halktan toplanan vergilerdir. Kamu iç ve dış borçları, borç yönetiminin 1050 ve 5018 sayılı kanunlar yardımıyla açıklanacak daha sonra ise küreselleşmenin etkisi ile vergi politikalarındaki dönüşüm incelenecektir.

<sup>163</sup> Ebru Ayyıldız (Sayın), “KİT’ler Kamu’ya Yük Teşkil Eder mi?”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 25, Bahar 2007, s.41.

### 3.2.1 Kamu İç ve Dış Borçlanması

Kamusal ihtiyaçların giderilmesinde bir finansman aracı olarak öngörülen borçlanma, devletin genel olarak isteğe bağlı ve bir bedel karşılığı, özel kişi, kuruluş veya yabancı bir devletten elde ettiği gelirdir.<sup>164</sup> Borçlanma sürekli artan kamu ihtiyaçlarını karşılamada kamu gelirlerinin yetersiz kalmasıyla başvurulmuş bir finansman yöntemidir. Kamu harcamalarının karşılanamadığı durumlarda, Devlet iç ya da dış piyasalardan borçlanma yolunu tercih edebilir.

Devlet iç ve dış borçlanmasının nedenleri olarak bütçe açıklarının kapatılmasını, yatırım maliyetlerinin, vadesi gelmiş borçların ve savunma giderlerinin finansmanın sağlanmasını, doğal afet ve savaş gibi olağanüstü harcamaların karşılanmasını gösterilebilir.

#### 3.2.1.1 Kamu Borç Yönetimi

Devletin belirli ekonomik amaçlara ulaşabilme gayesiyle borçların büyüklüğünde gerekse yapısında meydana getirdiği değişikliklere borç yönetimi denir.<sup>165</sup> Kamu borç yönetimi, 1050 sayılı kanunda yeteri kadar açıklayıcı olamamış, 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile borç yönetiminin temelini oluşturmuştur.

#### 3.2.1.2 Borç Yönetiminin Hukuksal Altyapısı

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nda kamu borçlanması hakkında ayrıntılı maddeler yer almamaktadır. Fakat 'Borçlanma ve Kefalet Yetkisi' adı altında 33.maddede 'Özel bir kanunla veya Genel Bütçe Kanununda belirtilmiş bir izne dayanmadıkça kısa süreli bile olsa hiçbir istikraz yapılamayacağı gibi Maliye Hazinesi adına kefil de olunamaz.' denmektedir.

Kamu borçlarının yönetimi, 9 Aralık 1994 tarihli 4059 sayılı kanuna bağlı kalarak Hazine Müsteşarlığı'na verilmiştir. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, iç borçlanmanın yürütülmesi ve dış borçların ödemelerinden sorumlu iken Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü ise dış borçlanma faaliyetlerini yürütmektedir. Kanunun 2.maddesinde şöyle ifade edilmiştir:

---

<sup>164</sup> M. Yasin Saatçi, Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekli, **Bütçe Dünyası Dergisi**, cilt:2 Sayı: 26, s.94.

<sup>165</sup> M. Yasin Saatçi, Türkiye'de Kamu Borç Yönetimi, Süreci ve Tarihsel Gelişimi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, cilt:3, Sayı:27, Sene:2007, s. 6.

“Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü’nün görevi, uzun vadeli ve yıllık borçlanma programlarını hazırlamak, devletin iç borçlanmasını yürütmek, devlet tahvili, hazine bonosu ve diğer iç borçlanma senetleri çıkarmak, ihale yöntemi, sürekli satış yöntemi ve diğer yöntemlerle satışını yapmak ve yaptırmak, bunların satış miktarlarını, değerlerini ve faizlerini belirlemek, devlet borçlarının yönetimine ilişkin olarak her türlü iç borçlanmanın hazırlık, akit, ihraç ve dış borçlanma da dahil olmak üzere ödeme, erken ödeme, kayıt işlemlerini yürütmek ve borç yönetiminin hesabını tutmak, Türkiye’nin dış borç veri tabanını oluşturmak, bu amaçla dış borç kütüğü tutmak, muhtelif kanun ve diğer mevzuat çerçevesinde hazine garantisi verilmesi ile ilgili işlemleri yürütmektir.”

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü’nün görevi ise 1173 sayılı kanunda, yabancı devlet ve uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar ve bunların temsilcilik ve temsilcileriyle mali ve ekonomik konularda temas ve müzakereler de bulunmak, Türkiye Cumhuriyeti adına, yabancı devletler, uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar, banka ve fonlarda ülkemizi temsil etmek, yabancı ülkelerle ve bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borçlu veya garantör sıfatıyla borç almak ve bunlara ilişkin akit ve garanti işlemlerini yürütmek, uluslararası mali piyasalarda mevcut finansman araçlarını kullanmak suretiyle dış borç yükünü hafifletici her türlü işlemi yapmak olarak ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmesiyle 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu iptal edilmiş ve borç yönetiminin sağlıklı ve hızlı şekilde idare edilmesi için 28.03.2002 tarihinde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun yasalaşmış 1 Ocak 2003’ten itibaren yürürlüğe girmesiyle kamu iç ve dış borçlanması disiplin altına alınmıştır.

Kanunun amacı, ülkenin kalkınma hedeflerini ve makro ekonomik dengeleri dikkate alınarak, devlet iç ve dış borçlanmasının para ve maliye politikalarıyla koordineli bir şekilde yürütülüp etkin bir şekilde yönetilmesi ve izlenmesidir.

#### **3.2.1.2.1 İç Borçlanma Yetkisi**

İç borçlanma yetkisi, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu’nun 6. maddesinde açıklanmıştır:

“Türkiye Cumhuriyeti adına Hazine’nin nakit ihtiyacını karşılamak için para piyasalarından borç almaya, çıkarılacak devlet iç borçlanma senetlerinin çeşitlerine, satış yöntemlerine, faiz koşullarına, vadelerine, basım ve ödemelerine ilişkin her türlü esasları ve bunlara ilişkin diğer şartları belirlemeye Bakan yetkilidir.”

“İkrazen ihraç edilenler hariç olmak üzere, özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri, ancak karşılığında ilgili yıl bütçe kanununda yeterli ödenek olması kaydıyla ihraç edilir. Yıl içinde ortaya çıkan ve önceden öngörülmemiş gelişmeler için özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri ise ancak ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak, ihraç edilebilir. Özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin ikrazen ihraç edilmesi durumunda düzenlenecek ikraz anlaşmasının vade, faiz ve diğer şartları Bakan tarafından belirlenir.”

### 3.2.1.2.2 Dış Borçlanma Yetkisi

Dış borçlanma yetkisi ise, 4749 sayılı kanunda aşağıdaki gibi belirtilmiştir.

“Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından devlet dış borcu sağlamaya ve mali koşulları da dahil olmak üzere şartlarını tespit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde malî yükümlülük altına girmeye Bakan yetkilidir. Söz konusu Devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Müsteşarlık tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır.”

“Tahvil ihracı ile ilgili anlaşmalar dışında Türkiye Cumhuriyetinin borçlu sıfatıyla taraf olduğu anlaşmalar, anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmamışsa, imzalandıkları tarih itibarıyla Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Tahvil ihracı ile ilgili anlaşmalar, anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmamışsa imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlüğe girer. Türkiye Cumhuriyeti’nin borçlu sıfatı ile taraf olduğu anlaşmaların şartlarında değişiklik yapmaya Bakan yetkilidir.”

4749 sayılı kanun ile Türkiye’de kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesine ilişkin olarak, şeffaflığı ve en uygun şartlarla borçlanmayı amaçlayan kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarının dış borçlanması disiplin altına alınmış ve aynı zamanda söz konusu borçlanmanın kaydı, bütçeleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesine ilişkin usul ve esaslar da açıkça belirtilmiştir.<sup>166</sup>

### 3.2.1.2.3 Borçlanma Limiti

4749 sayılı kanunun 5.maddesine göre borçlanma limiti şöyle tanımlanmıştır: “Mali yıl içinde 1. Maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir.”

Borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği fakat borç yönetiminin ihtiyacı esas alındığından limitin yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilceği açıklanmıştır.

Eğer bu limit artışı da yeterli olmaz ise ilgili Müsteşarın görüşü ve Bakanın teklifi ile Bakanlar Kurulu kararı ile borçlanma limitinin artırılacağı, bütçenin denk olması durumunda ise borçlanmanın anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilceği ilgili maddede belirtilmiştir.

### 3.2.1.3 Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi

Kamu kesiminin borçlanma gereği, kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı meydana gelir. Kamu kesimi finansman

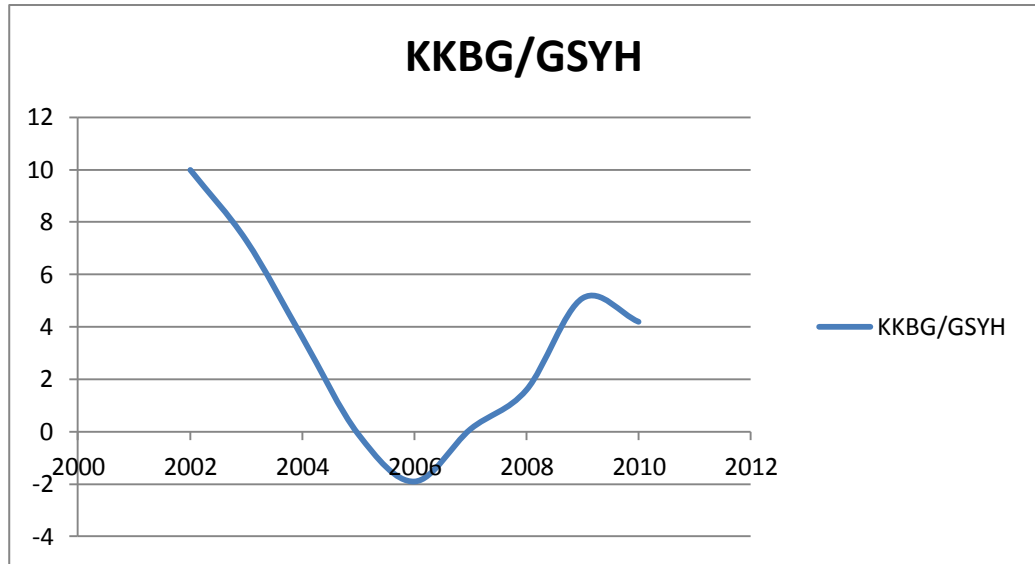
<sup>166</sup> Osman Çağatay Mutlu, Türkiye’de Borç İstatistiklerinin Derlenmesi ve Dış Borç İşlemlerinin Ödemeler Dengesi İstatistiklerine Yansıtılması, T.C Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi, s. 98

açığının tanımı, toplam kamu gelirleriyle giderleri içinde borçlardaki değişmeler dışında ortaya çıkan fark olarak verilebilir.

Kamu kesimi borçlanma gereğini (KKBG) ölçmek için, Bütçe açığı + bütçe dışında yönetilen kamu kurumlarının açığı + Sosyal Güvenlik Kurumlarının açığı + KİT'lerin açığı = Kamu Kesimi açığı / GSYH = Kamu Kesimi Borçlanma Gereği denklemini yaratılmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği ise kamu kesimi finansman açıklarının GSYH'ya oranını açıklamaktadır.

Aşağıdaki Şekil 3.2'de 2000-2012 arası Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin Gayri Safi Milli Hasıla'ya Oranı gösterilmiştir.

**Şekil 3.2: 2000-2012 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin Gayrisafi Milli Hasıla'ya Oranı**



2002'de KKBG/ GSYH oranı % 10 iken devam eden yıllarda oranı azalmaktadır. 2004'te % 3,6 olan oran 2005'te % -0,1 olmuştur. Bunun nedeni olarak ise merkezi yönetim bütçesi faiz dışı fazla hedefinin tutturulması ve hatta hedefin üzerinde gerçekleşmesi ile azalan bütçe açığına paralel olarak kamu kesimi borçlanma gereğinin önemli ölçüde azalmasıdır. 2006 yılından itibaren artan KKBG'nin GSYH'ya oranını azaltmak için kamu kesiminde mali disiplin alanında önemli reformların uygulanması gerekmektedir. Kamu açıkları, önemli boyutlara ulaşmış ise, bu açıklar sadece emisyon veya iç- dış borçlanma yolu ile giderilir. Kamu gelir ve gider dengesinin sağlanması için, kamu tüketim harcamalarının kısıtlanması, kamu iç ve dış borçlanmasına miktar sınırlaması getirilerek kamu borçlanmasında disiplin sağlanmalıdır.



### 3.1.2 Vergi Politikasındaki Dönüşüm

Vergi, kamusal hizmetlerin gerektirdiği giderler ile kamu borçları dolayısıyla ortaya çıkan yükleri karşılamak amacı ile devletin egemenlik gücüne dayanarak, karşılıksız olarak gerçek ve tüzel kişilerden cebri olarak aldığı parasal değerdir.

1983 Anayasa'sının 73. Maddesinde vergi ödevinden;

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle, oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunu belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.” şeklinde söz edilmektedir.

Vergilemenin amacı, kamu harcamalarını karşılamaktır. Vergilerin, kamu harcamalarında yapılan artışlarla uyumlu bir biçimde artması gerekir.<sup>167</sup> Aksi halde, vergi gelirlerinin arttırılması veya kamu harcamalarının azaltılması için önlemler alınır.

#### 3.1.2.1 Vergi Politikaları'ndaki Gelişim

IMF'nin ve diğer finans kuruluşlarının belirlediği koşullar gözetilerek, Türkiye'de uygulanmasına başlanan 24 Ocak 1980 istikrar ve yapısal uyum politikaları ile kısa dönemde dış ödemeler dengesinin ve fiyat istikrarının sağlanması, uzun dönemde ise ekonomide yeniden yapılandırmayı gerçekleştirerek serbest piyasa sisteminin benimsenmesi amaçlanmıştır.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 tarihinde alınan istikrar tedbirleri ile piyasa ekonomisine ilerlik kazandırılmasına çalışılması ile yeni bir döneme geçilmiştir. Özellikle neo-liberal politikalar ile vergi indirimleri gündeme gelmiş ve 1983 yılında yeni siyasal dönemle birlikte vergileme alanında bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu dönemde, arz yönlü iktisat politikası temel olarak, dolaysız vergilerin düşürülmesi yoluyla, emek ve sermaye gelirleri üzerindeki ikame etkisini ortadan kaldırmayı, böylece ekonominin çalışma-yatırım-tasarruf eğilimini güçlendirmeyi öngörmektedir. Neo-klasik iktisat yaklaşımından etkilenen arz yönlü iktisat politikası çerçevesinde, Türkiye'de 1980 sonrası uygulamaya giren vergi politikaları içinde dolaysız vergilerden dolayı vergilere yönelik bir artış yaşanmış ve vergi yükü sermaye gelirlerinin lehine olacak şekilde bir düzenlenmiştir.

<sup>167</sup> Neslihan Aslan Öztürk, “1990 Sonrası Türkiye’de Uygulanan Vergi Politikaları ve Kayıt Dışı Ekonomiyi Önleyici Etkisi”, (Süleyman Demirel Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi 2007), s.20.

Vergiler, dolaylı ve dolaysız vergiler olarak, genel fiyat seviyesini etkileme, nispi fiyatlar üzerindeki etkileri ve yansıtma ölçütüne göre ikiye ayrılır.<sup>168</sup> Buna göre, genel fiyat seviyesini doğrudan etkileyen vergiler dolaylı, genel fiyat düzeyini doğrudan etkilemeyen vergiler ise dolaysız vergilerdir. Nispi fiyatlar üzerindeki etkileri açısından ise, nispi fiyatları değiştirmeyen vergiler dolaysız, değiştirenler ise dolaylı vergilerdir. Yansıtma ölçütüne göre, vergi yükü üçüncü şahıslara aktarılmayan, yansıtılamayan ve bu nedenle vergiyi ödeyen kanuni yükümlüsü üzerinde kalan vergiler dolaysız, yansıtılarak yükü başkalarına aktarılan vergiler ise dolaysızdır.

1989 yılında yürürlüğe konulan ‘Türk parasının kıymetini koruma hakkında 32 sayılı karar’ ile beraber daha çok portföy yatırımları ve kısa vadeli sermaye yatırımlarında artış görülmüş ve bu yatırımlar doğrudan yatırımlara göre daha yüksek seviyelerde seyretmiştir.<sup>169</sup> Finansal serbestleşme ile spekülative sermaye hareketlerinde artış görülmüş ve ülke ekonomisi, sürekli krizler ile tanışmıştır. İstikrarsız olan bu ekonomik yapı içinde devlet bütçesi sosyal hizmet üretme amacından tümüyle uzaklaşmış ve kamu kaynakları, vergi politikasındaki düzenlemeler yardımıyla spekülative sermaye hareketlerinin gerekleri doğrultusunda kullanılır hale gelmiştir. Yabancı sermaye lehine vergi avantajları getirilmiş, yurtiçi piyasaların cazibe merkezi olması için çeşitli kısıtlamalar kaldırılmıştır. 1980 sonrasında vergi politikası, izlenen ihracata yönelik büyüme modeline ve serbest piyasa ilişkilerini egemen kılma amacına göre oluşturulmuştur.<sup>170</sup>

Fakat 1994 yılına gelindiğinde ekonomi %6 oranında küçülmüş, cumhuriyet tarihinin en büyük cari açığı meydana gelmiştir. Kriz sonrası uygulamaya konulan 5 Nisan Kararlarıyla 4008 sayılı kanunla bir defaya özgü, ‘ekonomik denge vergisi’, ‘net aktif vergisi’, ek gayrimenkul vergisi’ yürürlüğe konmuştur. Üniter bir yapıdan uzaklaşan gelir vergisini tekrar bu niteliğine kavuşturmak üzere 1997 yılından itibaren menkul sermaye iratları beyannameye dahil edilmiştir.

---

<sup>168</sup> Bernard P. Herber, **Modern Public Finance**, Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois, 1983, 147, Akt: Cahit Odabaşı, “Vergileme ve Firma Davranışları: Türkiye Otomobil Piyasası”, (Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Bilim, Yüksek Lisans Tezi, 2007), 37.

<sup>169</sup> Muhsin Kar ve M.Akif Kara, “Türkiye’ye Yönelik Sermaye Hareketleri ve Krizler”, **DTM Dergisi**, Sayı: 29, Temmuz 2003, s.10 .

<sup>170</sup> Nevin Coşar, “Osmanlı’dan Günümüze Kamu Maliyesi Üzerine Değerlendirmeler”, **Tarihi, Siyasi, Sosyal Gelişmelerin Işığında Türkiye Ekonomisi**, Editör: Nevin Coşar, Melike Bildirici, (Ekin Yayınevi, 2010), 199.

Vergi gelirlerinin istenilen seviyeye ulaşmaması ve dolaylı vergilerin gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkilerini çözme amacıyla 29 Temmuz 1998 tarihinde 4369 sayılı Vergi Reformu kabul edilmiştir. Bu reform ile gelirin tanımı değişmiş, Kaynak Teorisi yerine Net Artış teorisi kabul edilmiştir. Vergilendirme tabanının yayılmasının sağlanması, vergi kayıplarının engellemesi, kayıt dışı ekonominin kayda alınması ile gelişen sosyal ve ekonomik hayatın ortaya çıkardığı yeni gelirlerin de vergilendirilebilmesi hedeflenmiştir.

15 Nisan 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomi'ye Geçiş Programı ile vergi politikası çerçevesinde, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nin en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanması ve bu vergi tahsilatının GSMH içerisindeki payının % 2,8 olması, vergi tabanının yaygınlaştırılması, vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimlerinin artırılması benimsenmiştir.

Dolaylı vergilerin, toplam vergiler içerisindeki payı %60'lar seviyesine çıkmıştır. Söz konusu vergi adaletsizliğini gidermek amacıyla yola çıkan GEGP'nin gelir artırıcı maddelerinde, vergilemedeki adaletsizliğin daha da artacağı ifade edilmektedir. Fakat söz konusu maddelerde yer alan ve gerçek anlamda vergi gelirlerini arttırmaya yönelik tek somut önlem ise var olan KDV ve ATV oranlarının 1 puan artırılmasıdır.<sup>171</sup>

2002 sonrası dönemde, dolaylı vergilerde görece olarak bir azalma olsa da, toplanan vergi gelirleri içerisindeki payı, yüksek düzeydedir.

1980 ve sonrası yıllar incelendiği takdirde, dolaysız vergilerin % 63, dolaylı vergilerin ise, % 37 civarındaki oranları, dolaylı vergilerin aleyhine artmıştır. 1994 Krizi döneminde dolaylı vergilerin payı % 50'nin üzerine çıkmış ve izleyen yıllarda da artış trendi sürmüştür.

2000 yılından itibaren dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı sürekli artmıştır. Ekonomik krizin etkilerini azaltmak ve bütçe açığını kapatmak için en sık başvurulan yol olan dolaylı vergilere yüklenilmesidir. Harcamalar üzerinden alınan vergilerin payının bu derece yüksek olmasının nedeni, dolaylı vergilerin tahsilatının kısa sürede ve kolay bir şekilde yapılmasıdır.

---

<sup>171</sup> Öztürk, **agt**, 61.

Fakat dolaylı vergilerin genel olarak tüketici üzerine yığılması, kişinin gelir düzeyine bakmaksızın artan oranlı bir etki yaratması, bu vergilerin adaletsiz tarafını artırmıştır. Dolaysız vergilerde ortaya çıkan kayıp ve kaçığın yüksekliğine karşın, dolaylı vergilerin nispeten kolay kavranabilirliği, bir anlamda kolaycılığın benimsenmesi sonucunu yaratmış, vergi sistemini yeniden düzenleyici yaklaşımlar çok sınırlı düzeyde kalmıştır.<sup>172</sup>

Daha çok alt gelir gruplarının vergi yükünü artıran dolaylı vergi sistemine öncelik verilmesi ve bu amaçla, arz yönlü iktisadın temel anlayışı olan toplam vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin payının en aza indirilerek, dolaylı vergilerin payının artırılması hem gelir dağılımını daha fazla çarpıklaştırmış hem de vergi yükünün dağılımını daha adaletsiz hale getirmiştir.<sup>173</sup>

1980 sonrası vergi politikalarının başarısız olmasıyla devletin küçüldüğü ve düzenleyici bir ajan olarak temel görevlerini etkin bir biçimde yerine getiremediği anlaşılmıştır.<sup>174</sup>

Küreselleşmenin yaygınlaşması ile gelişmiş ülkelerde uygulanan vergi rejimleri, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişmelerini ve vergi sistemlerini etkilerken, bağımsız bir vergi politikasından uygulanmasının kolay olmadığı görülmüştür. Türkiye de yaşanan değişimlere uyum sağlamak adına, vergi sistemini küresel ekonomini yön verdiği şekilde kurgulamaktadır.

Küreselleşmeye uyum sağlama amacını taşıyan vergi politikası değişiklikleri kapsamında yapılan vergi oran indirimleri, yatırımcıya sağlanan yüksek vergi teşvikleri, yeni vergilerin kabul edilmesi sonucu dolaylı ve dolaysız vergilerin vergi gelirleri içindeki dengelerinin değişmesi gibi sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme süreci çeşitli devlet politikaları üzerinde olduğu gibi vergi politikası üzerinde de etkisini açıkça hissettirmektedir. 1980 sonrası uygulananan vergi politikaları toplanan vergiler miktarını azaltmış ve vergi politikaları büyük vergi kayıpları neden olmuştur. 1994 krizi ile azalan vergi tahsilatı 2001 krizinin ardından tamamen kötüleşmiştir. Vergi kapsamının değişmesi ile kamu açığı finansmanı

---

<sup>172</sup> Akdoğan, “Vergi Yapısındaki Değişim ve Analizi”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı:162, Haziran 2006, s.4

<sup>173</sup> Haydar Lütfü Ejder, “Türkiye’de Vergi Politikaları”, **G.Ü İİBF Dergisi**, 4/2000, s.130.

<sup>174</sup> Coşar, **age**, 201.

sorunu daha da büyümüş iç ve dış borçlanmanın önemi artmıştır. Bu dönemde kamunun ihtiyacı olan sıcak para, dış borçlanma yoluyla bulunmuştur.

### **3.3 Bütçe Mevzuatındaki Değişiklikler**

Bütçe konusu, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu açıklanarak ele alınmıştır. 1050 sayılı kanun ile Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile mali disiplinin sağlanması hedeflenmiş, yeni bir bütçeleme sistemi olan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi benimsenmiştir.

#### **3.3.1 Bütçe**

Bütçe, kamuoyuna sunulacak kamu hizmetlerinin maliyetinin karşılanması yollarından birisidir. Devletin kamu ekonomisinin temel değişkenleri olan kamu gelir ve kamu giderlerinin hacim ve bileşimlerini ekonomik görevlerine göre yeniden düzenleme zorunluluğu, bütçe anlayışını ve dolayısıyla bütçe sistemlerini de yakından etkilemiştir ve performans bütçe sistemi tüm dünyada kamu mali yönetiminde etkili olmaya başlamıştır.<sup>175</sup> Küreselleşme sürecinde, kamu mali yönetiminde değişim ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

#### **3.3.2 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu çerçevesinde Programlama Planlama Bütçeleme Sistemi ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**

Kamu mali yönetimini ilgilendiren kamu bütçesinin nasıl daha verimli olabileceği sorusunun cevapları PPBS ve PEB sistemi ile açıklığa kavuşmuştur. 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile 1970’li yıllarda uygulamasına başlanan PPBS’nin işleyişi, sonuçları, üstün ve eksik yönleri ve daha sonra ise 2005 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu incelenip performans esaslı bütçeleme sistemine neden ihtiyaç duyulduğu, sistemin unsurları, kamu mali yönetimine kazandırdığı faydaları üzerinde durulacaktır.

---

<sup>175</sup> Esra Siverekli Demircan, Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Durumu, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2006, Cilt: 13, Sayı: 2, s.51.

### 3.3.2.1 Genel Muhasebe Kanunu

1927 yılında yürürlüğe giren ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk 'Mali Anayasa'sı olarak kabul edilen 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, 5018 sayılı kanunun işleme konulmasına kadar uygulanmıştır.

Bütçe Türleri; genel bütçe, katma bütçe ve özel bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi şeklinde düzenlenmiştir.

“Genel bütçe, her mali yılda devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderler bütçe kanununda belli edilip kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır.”

“Genel bütçe kanununda, gider ödenekleri toplamı, gelir tahminleri toplamı, bütçe açığı varsa, açığın kapatılacağı yöntem, bütçe yılına ait olan ve içinde bulunan senenin gelir ve giderlerini ilgilendiren hükümler yer alır.”

“Katma bütçesi ise, giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen bütçelerdir. Katma bütçeleri, ilgili bakanlıklara bağlı dairelerce hazırlandıktan sonra Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Daha sonra bu bütçeler Maliye Bakanlığı tarafından 34.madde uyarınca TBMM' ye gönderilir. Özel bütçede yerel gider ve geliri kapsayan bütçeler yer alır.”

Genel Muhasebe Kanunu, günün koşullarında kamu mali yönetimine yeteri kadar cevap veremediği ve ihtiyaçları karşıyamadığı için yoğun eleştiri almaktadır.

1050 sayılı kanun Genel Muhasebe Kanunu ile çerçevesi belirlenen Türk kamu mali yönetim sistemine yönelik eleştiriler 116. Maddede şöyle belirtilmiştir:

“Mali yönetim sisteminin ve bütçenin kapsamının dar olması, birçok kamu kurum ve kuruluşunun özel kanunlarla tanınan ayrıcalıklar sayesinde mali yönetim sistemi ve bütçe dışında tutulması, mahalli idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının, son yıllarda artış gösteren düzenleyici ve denetleyici ve benzeri bağımsız bütçeli kuruluşların 1050 sayılı Kanun dışında tutulması, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmaması, bütçenin hazırlık ve uygulanması sürecinde harcamacı kamu idarelerine inisiyatif tanınmaması, genel ve katma bütçeli kuruluşlar nezdinde hizmet veren Maliye Bakanlığı'na bağlı birimler ile bunların mali hizmetlerini yürüttükleri harcamacı kuruluşlar arasında çeşitli sorunların yaşanması, çağdaş kamu mali yönetiminin temel unsurları olan, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, hesap verme zorunluluğu, mali saydamlık ve etkin iç kontrol gibi müesseselere sistemde yer verilmemiş olması, 1970'li yıllardan beri uygulanması kabul edilen program bütçe sisteminin etkin bir şekilde uygulanamaması, kamu idareleri arasında muhasebe birliğinin sağlanmamış olması, tüm kamu kurumlarının mali tablolarının konsolide edilememesi, muhasebe sisteminin sadece bütçe gelir ve giderlerinin takibi için kullanılması, tahakkuk esaslı bütçe sistemine geçilmemiş olması, faaliyet sonuçlarının mali raporlarda izlenememesi, mali disiplinin sağlanamaması, kamu kaynaklarının yasa dışı yollarla amacı dışında kullanılmasıdır.”

Yukarıda ifade edilen eleştiriler göz önüne alındığında, serbest piyasaya açılan Türkiye'nin, küresel güçler karşısında kamu maliyesini ayağa kaldırması gerekli görülmüş ve bu yüzden geniş çaplı kamu mali yönetim reformunun gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

2006 yılına kadar yürürlükte olan 1050 sayılı Kanuna göre hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçede yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması, uygulama sürecinde kamu idarelerine fazla inisiyatif verilmesi sıkça eleştirilen hususlar olmuştur.<sup>176</sup>

### 3.3.2.1.1 Planlama Programlama Bütçe Sistemi

Program Bütçe, mevcut ekonomik ve sosyal yapıda devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırdığı ve kaynakların ayrımında, faaliyetlerin yerine getirilmesi ve sürdürülebilmesinde ‘hizmeti’ esas alan bir bütçe sistemidir.<sup>177</sup>

1973 yılından itibaren uygulanmaya başlayan PPBS, program bütçenin unsurlarından yalnızca program sınıflandırmasına dayanan ve performans bütçe olarak dahi nitelendirilmesi olanaklı olmayan bir sistem olarak ifade edilebilir.<sup>178</sup> PPBS, hükümetin belirlenen amaçlarına ulaşmak üzere eldeki kaynakların alternatifler arasında tahsisinde, yöneticiler tarafından en iyi kararların alınmasını sağlayacak bir bütçeleme tekniğidir.<sup>179</sup> Plan, program, bütçe ve sistem olmak üzere dört unsurdan oluşmaktadır.

Planlama, PPBS içerisinde, sistemin uzun dönemli analizini amaçlamaktadır. Planlama, mevcut kaynakların amaçları en iyi gerçekleştirecek biçimde kullanılması için seçenekleri belirleyen ve süreklilik gösteren bir araç olarak tanımlanabilir.<sup>180</sup> Programlama ise bir amacı gerçekleştirmek üzere ilgili bütün faaliyetlerin ve ihtiyaç duyulan kaynakların bir araya getirilmesi ile oluşturulan yapıyı ifade eder.<sup>181</sup> PPBS’ de ödenekler tahsis edilirken, bunların hangi amaca hizmet ettikleri, devlete neye mal olacakları ve ne kazandıracakları bilinmektedir.<sup>182</sup> Bütçeleme aşaması, mevcut

---

<sup>176</sup> Menşure Kolçak, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Türk Mali Sistemine Getirdikleri**, 368.

<sup>177</sup> DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Raporu, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Raporu**, 2000, 48.

<sup>178</sup> Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008), 206.

<sup>179</sup> Atilla İlhan Dicle, **Kamu Yönetimi’nde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi**, (Balkan Basımevi, 1973), 98.

<sup>180</sup> Atilla İlhan Dicle, **age**, 63-64.

<sup>181</sup> **age**, 68.

<sup>182</sup> **age**, 68.

kaynakların farklı kullanımları arasında bir denge sağlanması temeline dayanmaktadır. Bu çerçevede bütçeleme, belirli amaçlara yönelmiş planlamanın ve programlama kararlarının kısa vadeli mali planlara dönüştürülmesi süreci olarak tanımlanabilmektedir.<sup>183</sup>

#### **3.3.2.1.1.1 PPBS' nin Amaçları**

Kamu hizmetlerinde gecikmeler önlenerek, hizmet önceliklerine göre bütçeye esneklik kazandırılacak; bütçenin hazırlanma ve uygulanma aşamalarındaki yöneticilerin yönetsel sorumluluklarının sınırı belirgin duruma getirilecek; hizmet-maliyet, maliyet- fayda ilişkileri açıklıkla ortaya konulacaktır.<sup>184</sup>

Ayrıca, bütçe hazırlama sürecinde yöneticilere, hükümete ve yasama organına sorunlara ilişkin çeşitli çözüm yollarını sunma ve sonunda en uygun seçimin yapılarak karar verilmesi olanağının sağlanacağı ve kuruluşların belirlenen hedeflere ulaşip ulaşmadığının etkinlik kavramı yönünden değerlendirilmesinin yapılacağı üzerinde durulmuştur.<sup>185</sup>

Bu bütçe uygulamasında, belirlenen amaçlara hangi yolla ulaşıldığı değil, harcama miktarının ne kadar olduğu sorgulanmakta ve böylece amaca gerekli önemin verilmediği bir önceki bütçe sisteminde de ele aldığı konular arasında olduğu görülmüştür.

#### **3.3.2.1.1.2 Planlama Programlama Bütçe Sistemi'nin Sonuçları, Üstün ve Eksik Yönleri**

Türk kamu yönetiminde PPBS' den önce var olmayan kaynak-amaç ilişkisi, gelecek yılların hizmet projeksiyonlarını gösteren programlar, programların planla ilişkilendirilmesi, hizmete göre ödenek ayrılması, bütçenin dinamik bir yapıya ulaştırılarak hizmet- ödenek ilişkisinin sürekli incelenmesi, Türkiye'de PPBS ile gündeme gelmiştir.<sup>186</sup>

PPBS' nin üstün yönleri olarak, gelecek yılların hizmet ve bütçe projeseksiyonlarının PPBS ile verilmesi yoluyla harcamaların planlı şekilde yapıldığı, hizmet ve faaliyetlerin değerlendirilmesinin mümkün olduğu, elde edilmesi istenen ürün ile

<sup>183</sup> Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, (Filiz Kitabevi, 1995), 66-67.

<sup>184</sup> Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, (Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008), 206.

<sup>185</sup> Özen, **age.** 206.

<sup>186</sup> Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi**, 6.Baskı, (Turhan Kitabevi, 2000), 160-163.



elde edilenin karşılaştırılmasının olanağını verdiği, planlama ve programlama aracılığıyla, plan-bütçe ilişkilerinin sağlandığı ifade edilmektedir.<sup>187</sup>

PPBS, birçok yeniliği getirmesine rağmen, eleştirilen veya eksik yönleri de bulunmaktadır. Bütçe ve plan ilişkisinin kurulamaması, eşgüdüm sorunları, teknik olanakların yetersizliği nedeniyle bütçe reformuyla birlikte gerçekleştirilemeyen muhasebe, personel ve yönetim reformları program bütçeden beklenen başarının gerçekleşmemesine sebep olmuştur.<sup>188</sup>

### **3.3.2.2 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Düzenlemeler**

#### **3.3.2.2.1 Kanunun Gerekçesi ve Amacı**

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun, dünyada ve Türkiye'de zamanla gelişen ve artan gelişmelere cevap verememeye başlaması ile yeni ve modern bir mali yönetim sisteminin yapılması gerekli olmuştur. Bu nedenle 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı kanunun amacı 1.maddesinde, 'kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemekte' olarak ifade edilmiştir.

#### **3.3.2.2.1.1 Kanunun Kapsamı**

Kanun, 2.maddede belirtildiği gibi 'merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar.

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı

---

<sup>187</sup> Gülal Coşkun, *age*, 142-144.

<sup>188</sup> Haluk Egeli, Türk Program Bütçe Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Alternatif Bir Bütçeleme Sistemi Önerisi, *Maliye Yazıları Dergisi*, Sayı 60, 1998, s.29.

kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabi ‘ şeklinde belirtilerek merkezi yönetim, sosyal güvenlik ve mahalli idareler bütçesi ayrımı yapılmıştır.

### **3.3.3 Kamu Maliyesine İlişkin Düzenlemeler**

Kamu maliyesi; gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar. Kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür.

Kamu idarelerinin görevleri, ilgili kanunlarında açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır.’ tanımıyla kamu maliyesinin kapsamı belirlenmiş ve kamu maliyesinin nasıl yürütüleceği hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.

Kamu maliyesinin temel ilkeleri ise 5018 sayılı kanunda, kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulması ve yürütülmesi, kamu maliyesinin kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde oluşturulması, maliye politikasının makro ekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulması ve yürütülmesi, kamu mali yönetiminin TBMM ’nin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülmesi, kamu mali yönetiminin mali disiplini sağlaması, kamu mali yönetiminin ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratması ve kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması olarak belirtilmiştir. Bu maddeler ile yeni kanunun kamu maliyesi alanına kazandırdığı yenilikler bireye önem veren modern bir devletin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir.

#### **3.3.3.1 Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**

PPB Sisteminin çağın gerisinde kalması ve topluma yenilik getirmemesi nedeninden dolayı, modern bir bütçeleme sisteminin kamunun ve de toplumun tüm ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde benimsenmesine karar verilmiştir. Kamu harcama sisteminin daha iyi çalışması, devletin vatandaşına maksimum faydayı sağlayacak şekilde hizmet götürmesini sağlayacak şekilde kamu mali yönetim sisteminde reform çalışmaları yapılmıştır.

Ülkelerin bütçe süreçlerinde performans bilgisine yer vermelerinin temelinde performans bilgisinin; kamuda sonuç odaklılığı güçlendirmesi, devletin amaçları ve

öncelikleri ile bunları gerçekleştirmek için hangi programların oluşturulabileceği hakkında daha fazla bilgi sağlaması, planlamanın önemini daha fazla vurgulaması ve neyin işleyip işlemediğine ilişkin olarak önemli aktörlere gerekli detayların sağlanmasında uyarıcı bir araç görevi üstlenmesi, meclise ve kamuya daha fazla ve daha iyi bilgi sağlayarak saydamlığı artırması, yönetim programları ve etkinliğinin geliştirilmesinde etkili olması gibi genel olarak kabul edilen özellikleri yer almaktadır.

Böylece sistemi destekleyenler, bütçeleme kararlarında performans bilgisinin kullanımının, üretimde ve kaynak tahsisinde etkinlik, mali disiplinin sağlanması gibi bütçeleme amaçlarına katkıda bulunacağını ifade etmektedirler.<sup>189</sup>

5018 sayılı kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme sistemi; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçe sistemidir.<sup>190</sup>

Yeni yasa ile kamu mali yönetiminde bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformun üç temel amacından ilki, mali disiplindir. Mali disiplinin sağlanmasıyla kamu idareleri, bütçeleri hazırlarken önceden belirlenen gösterge niteliğindeki ödenek tavanlarının aşılmaması, bütçenin yasalaşmasından sonra, ödeneklerin kamu idarelerince artırılmaması ve mali yıl içinde parlamentonun izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda hükümete izin verilmemesi söz konusudur.

Reformun diğer iki amacı ise, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi ve kullanımı ile kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimlilik.<sup>191</sup> Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bütçelerin oluşturulmasını öngören ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini

---

<sup>189</sup> Egeli, **agm**, 37

<sup>190</sup> Ertan Erüz, Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme, [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr), s. 64

<sup>191</sup> Rıdvan Karluk, **Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm**, 119.

ve kullanılmasını sağlayan, stratejik planlarda belirlenen performans kriterlerinin bu bütçe yapısı ile sağlanıp sağlanmadığını kontrol eden bir bütçeleme tekniğidir.<sup>192</sup>

Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin altyapısı 1980 sonrası liberal politikaların önem kazanmasıyla hazırlanmış 1990’ lı yıllarda ise gündeme gelmiştir. Hızla dışa açılan Türkiye ekonomisinin her alanında olduğu gibi bütçe sisteminde de bozulmalar ortaya çıkmıştır.

Bütçe üzerinde kontrol zorlaşmış, kamu mali yapısı ve yönetimi bozulmuştur. Türk mali sistemini yeniden düzenlemek üzere köklü bir reformun gerekliliğı tartışılmış ve çözüm önerisi olarak yeni bir Kamu Mali Yönetim Kanunu ve bu kanunla ilintili performans esasla bütçe sisteminin gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.

#### **3.3.3.1.1 Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Süreci Unsurları**

Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin unsurları, stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve performans denetimidir. Bu unsurlar, 5018 sayılı kanunun belirlediğı sınırlar içerisinde anlatılacaktır.

##### **3.3.3.1.1.1 Stratejik Plan**

Stratejik plan, kamu kurumunun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiğı durum arasındaki yolu tarif eden belge olarak nitelendirilebilir. Plana göre, hükümetlerin önceliklerine göre amaç ve hedefler belirlenir daha sonra kamu kurumları, belirlenen hedeflere ulaşabilmek için izleyecekleri politika araçlarını belirlerler.

Kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamasının temel dayanağı 5018 sayılı kanunun 9. Maddesidir:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.”

Kanunun verdiği hak ile kamu kurumları gelecek dönem bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmaktadır.<sup>193</sup>

<sup>192</sup> Ahmet Kesik, “Performans Esaslı Bütçeleme”, 5. Kalite Sempozyumu, Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi; Stratejik Planlama ve İzleme”, Ankara, 9-10 Haziran 2004, s.14 –19

<sup>193</sup> Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliğı**, (Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı 2008), 232.

#### **3.3.3.1.1.2 Performans Programı**

Performans programı stratejik planların yıllık uygulama dilimidir.<sup>194</sup> Kamu idarelerince stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedefler çerçevesinde bütçe dönemi içerisinde başarılması planlanan performans hedefleri, bu performans hedeflerinin hangi faaliyet ve projelerle gerçekleştirileceği, bunlara yönelik performans göstergelerinin belirlenmesi ve maliyetlendirmenin de bu doğrultuda yapılması sonucu performans programları hazırlanmaktadır.<sup>195</sup> Ayrıca performans programının, bütçe ödeneklerini hedeflerle ilişkilendirmeli, hesap verebilirlik ve mali saydamlığa hizmet edecek şekilde hazırlanmalıdır.<sup>196</sup>

#### **3.3.3.1.1.3 Faaliyet Raporu**

Performans esaslı bütçeleme üçüncü unsuru olan faaliyet raporu, 5018 sayılı kanunun 41. Maddesine göre hazırlanmaktadır.

Bu madde ile kurum üst yöneticileri ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporunun hazırlanacağı ve üst yöneticinin, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek açıklar.

Faaliyet raporunda, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi, bu raporların nihai kullanıcısı olan parlamenterlerin performansı gözetmelerine hizmet etmektedir.

#### **3.3.3.1.1.4 Performans Denetimi**

Performans denetimi kamu idaresinin ne kadar kaynak kullandığından ziyade, üretilen kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği sorusuyla ilgili bir denetim şeklidir.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Erhan Karacan, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, DPT, s.127.

<sup>195</sup> age, 127.

<sup>196</sup> Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı 2008), 236.

<sup>197</sup> Erüz, **age**, 67.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kullanılan kaynağın büyüklüğünden ziyade vatandaşın memnuniyetine odaklanmakta, kamu yöneticisinin ne kadar harcadığını değil, ne ölçüde hedefe ulaştığını sorgulamakta ve hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir.<sup>198</sup>

### **3.3.3.1.2 Performans Esaslı Bütçeleme’ den Beklenen Faydalar**

#### **3.3.3.1.2.1 Mali Saydamlık**

Mali saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir biçimde sunmasıdır.<sup>199</sup>

Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verir.<sup>200</sup>

5018 sayılı Kanun, kaynakların etkin kullanımını sağlayacak ortamın yaratılmasında saydamlığa özel önem vermekte ve bunu mali yönetim sürecinin önemli bir parçası olarak görmektedir. Kanunun 7. maddesinde aşağıdaki hüküme karar verilmiştir.

“Mali saydamlık için her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunu zamanında bilgilendirilip görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur” tanımı yapılmıştır. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.”

#### **3.3.3.1.2.2 Hesap Verebilirlik**

Mali saydamlığın, kamu yöneticilerinin kamuoyu ile bilgi paylaşımını mecburi kılması ile hesap verebilirlik ilkesi ortaya çıkmıştır. Bu yeni ilke ile tüm mali işler belli bir disiplin altına alınmaktadır. Kamu kaynaklarını kullanan yönetici, kendisine

<sup>198</sup> Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı 2008), 30.

<sup>199</sup> Osman Saraç, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, s. 142

<sup>200</sup> Selma Tosun, Krizden Sonra Yeniden Yapılanma: Mali Saydamlık ve Bütçe Sürecinin Açık Olması, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Yıl: 2010, Sayı: 33, s. 26

belirli bir hizmeti icra etmek üzere teslim edilen kamu kaynaklarını kullanımı ve görevi yerine getirme bakımından kamuoyuna hesap verebilir olmak zorundadır. 5018 sayılı Kanunda ise şöyle belirtilmiştir:

“Hesap verme sorumluluğunu her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanları, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlamasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutmuş ve yetkili kılınmış mercilere hesap verme zorundadır.”

### **3.3.3.1.3. Kamu İdarelerinin Bütçeleme Süreci**

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu’nda, kamu idarelerinin bütçeleme süreci

“Bütçe hazırlık süreci Bakanlıklardan her birini kendi bütçesini hazırlayarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığına göndermesiyle başlar.’ ‘Maliye ve Gümrük Bakanı da kendi Bakanlığının gider bütçesi ile gelir bütçesini hazırlayıp ötekilerle birleştirerek Devletin bir yıllık genel bütçe tasarısını meydana getirir. Bu tasarı Bakanlar Kurulunca incelenip onaylandıktan sonra mali yılbaşından en az 75 gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.”

5018 sayılı kanun uyarınca 2006 yılından itibaren konsolide bütçe uygulamasından merkezi yönetim bütçe uygulamasına geçilmiş ve bütçe genel olarak tanımlanmıştır.

#### **3.3.3.1.3.1. Bütçe Türleri ve Kapsamı**

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun yürürlüğe girmesiyle yeni bütçe türleri oluşturulmuştur. Bunlar, merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik bütçesi ve mahalli idareler bütçesidir.

Merkezi Yönetim Bütçesi ise üçe ayrılmaktadır: Genel Bütçe, Özel Bütçe, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesi. Genel Bütçe kapsamında, merkezi hükümet kurumları (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, TUIK) ile katma bütçeli kurumlar yer almaktadır. Katma Bütçeyle çalışan kurumlar ise, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüdür.

Özel Bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmeti yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi veren, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin bütçesidir. Bu kurumlar ise, YÖK, TÜBİTAK, TRT, TSE, TODAİE ile katma bütçe kapsamında olan Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü’dür.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan kurumların bütçesidir. Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan kamu idarelerinin bütçesidir. Mahalli idare bütçesi ise, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Kanun gereği, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idare bütçe hazırlanması ve uygulanması ile diğer mali işlemleri, 5018 sayılı kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tabidir.

### **3.3.3.1.3.2 Bütçe Hazırlama Süreci**

Kamu bütçesinin hazırlanması, 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu*’nda, şöyle ifade edilmiştir:

“Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu’nun mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazete’de yayımlanır.”

“Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazete’de yayımlanır.”

“Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı’nca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca hazırlanarak haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazete’de yayımlanır.”

“Merkezi yönetim bütçesinde gelir ve gider hazırlanmasında, orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınır.”

“Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır. Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.”

“Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlarlar.”



“Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce Resmi Gazetede yayımlanır.”

“Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir.”

“Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir.”

### 3.3.3.1.3.3 Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi

5018 sayılı kanunda, merkezî yönetim bütçesi aşağıdaki gibi tarif edilmiştir:

“Merkezi yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezi yönetim bütçe kanununda; içinde olunan yılı ve takip eden iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin her birinin gelir-gider tahminleri, merkezî yönetim bütçe kanununda ayrı bölüm veya cetvellerde gösterilebilir.”

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce Resmi Gazetede yayımlanır.”

“Zorunlu nedenlerle merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir.”

“Kamu harcamalarının, kamu gelirlerini aştığı durumlarda, devlet bütçe açığı veren bir birim olarak ortaya çıkmaktadır. Meydana gelen kamu açığının, harcamaların kısılması ya da vergi gelirlerinin artırılması yoluyla finanse edilmeye çalışılması kısa vadede mümkün görünmemekte ve bu sebep ile diğer finansman araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Finansman araçları arasında yapılacak olan seçimde, ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik ve siyasi koşullar belirleyici olmaktadır.”

24 Ocak kararları sonrasında geliştirilen iktisat politikaları aracılığıyla, ülkenin ekonomik vizyonunun değişmesi, dışa kapalı bir ekonomik sistemden ihracata dayalı ve dünya pazarına açık bir pazarın yaratılması hedeflenmiştir.

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu’nun, dünyada ve Türkiye’de günden güne cevap verememeye başlaması ile modern bir mali yönetim sisteminin yapılması gerekli olmuştur. Bu nedenle 2003 yılında, 25326 sayılı Resmi Gazete’de

yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanunla kamunun, kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanabilmesi için PEB'e geçiş öngörülmüştür. 5018 Sayılı Kanun'un kabulü ile Türkiye, yıllık bütçeleme sisteminden uzaklaşarak birden fazla yıla yaygın bütçelemeye geçmiştir.<sup>201</sup> Böylece, Kısa vadeli harcama planları ile ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirebilmek gibi makro ekonomik fonksiyonlar yerine getirilememektedir.

Dünyada PEB uygulamasına geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Dünya Bankası ile yapılan bir proje kapsamında Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" amacı ile çeşitli çalışmalar yapılmıştır.<sup>202</sup>

Kamu ihtiyaçlarını gidermek için kullanılan borçlanma yöntemi, devletin genel olarak isteğe bağlı ve bir bedel karşılığı, özel kişi, kuruluş veya yabancı bir devletten elde ettiği kazançtır. Borçlanma, sürekli artan kamu ihtiyaçlarını karşılamak için kamu gelirlerinin yetersiz kalmasıyla başvurulanan bir finansman yöntemidir.

Hazine, yurtiçi veya yurtdışından borç alarak, kısa vadede cari harcamalarından dolayı büyüyen bütçe açığını kapatmak isteyebilir, önceki dönemlere ait borçlarını döndürebilir veya olağanüstü bir takım giderlerini karşılayabilir. Fakat, bu borçlanma işlemini çeşitli kurallara bağlı yapmasında yarar vardır.

Kamu borç yönetimi ilk kez 1050 sayılı kanunda yer almış fakat beklenen etkiyi yaratamamıştır. 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesine kadar borç yönetiminin temelini oluşturan bir yasa tasarısı gündeme gelmemiştir.

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nda kamu borçlanması ile ilgili maddeler yer almamakta iken 5018 sayılı yeni kanun, kamu borçlanmasını iç ve dış borçlanma olarak iki bölüme ayırmış, mali disiplinin sağlanması için Hazine'nin belirli koşullar altında borçlanabileceğini ifade etmiştir.

24 Ocak 1980 kararlarından itibaren maliye politikası, ekonomi politikasının amacına uygun olarak enflasyonla mücadeleyi hedeflemiştir. 1980 istikrar tedbirleri

---

<sup>201</sup> DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel Gözetim Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 2000,

<sup>202</sup> Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, s. 37

ile bütçe dengesinin korunması ve kamu kesiminin küçültülmesine karar verilmiştir. Böylece kamu tüketimlerinin ve sübvansiyonlarının azaltılacağı, yatırımların belli sektörlerde sınırlı tutulacağı bir kamu harcama politikası benimsenmiştir.

Kamu harcamalarının ise belirli bir sınırın altında tutulması ve bir kurala göre düzenlenmesi gerekli olmuştur. Bu nedenle harcamaların, bütün boyutları ile kamunun denetimine açılması, 5018 sayılı kanunla disiplin altına alınması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 tarihinde alınan istikrar önlemleri ile piyasa ekonomisine geçilmesi ile yeni bir döneme geçilmiştir. Özellikle neo-liberal politikalar yaygınlaştıktan sonra vergi indirimleri gündeme gelmiş ve 1983 yılında yeni siyasal dönemle birlikte vergileme alanında bazı önemli düzenlemeler yapılmıştır. Vergi oranlarındaki yeni değişimler ise, toplumun bir kesiminin vergi avantajları ile imtiyaz sahibi olmasına, diğer kesimlerin ise ödemekle yükümlü oldukları yüksek vergi oranları altında ezilmesine neden olmaktadır.

#### **4. AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLERİN KAMU MALİYESİNE YANSIMALARI**

Bir önceki bölümde, IMF'nin üretimi ve dış ticareti etkileyecek şekilde genel ekonomi üzerine alınan kararlardan ile kamu maliyesini daha etkinleştirmek adına alınacak önlemlerden bahsedilmiştir. Birinci kısımda, GEGP sonrası, Türkiye ekonomisini daha da serbestleştirmek için başta Şeker ve Tütün Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır. Yeni kanun düzenlemeleri ile devletin şeker ve tütün fabrikalarının özel sektöre devretmesi, üreticilikten kural koyucu olması ve piyasaları yasalar çerçevesinde düzenlemesi istenmiştir. Şeker fabrikalarının ve TEKEL'in özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş, Şeker Kurumu aracılığı ile şeker piyasasının; TAPDK ile de tütün piyasasının regüle edilmesi planlanmıştır.

Ayrıca, dış ticaretin ve finans sektörünün de yeniden yapılanmasının gerektiği vurgulanmış, ülkeler arası ticaretin daha da gelişmesi için yasal mevzuatta değişiklik yapılmış, 30 ve 32 sayılı kararlarla finansal piyasaların büyümesi yolunda önemli adımlar atılmıştır.

İkinci bölümde ise, IMF'nin kamu maliyesi bakımından önlemleri olarak kamu harcamaları ve kamu gelirleri olarak ikiye ayrılmıştır. Kamu harcamalarında, kamu bütçesinden herhangi bir fayda beklemeksizin toplumun refahını artırmak için katlanılan harcamalar ele alınmıştır. Kamu gelirleri bakımından ise; iç ve dış borçlanma, vergi politikalarında ve bütçe sistemindeki gelişmeler ele alınmıştır.

Devletin iç ve dış borçlanmasının, yasal dayanağı 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile 5018 sayılı kanunda nasıl yer aldığı üzerinde durulmuştur. 5018 sayılı kanunda mali disiplin anlayışının yerleştirilmesi için devletin iç ve dış borçlanmasına bir sınırlama getirilmiştir.

1980 sonrası liberal ekonomik düşünce yapısının hakim olması ile vergi politikalarında da bir değişim yaşanmıştır. Toplumun her kesiminden beklenen verginin toplanamaması nedeni ile tüketim mallarından alınan dolaylı vergilerin dolaysız vergiler karşısındaki yüksek oranlı artışının olduğu gözlemlenmiştir.

Bütçe konusunda ise, 1050 ve 5018 sayılı kanunlarda belirtilen mevzuat ve bütçeleme sistemi ele alınmıştır. 1050 sayılı Genel Muhasebe kanunu'nda ülke bütçesi yeteri kadar açık tarif edilmemiştir. Mali konularda Hazine'nin, Maliye Bakanlığı'nın etkin çalışmadığı ve hızla değişen günün koşullarına ayak uyduramadığı görülmüştür.

1050 sayılı kanunun çağın sorunlarına cevap verememeye başlamasından sonra daha kapsamlı, kamunun ve tüm ülkenin mali sorunlarına çözüm sağlayacak 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu yeni kanun ile Performans Esaslı Bütçeleme sistemi benimsenerek kamu bütçesinin devlet kuruluşlarınca daha verimli kullanılması ve kamu iç ve dış borcunun sıkı kurallarla azaltılmak istenmesi, kamu mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır.

Dördüncü ve son bölümde, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin ve ekonomik olarak tek bir devlet olma yolundaki çalışmaları özet olarak irdelenecektir. Birliğe üye ülkelerin maliye politikalarını tek bir çatı altında toplayan Ekonomik ve Parasal Birlik ve Avrupa Birliği maliye politikası anlatılmaya çalışılacaktır. Maliye politikasını oluşturan en önemli kavram olan Maastricht Anlaşması ve sonrasında İstikrar ve Büyüme Paketi'nden bahsedilecektir.

Son bölümü bitirmeden hemen önce ise, Avrupa Birliği'nin mali disiplin koşullarını bir arada tutan Maastricht Kriterleri ile Türkiye'nin 2005 sonrasında bu kriterlere uyum sağlayıp sağlayamadığı analiz edilecektir.

#### **4.1 Parasal Birlik Kavramı**

Parasal birlik, ortak makroekonomik hedeflere ulaşılabilmesi için politikaların birlikte uygulandığı bir para alanını ifade eder. Para politikası uygulama yetkilerini tek bir merkez bankasına devreden üye devletler, iktisat politikası aracı olarak sadece maliye politikasını kullanmak durumunda kalmaktadır.<sup>203</sup>

Para birliği, döviz kurlarında birliğin sağlanmasını, sermaye hareketlerine konan tüm kısıtlamaların kaldırılmasını, üye ülkeler arasında konvertibilitenin gerçekleştirilmesini, konvertibilitenin korunacağı konusunda tam bir güvencenin

---

<sup>203</sup> Özay Özpençe, **Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi**, (Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2009), 63.

sağlanmasını ve milli paralarını birbirine çevrilmesinde her türlü banka giderlerinin ortadan kaldırılmasını gerektirir.<sup>204</sup>

Parasal birlik, tek Pazar oluşturma'nın tamamlayıcı ve zorunlu bir unsurudur. Parasal birliğe katılmak ise, her şeyden önce siyasal bir karardır. Çünkü parasal birlik, ülkelerin önemli bir bağımsızlık göstergesi olarak algılanan para basma ile para ve maliye politikalarında söz sahibi olma hakkını, uluslararası bir otoriteye devretmesini öngörmektedir.<sup>205</sup>

## 4.2 Avrupa Para Birliği Kavramı

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu yana temel hedefi, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını engelleyen unsurların ortadan kaldırılarak ortak bir ' Tek Pazar' yaratılması olmuştur.<sup>206</sup> Avrupa Para Birliği'nin amacı, üye ülkelerin ortak para ve ekonomi politikalarını uygulamalarıyla düşük oranlı enflasyon rakamları dengeli bir büyümeyi sağlamaktır. Para Birliği, AB bünyesinde tek para birimi Euro'nun kullanılmasıyla başlanmıştır. Ekonomik ve Parasal Birlik ile birlikte bütün üye devletler tek para birimini kullanacaktır.

### 4.2.1 Optimum Para Sahası Teorisi

Para birliğinin başlangıcı Optimum Para Saha Teorisi ile olmuştur. OPS, bir grup ülkenin ulusal para birimleri değerini, belirlenen kurlar üzerinden birbirlerine sabitlemesi ve üye ülkelerin para birimlerinin değerinin birliğe üye olmayan ülkelerin para birimleri karşısında serbest dalgalanmasıdır.<sup>207</sup>

Robert Mundell'in Optimum Kur Alanları Teorisi adlı makalesinde açıklanan Optimum Para Sahası Teorisi, Avrupa Para Birliği ile önem kazanmıştır. Mundell, McKinnon ve Kenen belirli özellikler üzerinde durmuşlardır. Bu özellikler<sup>208</sup>, ülkelerin enflasyon oranlarındaki benzerlikler, ülkeler arası yüksek faktör hareketliliği, ülkelerin ekonomik açıklıkları, ekonomilerin büyüklükleri, mal

<sup>204</sup> Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 7.baskı, (İstanbul: Beta Yayınları, 2003), 360.

<sup>205</sup> Yusuf Bayraktutan, Yüksel Bayraktar, "Yakınlaşma Kriterleri Bağlamında AB Genişlemesi ve Türkiye", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl 2004, Sayı:2, s.3.

<sup>206</sup> Hasan Oral, Avrupa Birliği'ndeki Vergi Uyum Çalışmaları ve Türkiye, **TBB Dergisi**, Sayı: 56, Yıl: 2005, s.261.

<sup>207</sup> Utku Utkulu, "Avrupa Parasal Birliği Gerçekten Bir Optimum Para Sahası mıdır?", **ESİAD, Siyasa**, Yıl:1, Sayı:1, Güz 2005, s.110.

<sup>208</sup> Ahmet Samsar, "Optimal Para Alanı Teorisi Çerçevesinde Türkiye Analizi", T.C Merkez Bankası İstatistik Genel Müdürlüğü, (Ankara, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ekim 2003), 1.

çeşitlendirme derecesi, fiyat ve ücret esnekliği, mal piyasası entegrasyon derecesi ve mali entegrasyondur.

Bir parasal birliğin son aşamasına ulaşabilmesi için beş temel aşamadan geçmesi gerekir.<sup>209</sup> Bunlar, döviz kuru birliği, ortak fon mekanizmasının oluşturulması, ekonomi politikalarının koordinasyonu, ortak rezerv yönetimi ve tek merkez bankası ve tek paradır.

#### **4.2.2 Tarihsel Gelişim**

Avrupa’da parasal istikrar arayışları Schiller Raporu ile başlayıp Barre Raporu ve Werner Raporu ile devam etmiş, Avrupa para yılanı deneyimi ve sonrasında sabit kur sistemini benimseyen Avrupa Para Sistemi ile devam etmiştir. Tek Avrupa Senedi’nin imzalanması ve Delors Raporu’nun kabul edilmesinden sonra Maastricht Anlaşması ile ekonomik ve parasal birliğe geçiş öngörülmüş, 2002’de bu birliğe geçiş tamamlanmıştır.

##### **4.2.2.1 Barre Raporu**

12 Aralık 1968 tarihinde Konsey’in yapmış olduğu toplantıda, ekonomik politikaların yakınlaştırılması ile Topluluk içinde parasal birlik kurulması konusunda görüş birliğinde varılmıştır. Fransa Başbakanı Barre, 1969 da 1.Barre Raporu’nu açıklamıştır. Raporda, dış ödeme güçlükleri yaşayan ülkelere otomatik olarak ve şarta bağlı olmaksızın kısa vadeli kredi verilmesi, büyüme hızları arasında uyumun sağlanması, devamlı dış ödeme gücü çeken üyelere orta vadeli kredi açılması ve doların uluslararası para sistemindeki rolünü azaltmak amacıyla resmi pariteler etrafındaki dalgalanma marjının kaldırılması öngörülmüştür.<sup>210</sup> Raporda, üye ülke devletlerin, EPB’yi Avrupa Entegrasyonu’nun resmi hedefi haline getirilmesi önerilmiştir.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> Utku Utkulu, **age**, 110.

<sup>210</sup> Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 364.

<sup>211</sup> Muzaffer Alacoğulları, **Euro Ekonomik ve Parasal Birliğin Son Durağı, Avrupa Birliği’nde Siyasal Birliğe Doğru EURO- STOP**, (Ankara: Hazine Müsteşarlığı, Ağustos 2002), 15-16.

#### 4.2.2.2 Werner Raporu

1970 yılında hazırlanan Werner Raporu'nda, Parasal Birliğin üç aşamada oluşması ve Avrupa Birliği'nde 1980 yılı itibariyle tek paraya geçilmesi öngörülmüştür.<sup>212</sup> Hedeflenen parasal birliğin sağlanması için Werner Raporu'nda belirtildiği gibi Birliğe katılan bütün para birimlerinin tam konvertibilitesi, sermaye hareketlerinin tam liberalizasyonu, bankacılık ve diğer mali piyasaların entegrasyonu ve paraların değerlerindeki dalgalanma marjları kaldırılarak kurlar geri dönülemez şekilde sabitleştirilmelidir.

Birinci aşamada, ülkelerin para ve maliye politikaları yakınsatılacak, döviz kurları sabitlenecek; ikinci aşamada, döviz piyasalarında merkez bankaları tarafından gerekli olduğu hallerde ülke paralarının desteklenmesi amacıyla bir Avrupa Parasal İşbirliği Fonu oluşturulacak; üçüncü aşamada bir Avrupa Merkez Bankası kurulacaktır.<sup>213</sup> Rapor ayrıca, ekonomi politikalarının koordinasyonunun güçlendirilmesi ve ulusal bütçe politikaları konusunda temel ilkelerin belirlenmesini de tavsiye etmiştir.<sup>214</sup> ABD'nin dolar- altın ilişkisini bitirip doları devalüe etmesi <sup>215</sup> ile aynı dönemde yaşanan dolar bunalımı, petrol krizi, Avrupa ülkelerinde görülen ekonomik gelişmeler ve Avrupa paralarında görülen dalgalanmalar sonucu Werner Planı'nın öngördüğü Para Birliği sağlanamamıştır.<sup>216</sup>

EPB için birinci dönem 1971-1973 yıllarını kapsadığı için, o tarihte Dünya ekonomik bunalımı ile petrol bunalımının yarattığı istikrarsızlıklar, Raporun yeni araçlar önermemesi ve temelde Bretton Woods sistemine dayanıyor olması, 1973 yılında henüz birinci aşamasını tamamlayamadan sistemin yıkılmasına sebep olmuştur.<sup>217</sup>

---

<sup>212</sup> Pınar Özbay, **Avrupa Para Birliği ve Euro**, T.C Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Eylül 1997, s.5.

<sup>213</sup> Tolga Hakan Kava, "ERM II'de Gelecek Var mı? Türkiye Açısından Olası Senaryolar ve Politika Önerileri Nelerdir?", T.C Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü (Ankara, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Haziran 2005), 5.

<sup>214</sup> Ahmet Özen, Ayşe Günay, Avrupa Birliği'nde Mali Disiplin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2002, s.69.

<sup>215</sup> Pınar Özbay, **age**, 5

<sup>216</sup> **age**, 5-6.

<sup>217</sup> Cihan Dura, Hayriye Atık, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Yayın No: 164, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000), 77.



#### 4.2.2.3 Avrupa Para Sistemi

Avrupa Para Sistemi'nin kurulması, aslında daha sıkı bir ekonomik entegrasyona doğru yol alan Avrupa'nın döviz kuru oynaklıklarını azaltarak, parasal sistemdeki dengesizliklerin giderilmesi yönündeki çabaların bir sonucudur.<sup>218</sup> Avrupa Para Sistemi, İngiltere haricindeki diğer ülkelerin katılımıyla yürürlüğe girmiştir. APS'nin uzun vadeli amaçları, enflasyonu kontrol altına almak, ECU' nun merkezi rolünü geliştirmek, sisteme katılan üye ülkelerin ekonomilerinin birbirine yakınlaştırılmasını sağlamak ve istikrarlı bir Avrupa Para Bölgesi yaratmak ve topluluk üyesi ülkelerin para politikaları arasındaki işbirliğini ve döviz kuru istikrarını sağlamaktır.<sup>219</sup>

İki aşamadan oluşan APS'nin birinci aşamasında topluluğun para birimleri arasındaki farklılıkların azaltılması amacıyla oluşturulan, sabit fakat ayarlanabilir bir kur sistemi olan Döviz Kuru Mekanizması kurulmuştur.<sup>220</sup> Sistemi desteklemek amacıyla ise Avrupa Parasal ve İşbirliği Fonu ve üye ülkelerin para birimlerinin ağırlıklı ortalamalarından oluşan ECU oluşturulmuştur. İkinci aşamada ise parasal entegrasyonun artırılması ve bir Avrupa Para Fonu kurulmasının planlanmasına rağmen bu aşama gerçekleştirilememiştir.

#### 4.2.2.4 Delors Raporu

26-27 Haziran 1989 tarihinde toplanan Madrid Avrupa Konseyi'nde kabul edilen Delors Raporu, Werner Raporu'ndan sonra Avrupa'da ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesine yönelik ikinci önemli teşebbüstür.<sup>221</sup> Werner Raporu'nu takiben Delors Raporu, parasal birlik içinde mali disiplinin sağlanması için gereken kurumsal düzenlemelerin önemini belirtmiş ve mali disiplin eksikliğinin yeni para biriminin istikrarını bozabileceğini, itibarını zedeleyebileceğini vurgulamıştır.<sup>222</sup> Bu raporda parasal birliğin oluşturulması için koşullar, bütün ulusal paraların sınırsız ve değiştirilmez biçimde konvertibl olması, sermaye hareketlerinin tamamen liberalleştirilmesi ve bankacılık sektörü ile diğer finansal piyasaların tam entegrasyonu, geriye dönülmez biçimde sabitleştirilmiş döviz kurlarının belirlenmesi ve dolayısıyla kur değişmelerinin ortadan kaldırılmasıdır şeklinde belirtilmiştir.

---

<sup>218</sup> Dura ve Atik, **age**, 5.

<sup>219</sup> Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 372.

<sup>220</sup> Tolgahan Hakan Kava, **agt**, 7.

<sup>221</sup> Rıdvan Karluk, Özgür Tonus, "Avrupa Para Birliği, Euro ve Geleceği", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı:1-2, 1998, Eskişehir, s.5.

<sup>222</sup> Besim Bülent Bali, Mustafa Çelen, **Avrupa Birliği'nde Mali Kurallar**, 188.

Delors Raporu'na göre EPB' nin üç aşamada gerçekleşmesi düşünülmüştür. Buna göre <sup>223</sup>, 1 Ocak 1990'da başlayacak olan birinci aşamada, para ve bütçe konularında düzenlemeler yapılarak sermaye hareketlerinin liberalizasyonu gerçekleştirilecek ve Birlik içerisinde uyumun sağlanmasına yardımcı olacak yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılacaktır. Topluluk üyelerinin tamamı Avrupa Para Sistemi'nin kur mekanizmasına dahil olacak, Topluluk içinde sermaye hareketlerine ilişkin tüm kısıtlamalar kaldırılacak, üye ülkelerde fiyat istikrarı sağlanacak, kamu maliyesi sağlamlaştırılacak ve merkez bankaları bağımsızlaştırılacaktır.<sup>224</sup>

İkinci aşamada, her üye ülkenin temsil edildiği ve bağımsız bir kurum niteliğindeki Avrupa Para Enstitüsü kurulacaktır. Parasal Birliğin tamamlanması ile birlikte bu kurumun Avrupa Merkez Bankası'na dönüşerek, özerk bir şekilde, Topluluk para politikasını yönlendirmesi öngörülmektedir.<sup>225</sup>

Üçüncü aşamada ise, Birlik içerisinde tek ve ortak para birimi faaliyete geçecek ve ulusal parasal yetkiler Avrupa Birliği kurumlarına devredilecektir. Ayrıca Delors Raporu, üye devletlerin izleyecekleri maliye politikalarının koordine edilmesi gerektiğini iddia ederek Avrupa Parasal Birlik içinde makroekonomik işleyişin yumuşaklığını sağlamayı ve konjonktürel olarak genişleyen üye devletlerden konjonktürel olarak durgunluk yaşayan üye devletlere kamu kaynaklarının transfer edilerek üyeler arasında belli bir oranda mali denkleştirmeyi amaçlamıştır.<sup>226</sup>

#### 4.2.3 Ekonomik ve Parasal Birliğin Gerçekleşme Aşamaları

EPB hedefi Maastricht Antlaşması ile belirlenmiş Madrid Zirvesi'nde ise tek para birimi EURO' nun kullanılmasına karar verilmiştir. Delors Raporu'nda anlatıldığı gibi EPB de üç aşamadan oluşmaktadır.

1 Ocak 1990- 31 Aralık 1993 tarihleri arasında tamamlanan 1.Aşama ile AB içerisinde ve AB ile üçüncü ülkeler arasında sermayenin serbest dolaşımını engelleyen bütün uygulamalar kaldırılmıştır.<sup>227</sup> Ekonomi ve maliye politikalarının mevcut kurumsal çerçevesi içinde koordinasyonu ile ülkelerin ekonomik

---

<sup>223</sup> Canan Görkem Aslan, "Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği Çerçevesinde Para Politikalarının Etkinliği Açısından Türkiye'deki Takas ve Mutabakat Sisteminin Değerlendirilmesi", T.C Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü (Ankara, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Eylül 2002), 26.

<sup>224</sup> Pınar Özbay, **age**, 7.

<sup>225</sup> **age**, 7.

<sup>226</sup> Bali ve Çelen, **age**, 188.

<sup>227</sup> Tonus ve Karluk, **agm**, 17.

performanslarının yakınlaştırılması; bu çerçevede, parasal ve finansal araçların serbestçe dolaşabildiği tek bir mali alan oluşturulması; bütün üyelerin Avrupa Para Sistemi'nin döviz kuru mekanizmasına katılması ve ECU' nun özel kullanımının önündeki bütün engellerin kaldırılması öngörülmüştür.<sup>228</sup> Ancak, Antlaşma katılımcı üye ülkeler arasındaki makro ekonomik koordinasyonun güçlendirilmesini, bölgesel farklılıkları azaltacak önlemlerin alınmasını, İktisat ve Maliye Bakanları Konseyi ile Merkez Bankası Direktörleri Komitesi tarafından kontrol edilmesini ve Döviz Kuru Mekanizmasını' nın öngördüğü  $\pm 2,5$  bandında tüm üyelerin bağlı kalmasını da öngörmüştür.<sup>229</sup>

2.Aşama, 1 Ocak 1994 tarihinde başlamış 31 Aralık 1998'de ise sona ermiştir. Üye ülkelerin Avro'nun kullanımına hazırlık olarak, kendi ülkelerinin para politikalarının koordinasyonunu güçlendirmek, ECU' nun kullanılmasını teşvik etmek ve 3.Aşamada Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması için gerekli zemini hazırlamak üzere Avrupa Parasal Enstitüsü'nün kurulması olmuştur.<sup>230</sup>

2.Aşamadaki diğer önemli gelişmeler ise, kamu sektörünün finansmanını yasaklayan, finans sektöründe kamu sektörü kuruluşlarına ayrıcalıklı yer verilmemesini sağlayacak ve üye ülkelerin kamu sektörü sorumluluklarının Birlik ya da bir başka üye ülke tarafından üstlenilmesini engelleyen düzenlemeler, üye ülkelerin aşırı bütçe açıklarının korunmasını sağlayan düzenlemeler ile üye ülkelerin merkez bankalarına yasal olarak bağımsızlık statüsü kazandırmaktır.<sup>231</sup>

1 Ocak 1999 tarihinde başlayan üçüncü ve son aşama ile üye ülkelerin milli paralarının EURO' ya dönüşüm oranları geri dönülemez biçimde belirlenecektir.<sup>232</sup> 1 EURO = 1 ECU eşitliği sağlanarak Euro, ECU 'nun yerini alacaktır.

#### 4.2.3.1 Avrupa Birliği Maliye Politikası

2. Dünya Savaşı'ndan yorgun çıkan Avrupa ülkeleri, savaş sonrası siyasi ve iktisadi istikrarsızlıkları bir daha yaşamamak için tek çatı altında birleşmeye karar vermişlerdir. Bu gelişmelere paralel olarak 1987 yılında Topluluk Konseyi ve üye

---

<sup>228</sup> Günay ve Özen, **agm**, 72.

<sup>229</sup> Özpençe, **age**, s. 84

<sup>230</sup> **age**, 84.

<sup>231</sup> Tonus ve Karluk, **agm**, 18.

<sup>232</sup> **agm**, 19.

lkeler tarafından onaylanan Avrupa Tek Senedi çerçevesinde ekonomik ve parasal birlik hedefine yönelinmiştir.<sup>233</sup>

Tek para birimi ve ortak merkez bankası sistemini benimseyen ekonomik ve parasal birlik ile Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Antlaşması 7 şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993'te ise yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması 1 Ocak 1999 tarihini birlik kapsamında ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirileceği tarih olarak belirlemiş ve bu tarihe kadar ye ülkelerin belirlenen temel aşamalar çerçevesinde para politikalarını uyumlaştırmasını ngrmştir.<sup>234</sup>

#### 4.2.3.1.1 Maastricht Antlaşması

Aşırı Açık Prosedürü ile ye devletlerin Maastricht Antlaşması ile kararlaştırılan bütçe açıkları ve kamu borçlarının oranlarını aşmaması hakkında yaptırımlarla donatılmıştır.<sup>235</sup>

Kurucu Antlaşma' nın 104. Maddesine göre Aşırı Aıkı Prosedürü, Avrupa Komisyonu'nu ye devletlerin bütçe gelişmelerini ve kamu borç stoklarını izlemek amacıyla görevlendirmiştir. Komisyonun görevi, ye devletlerin bütçe açığı / GSYİH oranının yüzde 3' ile kamu borç stoku/ GSYİH oranının yüzde 60' ı aşıp aşmadığını kontrol etmektedir.

şayet bir ye devlet bu referans değerlere tatmin edici bir biçimde yakınsayamazsa ya da limitlerin aşılması geçici bir durum değilse Komisyon, Konseye bir rapor göndermektedir.<sup>236</sup> Komisyon, bu raporlar veya kendi değerlendirmeleri temelinde aşırı açık riskinin mevcut olduğu veya açık ya da borç kriterleri ile ilgili gerekliliklerin yerine getirilmediği sonucuna varırsa, aşırı açık prosedürünü başlatmak üzere bir rapor hazırlamaktadır.<sup>237</sup>

Bakanlar Konseyi tarafından yapılan bir tavsiyenin yerine getirilmemesi, Antlaşma ile doğan bir yükümlülüğün yerine getirilmemesi anlamına geldiği için, genel olarak

<sup>233</sup> Deniz Ayt, "Maastricht Anlaşması Yakınlaşma Kriterleri erevesinde Bütçe Disiplini ve Türkiye ile İlgili Karşılaştırma", **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 4, 2006/2, s. 139

<sup>234</sup> Deniz Ayt, **agm**, 140.

<sup>235</sup> Anthony Annett, "Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework", **IMF Working Paper**, May 2006, s. 3

<sup>236</sup> Bali ve elen, **age**, 190.

<sup>237</sup> Nihal Samsun, "Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği çerçevesinde ye ve Aday lkelerin Kamu Maliyesi ve Bütçelerinin Gözetimi", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (Ankara: Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Mayıs 2004) 42.

Komisyon ya da bir üye ülke, Maastricht Antlaşması'nın 169. ve 170.maddesine göre, Avrupa Adalet Divanı'na başvurabilir.<sup>238</sup>

EPB'nin gerçekleştirilmesi doğrultusunda, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesinin sağlanması amacıyla bazı makro büyüklükler açısından Maastrich Kriterleri olarak adlandırılan yakınlaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir.<sup>239</sup> Bu yaptırımlar; üye ülkelerin bonolarının sağlıklı olduğu yolunda bir bildiri yayınlanması, Avrupa Yatırım Bankası'nın ilgili ülkeye borç vermemesi, aşırı bütçe açığının raporlanmasını takiben, 10 ay içinde, ceza tutarının öncelikle Komisyon nezdinde faizsiz bir hesaba yatırılması, alınan önlemlere rağmen aşırı bütçe açığının iki yıl içinde düzeltilmemesi halinde, üye devlet tarafından yatırılan tutarın, para cezasına dönüştürülmesi, uyum kriterlerinde öngörülen yüzde 3'lük referans değerden sapmaya bağlı olarak GSYİH' nin yüzde 0,2 ile yüzde 0,5'i arasında bir ceza uygulanmasıdır.<sup>240</sup>

#### 4.2.3.1.2 İstikrar ve Büyüme Paktı

Avrupa Para Birliği'nin mali disiplininin sağlanması amacıyla Aşırı Açık Prosedürü ile İstikrar ve Büyüme Paktı mekanizmaları geliştirilmiştir.

Maliye politikaları AB kurucu antlaşmasının 99, 103, 104. maddeleri ile İstikrar ve Büyüme Paktı ile yürütülmektedir.

16 Haziran 1997' de Amsterdam Zirvesi ile kabul edilen Pakt, 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. İstikrar ve Büyüme Paktı ile AB ülkelerinin orta vadede bütçelerini dengede veya dengeye yakın seviyede tutmaları hedeflenmiştir.<sup>241</sup> İstikrar ve Büyüme Paktı; orta vadeye yönelik güçlü hedefler tespit etmek ve bütçenin kötü bir şekilde kullanılmasına karşı güçlü bir caydırıcılık sağlamak suretiyle, mali tutumluluğun APB' nin sürekli bir özelliği olmasını sağlamaktadır.<sup>242</sup>

İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP), kamu maliyesini izlemek ve denetlemek için oluşturulan bir erken uyarı sistemidir.

<sup>238</sup> Günay ve Özen, **agm**, 78.

<sup>239</sup> Özpençe, **age**, 116.

<sup>240</sup> Yıldız, Habip, Avrupa Birliği'nde Maliye Politikalarının Uyumlaştırılması, Çukurova Üniversitesi **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, 2011, s.118.

<sup>241</sup> Etkin Özen, "Avrupa Parasal Birliği Piyasa Disiplinini Zayıflatır mı Kamu Maliyesi Riskinin Uzun Dönemli Kamu Tahvil Getirilerinde Fiyatlandırılması", (Ankara: T.C Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Haziran 2010), 19.

<sup>242</sup> Nihal Samsun, **agt**, 34.

İstikrar ve Büyüme Paktı, ulusal maliye politikalarının koordinasyonunu sağlamaya yönelik kurala dayalı bir çerçeve sunmaktadır. Pakt, parasal birlik içerisinde bulunan ülkelerin kamu maliyesindeki bozulmayı önlemek amacıyla, iki mali kuralı vurgulamaktadır.

Kurallardan birincisi, bütçe açığının GSYİH'nin yüzde 3'ünü geçmesini yasaklarken; ikinci, üye ülkelerin orta vadede denk bir bütçeye ya da bütçe fazlasına sahip olmasını teşvik etmektedir.

Pakt, ilgili tüm tarafların (Konsey, Komisyon, üye devlet) bütçe gözetim sürecinin tam ve zamanında uygulanmasına yönelik siyasi taahhüdünün yer aldığı İlke Kararı; düzenli gözetim yoluyla, referans değeri olan, GSYİH' nin yüzde 3' ünün üzerindeki bütçe açıklarını önlemeye yönelik önleyici unsurdan oluşmaktadır. Bu çerçevede bütçe pozisyonlarının çok taraflı gözetimini ve ekonomi politikası koordinasyonunu sağlamlaştırmaya yönelik 1466/97 sayılı Konsey Tüzüğü hazırlanmıştır. Buna göre yüzde 3'lük referans değer aşıldığında üye devletlerin düzeltici önlem alması ve gerekli ise yaptırım uygulanması gerekli görülmüştür. Bu çerçevede, aşırı açık prosedürünün uygulanmasının hızlandırılması ve daha anlaşılır bir hale getirilmesi hakkında 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü hazırlanmıştır.<sup>243</sup>

Bütün bunların yanında İBP, bütçe esnekliğini azalttığı, asimetrik çalıştığı, siyasi güdülerle şekillenmiş maliye politikalarına herhangi bir yaptırım uygulanmadığı, kamu yatırımlarının caydırıcılığı, toplam mali duruşu dikkate almadığı ve kısa vadeli taahhütlere yoğunlaşmakta ve yapısal reformları göz ardı ettiği eleştirilmiştir.<sup>244</sup>

2005 yılında yapılan revizyon ile İBP yeni kuralları içerir hale getirilmiştir.<sup>245</sup> AB Dönem Başkanlığı'nı yürüten Lüksemburg'un ortaya koyduğu değişiklik taslağı uyarınca, Pakt'ın yüzde 3'lük bütçe açığı ve yüzde 60'lık borç oranı kriterlerinde bir değişikliğe gidilmemiştir. Ekonomik koşullardaki değişikliklere uyum sağlanabilmesi için, her dört yılda bir orta vadeli hedefler gözden geçirilecektir. Orta vadede hedef, ülkelerin denk bütçeye sahip olmasıdır. Ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYİH' nin yüzde 0,5'i oranında azaltacaklardır. Ancak, potansiyelin üzerinde ve hızlanan bir büyüme eğilimi bulunduğu, üye ülkeler o yıl yüzde

---

<sup>243</sup> Nihal Samsun, **agt**, 36.

<sup>244</sup> Bali ve Çelen, **age**, 203.

<sup>245</sup> **age**, 193.

0,5'ten daha fazla mali disiplin uygulayacaktır. Potansiyelin altında ve yavaşlayarak büyüyenler ise yüzde 0,5'ten daha az kısıntıya gideceklerdir.

Yeni getirilen kurallar uyarınca yüzde 3 limitini aşan ülkeler aşağıdaki durumlarda cezai mekanizmadan muaf tutulacaklardır. Yüzde 3 limitinin 'geçici' ve 'limite yakın' olması şartıyla aşılabilmesine izin verilmektedir. Sınırı aşan her ülkenin, sınır aşımını meşrulaştıracak gerekçeleri içeren bir savunma hazırlaması kararlaştırılmıştır. Daha sonra, gerekçelerin meşruiyetini tartışacak olan AB Konseyi, gerekli görürse, söz konusu ülkeye mali yaptırım uygulayabilecektir.

#### **4.2.3.1.3 Maastricht Kriterleri**

Maastricht Antlaşmasına göre topluluğa katılabilmek ve ardından APB' ye geçebilmek için üye ülkelerin ekonomik yapılarının birbirleriyle uyumlu olabilmesi gerekmektedir.<sup>246</sup> Maastricht Antlaşması ile yürürlüğe giren ve parasal birliğe aday ülkelerin üçüncü aşamaya geçmeleri için dikkate alacağı beş temel kriter yer almaktadır.

Özellikle parasal birliği ve tek para birimi uygulamasını olumsuz etkileyebilecek ekonomik ve mali etkenleri ortadan kaldırmak ve sınırlamak amacıyla Maastricht Anlaşması ve ilgili protokol ile belirlenen 'yakınlaşma kriterleri' tek para birimini kabul etmek isteyen üye devletlerin yerine getirmesi zorunlu kılınmıştır.<sup>247</sup> Bu kriterleri sadece Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya tutturmuştur.

Sıkı kurallar içeren Maastricht Kriterlerinin nedeni, devam eden enflasyon ve gevşek para politikasından kaynaklanmaktadır.<sup>248</sup> İkinci olarak, merkez bankaları enflasyon politikalarını, bağımsızlığa ihtiyaç duydukları durumda bile politik baskılar altında uygulamaya koymuşlardır. Üçüncü olarak, bağımsızlık kendi sınırlarını oluşturmuş; büyük ve artan bütçe açığı, merkez bankalarının durumlarını politik çıkarlara göre hareket eder hale sokmuştur.

Bu kriterler, enflasyon, bütçe açığı, kamu borçları, faiz oranları, döviz kuru kriterleridir.

---

<sup>246</sup> Yelda Bugay Tekgül, **Maastricht Kriterleri ve Avrupa Birliği'ne Aday Ülkeler ile Türkiye'nin Uyum Durumlarının Karşılaştırılması**, 349.

<sup>247</sup> Aytaç, **agm**, 140.

<sup>248</sup> Özpençe, **age**, 109.

#### **4.2.3.1.3.1 Enflasyon Kriteri**

Ülkelerin gelişmişlik düzeyinin göstergesini ve maliye politikalarının etkinliğini ölçen enflasyon, makro ve mikro bakımdan her bir ülkenin ekonomi politikasını etkilemektedir. ABP'ye üye ülkelerin makro ekonomi alanında birbirlerini olumsuz etkileyebilecek olmaları nedeninden dolayı enflasyon oranlarına sınırlama getirilmiştir. Üye ülkelerin enflasyon oranları arasındaki farkın fazla olması makroekonomik açıdan ülkeleri ve Birliği olumsuz etkilemektedir. Enflasyon oranlarındaki bir artış, yatırımların başka ülkelere kaymasına, iç piyasaların bozulmasına ve ülkeler arası rekabetin artmasına neden olmaktadır. Bu nedenle de ülkeler arası ekonomik ilişkilerin bozulacağı ve Maastricht Kriterlerine göre yakınsama kriterlerinden uzaklaşılacağı anlamı çıkarılmaktadır.

Maastricht Antlaşması'nda, parasal birliğe katılabilmesi için bir ülkede yıllık ortalama enflasyon oranını, enflasyon oranı en düşük düzeyde olan üye üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalamasını en fazla 1,5 puan aşabileceği öngörülmüştür. Enflasyon kriteri, Avrupa Topluluğunu Kuran Anlaşma'nın 121(1) maddesinde tanımlanmıştır. Yakınlaşma Kriterlerine İlişkin Protokolün 1. Maddesine göre Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.

1999 sonrası enflasyon oranları kısa süreli yükselmiştir. Ekonomileri nispeten daha güçlü ülkelerde, 1999 sonrası dönemde enflasyon oranlarının yüzde 2 seviyesinde yakınsadığı görülmektedir. Zayıf ekonomik yapıya sahip ülkeler ise 2004 yılı sonrası güçlü ekonomilerde görüldüğü gibi enflasyon oranlarının birbirlerine yakınsadığı anlaşılmıştır.

#### **4.2.3.1.3.2 Bütçe Açığı Kriteri**

Bütçe açığı kriterinin en önemli özelliği, APB'ye üye ülkelerin makro ekonomik açıdan istikrarı bozucu etki oluşturabilmesidir. Bütçe açığının artması bir ülkenin uzun dönem gelir ve harcama politikalarında değişiklikler yaratmaktadır. EPB alanında ortak politika olmayan, ulusal yetkiye bırakılmış olan maliye politikasının disipline edilmesine yönelik olan, devletin mali durumunu gösteren kriter,



ATKA'nın 121(1). maddesinde tarif edilmiştir.<sup>249</sup> Denk bütçe ilkesi üzerine kurulu APB, harcama politikaları finansmanının gelir dağılımını bozucu etki yaratacağı endişesi ile Maastricht Antlaşması'nda herhangi bir üye ülkenin yıllık bütçe açığının GSYİH'nin % 3' ü aşamayacağını vurgulamıştır.

2002 yılı sonrası avronun kullanıma geçilmesi ile üye ülkelerde bütçe açıklarının karşılanması için gerekli esneklik ortadan kalkmış, ülkelerin diğer kriterler altında kalma hedefi ile birlikte ülkeler sıkıntıya girmiştir. 2006 yılına kadar Almanya, İtalya ve Yunanistan'ın zorlandığı, 2006 yılı sonrası dönemde ise, ABP'ye üye çoğu ülkenin bu kriter bakımından bir yakınsamanın olduğu görülmektedir.

#### **4.2.3.1.3.3 Kamu Borçları Kriteri**

ABP'ye üye ülkelerin birbirlerini makro ekonomik bakımdan olumsuz etkileyebilecek olması nedeni ile kamu borçlarına sınırlama getirilmiştir. Ülkelerin aşırı borçlanması engellenmiş ve bir mali disiplinin sağlanmasını zorunlu tutulmuştur. Maastricht Antlaşması'na göre herhangi bir ülkedeki yıllık kamu borcu, ülkenin GSYİH' nin yüzde 60'ı geçmemesi gerekmektedir. ATKA'nın 121(1). maddesinde tarif edilmiştir. Bu tanıma göre, “Devletin mali durumunun sürdürülebilirliği, 104(6). maddeye göre belirlenen ve aşırı kabul edilen düzeyde bir açık olmaksızın ulaşılmasını” ifade etmektedir. 104. madde ise, aşırı açık prosedürüne ilişkindir. 1999 yılı esas alındığı durumda Yunanistan, Belçika ve İtalya'nın diğer ülkelerin üzerinde kamu borcuna sahip olduğu görülmektedir. 1999-2008 yılları arasında Belçika'nın kamu borcunu azalttığı fakat İtalya ile Yunanistan'ın yıllar içinde kamu borcunda herhangi bir azalmanın olmadığı fark edilmektedir. Bu üç ülkenin dışındaki APB üyesi ülkeler, üst değer olan yüzde 60'ın altında kaldıkları, APB maliye politikası koordinasyonunun sağlandığı söylenebilir.

#### **4.2.3.1.3.4 Faiz Oranı Kriteri**

Maastricht Antlaşması'nda üye devletlerin uzun dönemli faiz oranlarının enflasyon kriteri bakımından en iyi performansı gösteren üç üye ülkenin uzun vadeli faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla aşmaması öngörülmüştür.<sup>250</sup>

<sup>249</sup> Belgin Akçay, Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye, **Maliye Dergisi**, Sayı: 155, Temmuz- Aralık 2008, s. 26

<sup>250</sup> Metin Meriç, Abdulkadir Işık, “AB’de Kamu Yatırımlarının Finansmanında ‘Altın Kural’”, **Ege Akademik Bakış**, 9(4) 2009, s. 1594.

**Tablo 4.1: Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Enflasyon ve Faiz Kriteri**

| Yakınlaşma Raporunun Kabul Tarihi | Kapsanan Dönem            | En iyi Performans Gösteren Ülkeler | Enflasyon Kriteri (%) |                       | Faiz Kriteri ( %) |                       |
|-----------------------------------|---------------------------|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
|                                   |                           |                                    | Referans Değer        | Euro Alanı Ortalaması | Referans Değer    | Euro Alanı Ortalaması |
| 1998                              | Aralık 1997- Ocak 1998    | Avusturya, Fransa, İrlanda         | 2,7                   | 1,5                   | 7,8               | 4,8                   |
| 2000                              | Şubat 1999- Mart 2000     | Avusturya, Fransa, İsveç           | 2,4                   | 1,4                   | 7,2               | 5                     |
| 2002                              | Mart 2001- Nisan 2002     | Almanya, Fransa, İngiltere         | 3,3                   | 2,4                   | 7                 | 5,2                   |
| 2004                              | Temmuz 2003- Ağustos 2004 | Danimarka, Finlandiya, Fransa      | 2,4                   | 2,1                   | 6,4               | 4,3                   |
| 2006 Mayıs                        | Şubat 2005- Mart 2006     | Finlandiya, İsveç, Polonya         | 2,6                   | 2,3                   | 5,9               | 3,4                   |
| 2006 Aralık                       | Eylül 2005- Ekim 2006     | Finlandiya, İsveç, Polonya         | 2,8                   | 2,2                   | 6,2               | 3,4                   |
| 2007 Mayıs                        | Şubat 2006- Mart 2007     | Finlandiya, İsveç, Polonya         | 3                     | 2,1                   | 6,4               | 4                     |

Kaynak: Belgin Akçay, Avrupa Birliği'nde Ekonomik Kriterler, Maliye Dergisi

ABP üyesi ülkelerden nispeten daha güçlü ekonomiye sahip olanların uzun dönemli faiz oranları incelendiğinde 1999 sonrası yüzde 5 seviyesinde yakınsadığını görülmektedir. 2004 yılı sonrası dönemde ise ekonomileri nispeten güçlü olmayan ülkelerin uzun dönem faizleri yüzde 5'in altına henüz inmemektedir.

#### 4.2.3.1.3.5 Döviz Kuru Kriteri

Maastricht Anlaşması'na göre, parasal birliğe girmek açısından döviz kuru istikrarı temel bir koşuldur.<sup>251</sup> Euro'nun çapa olarak kullanıldığı bu mekanizmanın amacı, mekanizmaya katılan üye ülkelerin ulusal paraları arasında, döviz kuru istikrarını sürdürmektir.<sup>252</sup> Maastricht Antlaşması'nda döviz kuru kriteri olarak, son iki yıl itibariyle bir üye ülkenin para biriminin devalüe edilmemiş olması ve üye ülkelerin ulusal paralarının, Avrupa Döviz Kuru Mekanizması'nın izin verdiği normal dalgalanma marjı % 15 içinde kalmaları yani döviz kurlarının istikrarlı olması öngörülmüştür.

Uygulanması gereken bu yakınlaşma kriterlerinin temel amacı anlamlı ve sürdürülebilir kamu maliyesi politikalarını hayata geçirebilmektir.<sup>253</sup> Böylece AB mali disiplini sağlayıcı mali kuralları uygulamaya başlamıştır.<sup>254</sup> AB Konseyi

<sup>251</sup> Bayraktutan ve Bayraktar, **agm**, 12.

<sup>252</sup> Belgin Akçay, **agm**, 40

<sup>253</sup> Metin Meriç, Abdülkadir Işık, **agm**, 1595.

<sup>254</sup> **agm**, 1594

üyelerden herhangi birinin veya birkaçının bu kriterlerin dışına çıkması durumunda, nitelikli oy çokluğuyla bazı yaptırımlarda bulunabileceklerdir: Üye devletin yeni tahvil ya da borç senedi çıkarmadan önce ek bilgiler yayınlaması, Avrupa Yatırım Bankası'nın kredilerinde mahrum bırakılması, Birlik nezdinde açılacak faizsiz bir hesaba uygun miktarda para depo ettirilmesi ve para cezası uygulamasıdır. Ekonomik ve Parasal Birlik, güçlü bir bütçe disiplini üzerine kurulmuştur. EPB' ye katılım için gerekli Maastricht Kriterleri, daha başlangıçta EPB üyelerinin yüksek düzeyde bir kamu maliyesi disiplinine erişmiş olmalarını gerektirmektedir.<sup>255</sup>

Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalardan Maastricht Antlaşması'nın 4(3) maddesine göre sağlam kamu maliyesi AB'de izlenen iktisat politikalarının rehber ilkelerinden biridir.

#### **4.2.3.1.4 Türkiye' nin Maastricht Kriterlerine Uyumu**

Türkiye, Avrupa Birliği katılım müzakerelerine başlaması ile birlikte, Birliğe üyelik ve sonrasında uyum açısından gerekli ekonomik kriterleri karşılaması için bir takım teknik düzenlemeler yoluna gitmiştir. AB üyeliğinin ön koşulu olan Ekonomik ve Parasal Politika Faslına ilişkin, Türkiye, kamu mali disipliniyi sağlaması ve ekonomi politikalarını eşgüdüm ile belirlemesine olanak tanıyan sıkı kuralları içeren bir mevzuat serisini kabul etmiştir.

Avrupa Birliği üyeliğinin gündeme gelmesi ve Ekonomik ve Mali İşler Konseyi'nin talebi ile 2001'den itibaren Türkiye, Katılım Öncesi Ekonomik Program hazırlayarak kamu maliyesini Avrupa Birliği kriterleri seviyesine getireceğine dair söz vermektedir. Aday ülke Türkiye'nin Parasal Birliğe girişine onay veren bu ekonomik kriterler, Maastricht Yakınsama Kriterleri'dir. Bu kriterler, fiyat istikrarı kriteri, döviz kuru kriteri, faiz kriteri ve devletin mali durumunu ifade eden kamu borcu ve bütçe kriterleridir.

##### **4.2.3.1.4.1 Fiyat İstikrarı**

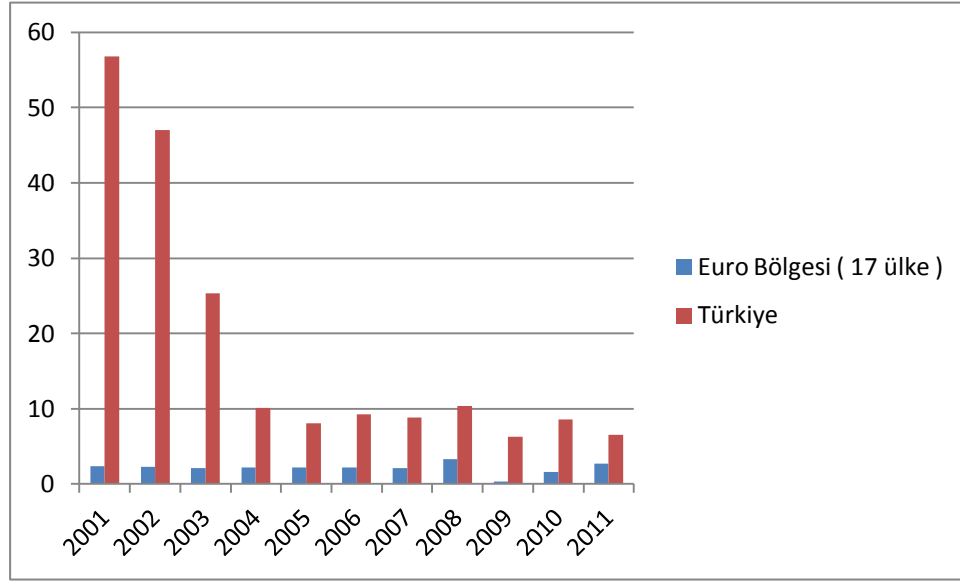
Fiyat istikrarı veya enflasyon açısından, 1998 yılında AB ve EPB alanı ortalamasının çok üzerinde bir enflasyon düzeyine (% 69,7) sahip olan Türkiye, enflasyon hızını düşürmede gösterdiği başarıya rağmen, 2006 yılsonu itibarıyla AB ve EPB alanı

---

<sup>255</sup> Nihal Samsun, **agt**, 34.

ortalamasından dört kat daha yüksek enflasyon oranına sahiptir. (%9,7)<sup>256</sup> Bu yüksek enflasyon oranının nedeni ise, 2006 yılında yaşanan arz şokları ve uluslararası piyasalarda dalgalamaların neticesinde döviz kuru seviyesinin yükselmesidir.<sup>257</sup> Enflasyon oranının Maastricht Kriterlerine uygun seviyeye indirilmesi amaçlanmıştır. 2009 yılında küresel ekonomik krizin etkisiyle iktisadi faaliyetlerin yavaşlaması ve emtia fiyatlarının düşmesiyle beraber enflasyonda azalma meydana gelmiş ve bir önceki yıla göre yaklaşık % 3,5 gerileyerek % 6,5 gerçekleşmiştir.<sup>258</sup> Bu çerçevede, yıl sonu enflasyon hedefi 2010 ve 2011 yılları için sırasıyla % 6,5 ve % 5,5 olarak belirlenmiştir.<sup>259</sup> 2011-2013 döneminde de, fiyat istikrarının sağlanması temel amacıyla tutarlı olarak, enflasyon hedeflemesi rejimi uygulamasına devam edilmiştir.<sup>260</sup> Bu kapsamda, ekonomideki yapısal dönüşüm, gelişmiş ülkelere yakınsama süreci ve yüksek enflasyon döneminden kalma fiyatlama davranışları göz önüne alınarak, fiyat istikrarına doğru kademeli olarak ilerlenmesini sağlayacak bir hedef patikası öngörülmektedir.<sup>261</sup>

**Şekil 4.1: Türkiye ve Euro Bölgesi Karşılaştırmalı Enflasyon Oranı (2001-2011)**



Kaynak: www.oecd.org

<sup>256</sup> Belgin Akçay, **agm**, s. 24

<sup>257</sup> M.Tarık Eraslan, “Ekonomik ve Parasal Birliğin Teknik Altyapısı ve Türkiye’nin Sisteme Dahil Olması”, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2823, Mayıs 2011, s.137.

<sup>258</sup> M. Tarık Eraslan, **agt**, s. 138

<sup>259</sup> DPT, **2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, Aralık 2009, 28.

<sup>260</sup> DPT, **Katılım Öncesi Ekonomik Program 2011-2013**, Ankara, Ocak 2011, 30.

<sup>261</sup> **age**, 30

#### **4.2.3.1.4.2 Borçlanma Gereği**

2001 ekonomik krizi sonrası, Türkiye 2002 yılında borçlanma gereğinin GSYH'ye oranı % 10 seviyesini geçmiştir. Kabul edilen istikrar programları eşliğinde yürütülen maliye politikaları ve diğer tedbirler sonucunda bütçe açığı hızla düşmüş, 2005-2007 arası bütçe açığına ilişkin Maastricht Kriteri sağlanmıştır. 2006 yılından itibaren iç piyasa faiz oranlarının artmasıyla 2007 sonrası merkezi yönetim bütçesinde olumsuzluklar görülmeye başlamıştır. 2008 Küresel Kriz'inin olumsuz etkilerini azaltmak için alınan önlemlerin etkisiyle, genel devlet borçlanma gereğinin GSYH'ye oranı % 1,8 oranında meydana gelmiştir. 2009 yılında, ekonomik krizin etkisini artırmasıyla yaşanan bütçe artışı ile beraber, son dört yıl içerisinde ilk defa genel devlet borçlanma gereğinin GSYH'ye oranı % 3 seviyesini geçmiş ve % 5,45 düzeyinde gerçekleşmiştir.<sup>262</sup>

#### **4.2.3.1.4.3 Genel Devlet Borç Stoku**

2002 yılı genel yönetim nominal borç stokunun GSYH'ye oranı % 73,7'den 2004 yılı sonunda % 59,2 gerçekleşerek ilgili Maastricht Kriteri'ni sağlamıştır. 2007 yıl sonu itibarıyla oran azalmaya devam etmiş, % 39,5 oranı gerçekleşmiştir. 2009 yılı kamu borç stokunun GSYH'ye oranı, kamu açığındaki artış ve büyümedeki daralmaya bağlı olarak artmış ve % 45,5 seviyesinde gerçekleşmiştir.<sup>263</sup>

#### **4.2.3.1.4.4 Uzun Dönem Faiz Oranları**

Faiz oranlarına ilişkin Maastricht Kriterine göre üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

Uzun dönem faiz oranları 2001 krizi sonrası, Türkiye'de % 99,6'ya kadar çıkmıştır. Ekonomide mali disiplinin sağlanarak istikrarın yakalanması Türkiye'nin risk primini düşürmüştü bu da uzun dönemli faiz oranlarının azalmasına neden olmuştur.<sup>264</sup>

Bu gelişmeler sonucunda uzun dönem faiz oranı, 2009'da % 11'e kadar inmiştir. Fakat, ilgili Maastricht Kriteri'nin hesaplanış yöntemine göre Türkiye'nin uzun dönem faiz oranı, Avrupa Birliği'nin en düşük enflasyonuna sahip üç ülkenin

---

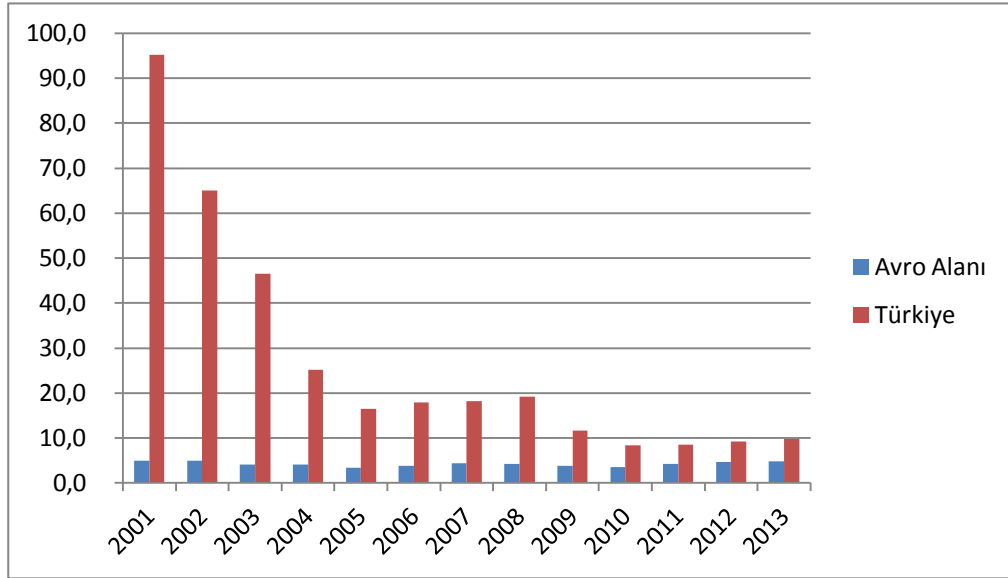
<sup>262</sup> M.Tarık Eraslan, **agt**, 140.

<sup>263</sup> **agt**, 141.

<sup>264</sup> **agt**, 142.

ortalamasını iki puan fazla aşmaktadır. Bu rakam, Türkiye'nin uzun dönem faiz oranında Avrupa Birliği ortalamasını henüz yakalayamadığını belirtmektedir.

**Şekil 4.2: Türkiye ve Euro Bölgesi Karşılaştırmalı Uzun Dönemli Faiz Oranı (2001-2013)**



Kaynak: OECD

Türkiye, Avrupa Birliği üyelik sürecinde bir çok yapısal düzenlemeler ile karşı karşıya kalmıştır. Bu düzenlemeler, politik, ekonomik, kültürel ve günlük amaçları kapsamaktadır.

Avrupa Birliği üyeliğinin mali koşulu olan Ekonomik ve Parasal Birlik kurallarına uymak için Türkiye, 2005 yılından itibaren mali disiplin anlayışını benimseyerek, faiz oranları, fiyat istikrarı, kamu borçlanma düzeyi ve borçlanma gereği oranlarını Avrupa Birliği kriterlerine göre düzenlemek istemiştir. Bu amaç doğrultusunda, yıllardır uygulanan istikrar programlarındaki daraltıcı maliye politikası araçları kullanılmış, kamunun borçları azaltılarak önce kamu borçlarının azaltılması ve faiz oranlarının düşmesi sonra da fiyat istikrarının sağlanması hedeflenmiştir. Sonuçta Türkiye, Maastricht Kriterleri'ne uyum sağlamış ve Ekonomik ve Parasal Birlik'e üye olmak için en önemli ekonomik koşulları yerine getirmiştir.

Bir çok Avrupa ülkesi özellikle son küresel ekonomik krizin ardından, Maastricht Kriterlerine yerine getirememiş olmasına rağmen Avrupa Birliği'ne üye olmuş, fakat Türkiye Maastricht Kriterlerini birebir yerine getirmiş olsa da Avrupa Birliği, Türkiye'nin üyelik müzakerelerinde ekonomik fasıllarının açılmasına izin vermemiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Bu çalışmada, küreselleşmenin 24 Ocak 1980 kararları sonrasında Türk kamu maliyesi üzerindeki etkileri incelenmiştir.

II. Dünya Savaşı'nın bitmesi ile başlayan, özellikle son otuz yıldır hayatımızda yer alan ve günden güne etkisini artıran küreselleşme kavramı, kamu maliyesinde önemli değişimlere neden olmaktadır. Yaşanan değişimlerin ardından Türkiye, küresel piyasada durumunu gözden geçirmiş, neo-liberal uygulamalar çerçevesinde ekonomik sistemini yeniden tasarlamıştır. Sonuçta, kamu maliyesi alanında yeniden yapılanma, küçülme söz konusu olmuştur.

24 Ocak kararlarının yürürlüğe girmesi ile ekonomi politikalarında büyük bir dönüşüm yaşayan Türkiye, zengin Batı ülkelerinin ekonomik seviyelerine ulaşmak için önce istikrar programları sonrasında da AB üyelik sürecinde Gümrük Birliği'ne uyum çalışmaları çerçevesinde çeşitli düzenlemeler yapmıştır.

'Planlı Ekonomi' döneminde önemli başarılar elde edilmiş olsa da 1970'lerde yurtdışı ve yurtiçindeki gelişmeler nedeniyle ithal ikameci strateji iflas etmiştir. Bu sorunu gidermek amacıyla IMF'nin önerileriyle 24 Ocak Kararları'nın bir devlet politikası olarak yürürlüğe girmiş ve Türkiye'nin 1930'lu yıllarda kendi kaynaklarıyla sanayileşme ve kalkınma çabaları son bulmuştur. Türk ekonomisinin değişen koşullara uyum sağlayabilmesi için ekonomik ve mali politikada değişikliğe gidilmesine karar verilmiş ve denetimli ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş sağlanmıştır. Yeni dönem ile liberalleşme politikaları uygulanmaya başlanmış, IMF, OECD ve Dünya Bankası, devletin ekonomi içindeki rolüne yön vermiştir.

PETKİM, TÜPRAŞ gibi ülke sanayisine yön veren KİT'ler özelleştirme programına alınmış ve özel sektörün ekonomide söz sahibi olmasının yolu açılmıştır. Kamu şirketlerini özelleştirme yoluyla devralan uluslararası şirketler, ekonomik güçlerini artırmış, kamu mali politikalarını etkilemeye çalışmışlardır.

Kamu harcamalarının karşılanması ve kamu bütçesinin toparlanması için finansal serbesti getirilmiştir. 'Yüksek faiz düşük kur' politikasının benimsenmesiyle, sıcak

paranın yurtdışından çekilmesi böylece döviz kuru dengesizliklerinin giderilmesi, bütçe açığının finansmanı gibi büyük sorunların giderileceği düşünülmüştür.

Kamu maliyesi alanındaki sorunlarını çözemeyen ve özellikle 1980 sonrası yaşadığı yüksek kamu harcamalarının beraberinde getirdiği bütçe açıkları ve buna bağlı olarak yaşanan enflasyonist bir süreçten geçen Türkiye IMF'nin yol göstericiliğiyle, 1983-2009 arası istikrar politikaları uygulanmış, kamu mali disiplinine yönelik birçok düzenleme yapılmıştır.

Bu istikrar programları, kamu harcamalarının ve borçlanmanın azaltılmasını ve vergilerin kompozisyonunun değiştirilmesi yoluyla vergi gelirlerinin arttırılmasını amaçlamaktadır.

1994 yılında enflasyonu düşürmek, Türk Lirasına istikrar kazandırmak, ihracatı hızlandırmak amacıyla 5 Nisan 1994 yılında yapısal düzenlemeleri içeren kararlar alınmıştır. Fakat populist politikaların uygulanmasıyla kamu borçları sürekli artmış, bütçe açıkları indirilememiştir. Ekonomiyi krize sürükleyen bu etkenler nedeniyle IMF ile sürekli yeni bir stand-by anlaşması düzenlemek zorunda kalınmıştır.

1994 Krizi'nin yol açtığı zararlar, ülke ekonomisine acı bir önlemler paketinin yürürlüğe girmesine neden olmuştur. 2001 krizi ise, Türkiye ekonomisinde yapısal bir kırılmaya neden olmuş, ekonomi yönetiminin baştan aşağıya değişmesi zorunlu olmuştur.

2001 Güçlü Ekonomi'ye Geçiş Programı ile uygulanan maliye politikalarında temel değişiklikler görülmüştür. Bu tarihten sonraki istikrar programlarında mali disiplin üzerinde durulmuş, bütün düzenlemeler kamu mali yönetiminin sağlıklı bir biçimde çalışmasını hedeflemiştir.

2001 Krizi sonrası, yeterli seviyede olmayan kamu gelirlerini artırmak ve harcamaları indirebilmek için kamu bütçe açığı ve kamu borcu sorunlarının çözülmesi amacı ile bir takım anayasal düzenlemeler yürürlüğe konmuştur. Kamu mali disiplininin sağlanması için 2003 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. 2006'da yürürlüğe giren bu kanun ile Avrupa Birliği'ne adaylığını açıklayan Türkiye, kamu iç mali kontrol alanında Birliğin müktesebatına ve uluslararası standartlara uyum sağlamak amacıyla 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanun yerine 5018 sayılı Kanunla birlikte yeni bir kamu mali yönetimine geçilmiştir. Bu kanun ile birlikte çok yıllık bütçeleme, stratejik yönetim, performans esaslı



bütçeleme, iç kontrol ve yönetim bilgi sistemleri gibi yeni yaklaşımlar benimsenmiştir. Yeni düzenlemeler ile PPBS'den vazgeçilmiş, kamu mali sistemini daha çağdaş hale getiren Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi kabul edilmiştir. Kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirlik ön plana çıkmıştır. Harcamacı kuruluşların ve bu kuruluşların başındaki yöneticilerin, kamuoyuna şeffaf biçimde açıklama yapmaları amaçlanmıştır.

Bütçe açıklarını oluşturan en büyük kalemler, faiz harcamaları, sosyal güvenlik harcamaları ve yatırım harcamalarıdır. Yeteri kadar kaynağı olmayan devlet, bugüne kadar tüm harcamalarını borçlanma yolu ile gerçekleştirmiştir. 32 sayılı kararın çıkmasıyla kamu açıkları ve iç tasarruf yetersizlikleri gibi yapısal sorunlar ortaya çıkmıştır. 2000'lere kadar özelleştirmelerden beklediği geliri elde edemeyen Hazine, kamu borç yükünü azaltmak için önemli KİT'lerini satmış ve borç miktarını azaltmıştır.

Borç yönetimine 2001 krizi sonrası 5018 sayılı kanunun kabul edilmesinin ardından 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun yayımlanmıştır. Hazine'nin iç ve dış borçlanmasının etkin şekilde yürütülmesi ile borç ve alacak yönetiminin şeffaf olması düşünülmüştür. Böylece, borçlanmanın dolayısıyla, bütçe açıklarının kontrol altında tutulması düşünülmüştür.

Küreselleşen ekonominin yurtdışından gelen yatırımcı ve özel sektörden yana olmasıyla, vergilemede adaletsizlik ortaya çıkmış, IMF ve neo-liberal politikaların sonucunda ücretli çalışanlardan alınan vergi yükü artmış fakat kurumlardan alınan vergilerde büyük oranda indirimlere gidilmiştir. Vergilemedeki yeni düzenlemeler, gelir dağılımını bozmuş, vergi gelirleri azaltmış ve ülkenin borç yükü artırmıştır. Yüksek borç miktarı, ülkeyi uluslararası ekonomik kuruluşlara bağımlı hale getirmiş ve bağımsız bir vergi politikasının oluşmasına engel olmuştur.

Avrupa Birliği içi piyasaların bütünleşmesini ve üye ülkelerarası ticaretin gelişmesini sağlayan en önemli etken Gümrük Birliği'dir. Türkiye, Gümrük Birliği Anlaşmasını imzalayarak ekonomik ve mali mevzuatını Avrupa Ekonomik Topluluğu ile uyumlu hale getirmiş, ülkenin dış piyasaya eklenme gayreti ile özellikle dış ticaret, olumsuz yönde etkilenmeye başlamıştır.

Avrupa Birliği lkeleri, 1993 yılından itibaren kamu mali disipliniyi sağlayabilmeleri için bir takım mali kurallardan oluşan Maastricht Kriterleri'ni benimsemiş ve bu kapsamda kamu mali disiplin kavramını oluşturmayı hedeflemiştir.

Döviz kuru, faiz oranı, bte açığı ve kamu borç kriterinden oluşan Maastricht Kriterleri incelenerek, Birliğin tek bir maliye politikasına sahip olmadığı, her bir ye ülkenin kendi kamu maliyesini Birlik içinde belirlenen kurallara optimum şekilde yakınlaştırdığı açıklanmıştır.

Türkiye, 2005 yılından itibaren AB yesi olabilmek için kendisine ön koşul olarak gösterilen kamu mali disipliniyi sağlamak için Maastricht Kriterleri'ne uyum çalışmalarını başlatmıştır. Kamu maliyesine yeni bir soluk kazandıran bu çalışma sonucunda, Türkiye'nin birçok gelişmiş Avrupa ülkesinin tersine Maastricht Kriterleri'ne uyum sağladığı grlmştir.

Tüm bu gelişmeler incelendiğinde, Türkiye yaşadığı ekonomik krizler sonrasında kısa vadeli ve yanlış politikalar nedeniyle mali dengesini bozmıştır. Acele ile karara bağlanan istikrar programları, gelir artırıcı önlemlerin etkinliğini istenilen seviyeye getirememiş ve kamu maliyesi, serbest piyasanın beraberinde getirdiği koşullar karşısında hazırlıksız yakalanmıştır.

Kamu maliyesinin toparlanabilmesi için öncelikle Devletin ekonomik hayattan tamamen çekilmemesi, KİT'lerin yeniden yapılandırılarak kar eden kuruluşlar haline getirilmesi, sağlıklı bir borçlanma politikası ve adil bir vergi politikasının yürütülmesi gerekmektedir.

Ayrıca, rekabetçi piyasa koşulları altında hem toplumun refah düzeyinin iyileşebileceği hem de uzun vadeli ekonomik hedefleri içeren bir maliye politikasının yürütülebileceği dşnlmelidir.

## KAYNAKÇA

- Akçay, Belgin. Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye, **Maliye Dergisi**, Sayı: 155, Temmuz-Aralık 2008.
- Akdoğan, Abdurrahman, Vergi Yapısındaki Değişim ve Analizi, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı:162, Haziran 2006.
- Akkaya, Onur. "Türkiye'de 1980 Sonrası Yaşanan Liberalizasyon Sürecinde Döviz Kuru Değerlerinin Analizi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Genel İktisat Yüksek Lisans Tezi.
- Alacoğulları, Muzaffer. **Euro Ekonomik ve Parasal Birliğin Son Durağı, Avrupa Birliği'nde Siyasal Birliğe Doğru EURO- STOP**, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, Ağustos 2002.
- Alper, C. Emre; Berument, M. Hakan; Malatyalı, N. Kamuran. "Enflasyonla Mücadele Programı ve Türk Bankacılık Sektörünün Yapısı", **Active Bankacılık ve Finans Dergisi**, Mart-Nisan 2001.
- Altuntepe, Nihat. **2008 Küresel Krizinin Ülkelerin İstihdam Yapısı Üzerine Etkilerinin Dinamik Bir Analizi**.
- Annett, Anthony. Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework, **IMF Working Paper**, May 2006.
- Arat, Kürşat. **Türkiye'de Optimum Döviz Kuru Rejimi Seçimi ve Döviz Kurlarından Fiyatlara Geçiş Etkisinin İncelenmesi**, T.C Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara Temmuz 2003.
- Aslan Öztürk, Neslihan. **1990 Sonrası Türkiye'de Uygulanan Vergi Politikaları ve Kayıt Dışı Ekonomiye Önleyici Etkisi**, Süleyman Demirel Üniversitesi, 200.
- Ataman Erdönmez, Pelin. Küresel Kriz ve Ülkeler Tarafından Alınan Önlemler Kronolojisi, **Bankacılar Dergisi**, Sene: 2009, Sayı 68.
- Aydoğan, Esra M. "Türkiye Dış Ticaretinin Yapısal Analizi", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, 2002.
- Aykut Sekmen, Dilek. "Dış Ticarete Yeni Korumacı Eğilimler ve Türk Dış Ticareti Açısından Değerlendirilmesi", DEU, İktisat Doktora Tezi, İzmir, 2000.
- Aytaç, Deniz. Maastricht Anlaşması Yakınlaşma Kriterleri Çerçevesinde Bütçe Disiplini ve Türkiye ile İlgili Karşılaştırma, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2, Sayı: 4, 2006/2.

\_\_\_\_\_.**Türkiye’de Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi: Avrupa Birliği Ülkeleri ile Bir Karşılaştırma**, Ankara Üniversitesi, Ankara 2004.

Aytaç, Deniz; Güran, Mehmet Cahit. Kamu Harcamalarının Bileşimi Ekonomik Büyümeyi Etkiler mi? Türkiye Ekonomisi İçin Bir Analiz, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Temmuz- Aralık, 2010-2, s.135

Ayyıldız (Sayın), Ebru. ‘KİT’ler Kamu’ya Yük Teşkil Eder mi? **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 25, Bahar 2007.

\_\_\_\_\_.**Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan 2005.

Bali, Besim Bülent; Çelen, Mustafa. **Avrupa Birliği’nde Mali Kurallar**.

Batırel, Ömer Faruk. Global Ekonomik Kriz ve Türk Kamu Maliyesi, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl: 7 Sayı: 13, Bahar 2008, s. 7

Bayraktar, Yüksel. Kasım 2000- Şubat 2001 Krizi Sonrasında Alınan Önlemlerin Borç Kompozisyonlarına Yansımaları, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Yıl: 2010, Cilt: 15.

Bayraktutan, Yusuf; Bayraktar, Yüksel. Yakınlaşma Kriterleri Bağlamında AB Genişlemesi ve Türkiye, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl 2004, Sayı: 2.

BDDK, ABD Mortgage Krizi, Çalışma Tebliği, 2008.

BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu, 8 Kasım 2001.

BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu, 23 Temmuz 2002.

BDDK, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı: Gelişme Raporu (VII) Ekim 2003.

Bilir, Burcu. “Finansal Serbestleşmenin Para Politikaları Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Boratav, Korkut. **Türkiye İktisat Tarihi**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990.

Boyacıoğlu, Melek Acar. 1980 Sonrası Türk Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler, Krizlerin Sektör Üzerindeki ve İyileştirici Öneriler, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**.

Bugay Tekgül, Yelda. **Maastrich Kriterleri ve Avrupa Birliği’ne Aday Ülkeler ile Türkiye’nin Uyum Durumlarının Karşılaştırılması**.

Celasun, Merih. **2001 Krizi Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme.**

Cihangir, Mehmet. Finansal Krizlerin Banka Birleşmelerine Etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri Çerçevesinde Kronolojik Bir Yaklaşım, **İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 19, Nisan 2005, Sayı: 1.

Coşar, Nevin. “Osmanlı’dan Günümüze Kamu Maliyesi Üzerine Değerlendirmeler”, **Tarihi, Siyasi, Sosyal Gelişmelerin Işığında Türkiye Ekonomisi**, Edt.: Nevin Coşar, Melike Bildirici, Ekin Yayınevi, 2010.

Coşkun, Gülay. **Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitabevi, 6.Baskı, Yıl: 2000.

Coşkun, Yaprak Sevil; Balatan, Zeynep. Küresel Mali Krizin Bankacılık Sektörüne Etkileri ve Türk Bankacılık Sektörünün Veri Zarflama Analizi ile Bilançoya Dayalı Mali Etkinlik Analizi, İzmir: 12. İktisat Öğrencileri Kongresi, 7-8 Mayıs 2009.

Çankaya, Fikret; Öz, Mehmet. **Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Kamu ve Özel Sermayeli Ticaret Bankalarında Etkinlik ve Verimlilik Analizi**, TBB Yayın No. 221, İstanbul, 2001.

Çelebi, A. Kemal. **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Manisa, 1998.

Çolak, Ömer Faruk, **Finansal Kriz ve Bankacılık Sektörü’nde Yeniden Yapılandırma Programı Üzerine Bir Eleştiri.**

Dicle, Atilla İlhan. **Kamu Yönetimi’nde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi**, Balkan Basımevi, 1973.

Doğan, Seyhun. “Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları ve 1980 Sonrası Türkiye Uygulamaları”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1996.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara, DPT, 2000), Akt.: Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”.

DPT, **2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, Aralık 2009.

DPT, **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı (5 Nisan 1994)**, Ankara, 1994.

DPT, **Katılım Öncesi Ekonomik Program 2011-2013**, Ankara, Ocak 2011.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2000.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Raporu, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Raporu**, 2000.

DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996- 2000**, Ankara, 1996.

Dura, Cihan; Atik, Hayriye. **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, Yayın No: 164, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2000.

Egeli, Haluk. Türk Program Bütçe Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Alternatif Bir Bütçeleme Sistemi Önerisi, **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı 60, 1998.

Eğilmez, Mahfi. **Küresel Finans Krizi**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 6. Basım.

Ejder, Haydar Lütfü. Türkiye’de Vergi Politikaları, **G.Ü İİBF Dergisi**, 4/2000.

Ekonomistler Platformu, “Krizden-Yarına Bankacılık Sistemi/Ekonomistler Platformu Önerileri”, [www.ekonomistler.com](http://www.ekonomistler.com).

Eraslan, M. Tarık. “Ekonomik ve Parasal Birliğin Teknik Altyapısı ve Türkiye’nin Sisteme Dahil Olması”, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2823, Mayıs 2011, s. 137

Erçel, Gazi. “IMF İle Yapılan Stand-By Anlaşması Çerçevesinde Türk Bankacılık Sektörünün 1999 ve 2000 Yılına Dönük Değerlendirmesi”, Basın Açıklaması, Ankara, 12 Haziran 2000.

Erdinç, Zeynep. **Türkiye’de 2002-2005 Yılları Arasında Uygulanan Dezenflasyon Programının Değerlendirilmesi**.

\_\_\_\_\_. Uluslararası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-by Anlaşması, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 18, Ağustos 2007.

Eroğlu, Nadir; Eroğlu, İlhan. **IMF-Türkiye İlişkileri ve 20.Stand- By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme**.

Erüz, Ertan. Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme, [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr).

Falay, Nihat. **İstikrar Programları ve Türkiye**.

\_\_\_\_\_. **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitabevi, 1995.

Genç, Ercan; Aykaç, Gökhan. Türkiye’nin IMF Deneyimine Bir Bakış, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 3, Sene: 2003.

Göğüş, M. Murat. **Türk Dış Ticaret Rejimi İthalata Ait Esaslar ve Uygulamalar**, Dış Ticaret Müsteşarlığı Türk Dış Ticaret Vakfı, Mart 2003 Ankara, s. 11

Görkem Aslan, Canan. “Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği Çerçevesinde Para Politikalarının Etkinliği Açısından Türkiye’deki Takas ve Mutabakat Sisteminin Değerlendirilmesi”, T.C Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, Eylül 2002.

- Güçlü, Sami; Bilen, Mahmut. 1980 Sonrası Dönemde Gelir Dağılımında Meydana Gelen Değişmeler, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı. 6, Eylül - Ekim 1995.
- Gülcan, Yaprak. “2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı”, 2000-2001 Ekonomi Programları ve Kriz: Bütçe, Bankacılık, Özelleştirme ve Kur Politikaları, **Dokuz Eylül Üniversitesi Makale Çalışmaları**, No: 01/01, İzmir, 2001.
- Güloğlu, Bülent; Altunoğlu, A. Ender. Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika, Asya ve Türkiye Krizleri, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 27, Ekim 2002.
- Günaydın, Gökhan. DTÖ, Cancun ve Türkiye Tarım Sektörü Üzerine, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl:4, Sayı: 16, Ekim- Aralık 2003.
- Habip, Yıldız. Avrupa Birliği’nde Maliye Politikalarının Uyumlaştırılması, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt 20, Sayı 2, 2011.
- Hepaktan, C. Erdem. **Türkiye’nin Dönüşüm Sürecinde Dış Ticaret Politikaları**, 2.Ulusal İktisat Kongresi, 20-22 Şubat 2008.
- Herber, Bernard P. Modern Public Finance, Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois, 1983, 147, Akt.: Cahit Odabaşı, Vergileme ve Firma Davranışları: Türkiye Otomobil Piyasası, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Bilim, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.
- IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu**, Haziran 2006, Ankara.
- İhracat Stratejik Planı, [www.dtm.gov.tr](http://www.dtm.gov.tr), s. 10 ( Erişim: 22.03.2012 )
- Kadıoğlu, Ferya; Kotan, Zelal; Şahinbeyoğlu, Gülbin. **Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000**.
- Kantarcı, Hasan Bülent; Karacan, Rıdvan. Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, Temmuz-Aralık 2008, s.148
- Kar, Muhsin; Kara, M. Akif. “Türkiye’ye Yönelik Sermaye Hareketleri ve Krizler”, **DTM Dergisi**, Sayı: 29, Temmuz 2003.
- Karabıçak, Mevlüt. **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci**, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, Sene: 2000, C.5, Sayı: 2.
- Karabıyık, İlyas; Uçar, Metin. **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı**, 1994:1.
- Karabıyık, İlyas; Uçar, Metin. Türkiye’de 1980 Sonrası Uygulanan IMF Destekli İstikrar Programlarının Ekonomik Açidan Değerlendirilmesi, **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 2, Yıl: 2010.
- Karacan, Erhan. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT.

Karaçor, Zeynep. **Öğrenen Ekonomi Türkiye: Kasım 2000- Şubat 2001 Krizinin Öğrettikleri.**

Karagöz, Hakan. **Döviz Kuru Dış Ticaret İlişkisi**, Konya Ticaret Odası, Konya 2009.

Karlık, Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2003.

\_\_\_\_\_. **Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm**, Beta Yayınları, 2009 Basımı.

Karlık, Rıdvan; Tonus, Özgür. "Avrupa Para Birliği, Euro ve Geleceği", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: XIV, Sayı:1-2, 1998, Eskişehir.

Kaya, Tolga Hakan. "ERM II' de Gelecek Var mı? Türkiye Açısından Olası Senaryolar ve Politika Önerileri Nelerdir?", T.C. Merkez Bankası Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, Haziran 2005.

Kaya, Fatih. **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, DPT.

Kazgan, Gülten. **Ekonomide Dış Açık Büyüme**, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1988.

Kepenek, Yakup; Yentürk, Nurhan. **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, Şubat 2011.

Kesik, Ahmet. "Performans Esaslı Bütçeleme", 5. Kalite Sempozyumu, Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi; Stratejik Planlama Ve İzleme", Ankara, 9-10 Haziran 2004.

Kılıçbay, Ahmet. **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, Türkiye İş Bankası, Kültür Yayınları, Ankara, 1999.

Kıymaz, Taylan. **Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansıması**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi, Ankara 2008.

Kolçak, Menşure. **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Türk Mali Sistemine Getirdikleri.**

Köne, Aylin Çiğdem. Para- Sermayenin Yeniden Yapılandırılması: Türk Özel Bankacılık Sektörü, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4(2) 2003.

Meriç, Metin. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF**, Yıl: 2003, Cilt: 8, Sayı:2.

Meriç, Metin; Işık, Abdulkadir, AB'de Kamu Yatırımlarının Finansmanında 'Altın Kural', **Ege Akademik Bakış**, 9(4) 2009.

Mutlu, Esin Can. **Uluslararası İşletmecilik**, 1.Basım, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, Marmara Üniversitesi, Mayıs 1999.



- Mutlu, Osman Çağatay. “Türkiye’de Borç İstatistiklerinin Derlenmesi ve Dış Borç İşlemlerinin Ödemeler Dengesi İstatistiklerine Yansıtılması”, T.C Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi.
- Oral, Hasan. Avrupa Birliği’ndeki Vergi Uyum Çalışmaları ve Türkiye, **TBB Dergisi**, Sayı: 56, Yıl: 2005, s. 261
- Oyan, Oğuz. IMF ve Dünya Bankası’nın Tarım Reformu Uygulama Projesi’nin Bilançosu, **Mülkiye Dergisi** Sene: 2009 Cilt: XXXIII Sayı: 262.
- Özbay, Pınar. **Avrupa Para Birliği ve Euro**, T.C Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Eylül 1997.
- Özdemir, Yasemin. **Türkiye’de Yatırım Harcamalarının Gelişimi ve Kamu Harcama Politikaları**, Cilt:3, Sayı: 27, Güz: 2007.
- Özen, Ahmet. **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008.
- \_\_\_\_\_. Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı:1, Yıl: 2003, s. 212
- Özen, Ahmet; Günay, Ayşe. Avrupa Birliği’nde Mali Disiplin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 2002, s. 69
- Özen, Etkin. “Avrupa Parasal Birliği Piyasa Disiplinini Zayıflatır mı? Kamu Maliyesi Riskinin Uzun Dönemli Kamu Tahvil Getirilerinde Fiyatlandırılması”, T.C Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, Haziran 2010.
- Özkan, Levent. **Küreselleşmenin Tarım Ürünleri Dış Ticareti Üzerine Etkileri: Türkiye Örneği**, Trakya Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- Özpençe, Özay. **Avrupa Parasal Birliği’nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2009.
- Özyiğit, Dilek. Uluslararası Para Fonu(IMF), **Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 2007, Sayı.11.
- Parasız, İlker, **Enflasyon Kriz Ayarlamalar**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2002,
- \_\_\_\_\_. **Kriz Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996
- \_\_\_\_\_. **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa 2003.
- Saatçi, M. Yasin. Türkiye’de Bütçe Açıkları ve Finansman Şekli, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:2, Sayı: 26.

..... Türkiye’de Kamu Borç Yönetimi, Süreci ve Tarihsel Gelişimi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:3, Sayı:27, Sene:2007.

Samsar, Ahmet. “Optimal Para Alanı Teorisi Çerçevesinde Türkiye Analizi”, T.C Merkez Bankası İstatistik Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara Ekim 2003.

Samsun, Nihal. “Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği Çerçevesinde Üye ve Aday Ülkelerin Kamu Maliyesi ve Bütçelerinin Gözetimi”, T.C Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi, Ankara, Mayıs 2004.

Saraç, Osman. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**.

Sayın, Cengiz; Taşcıoğlu, Yavuz; Mencet, M. Nisa, **GATT Tarım Anlaşması ve Türk Tarımına Etkileri**.

Siverekli Demircan, Esra. Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Durumu, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2006, Cilt: 13, Sayı:2.

Şahin, Hüseyin. **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 2002.

Şahinöz, Ahmet. **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Türkiye Ekonomi Kurumu.

Şimşek, Hayal Ayça. Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar** 2007 Cilt: 44 Sayı: 512.

**T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu- II**, 2011.

**T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu**, Aralık 2002.

**T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu**, Aralık 2004.

**T.C Merkez Bankası Ödemeler Dengesi Raporu-IV**, 2009.

Tiryaki, S. Tolga. **Cari İşlemler Hesabına Çeşitli Yaklaşımlar, Sürdürülebilirlik ve Türkiye Örneği**, Tebliğ No: 8, Ankara, TCMB Araştırma Genel Müdürlüğü, 2002.

TMMOB, 5 Nisan 1994 Tarihli Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile ilgili Değerlendirme, s. 27

Tosun, Selma. Krizden Sonra Yeniden Yapılanma: Mali Saydamlık ve Bütçe Sürecinin Açık Olması, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Yıl: 2010, Sayı: 33.

Türk Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, [www.hakanguclu.com](http://www.hakanguclu.com).

Ulagay, Osman. **Krize Adım Adım**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1994.

Utkulu, Utku. Avrupa Parasal Birliği Gerçekten Bir Optimum Para Sahası mıdır?’, **ESİAD**, Siyasa, Yıl:1, Sayı:1, Güz 2005.

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)

[www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)

[www.oecd.org.tr](http://www.oecd.org.tr)

Yalçınkaya, Neslihan; Yalçınkaya, M. Hakan; Çılbant, Coşkun. **Avrupa Birliği’ne Yönelik Düzenlemeler Çerçevesinde Türk Tarım Politikaları ve Sektörün Geleceği Üzerine Etkisi**, Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Yıl 2006, Cilt:13, Sayı:2.

Yavuz, Fahri. **Türkiye’de Tarım**, Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarım Ekonomisi Bölümü.

Yeldan, Erinç. **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Düşünceler**.

\_\_\_\_\_. Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi’nde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış, **1997-1999 Petrol-İş Yıllığı**, Ankara, 2000.

\_\_\_\_\_. Türkiye Ekonomisi’nde Dış Açık Sorunu ve Yapısal Nedenleri, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 2005/4.

Yentürk, Nurhan. **Körlerin Yürüyüşü**, İstanbul: İstanbul Bilgi Yayınları, 2003.

Yıldırım, Oğuz. Kura Dayalı İstikrar Politikalarının Etkinliği 1990-2000 Türkiye Örneği, Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 1442, Yıl: 2003.

Yiğitoğlu, Ali İhsan. 2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisi’nin ve Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Yıl:1, Sayı:1/2005-1.

Yörük, Metin. “2000 ve 2001 Yıllarında Türkiye’de Yaşanan Finansal Krizlerin Kamu Maliyesine Etkileri ve Uygulanan İstikrar Programları”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2008.

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu, [www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/428.html](http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/428.html)

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>

2007 İlk Yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisi’ne Bakış, **Bağımsız Sosyal Bilimciler 2007 Yılı Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

## ÖZGEÇMİŞ

**Doğum Tarihi** : 28.10.1986

**Doğum Yeri** : İstanbul

**Lise** : Saint Benoît Fransız Lisesi

**Lisans** : Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,  
İktisat Bölümü

**Çalıştığı Kurum:** PriceWaterhouseCoopers (Eylül 2011- devam etmekte)