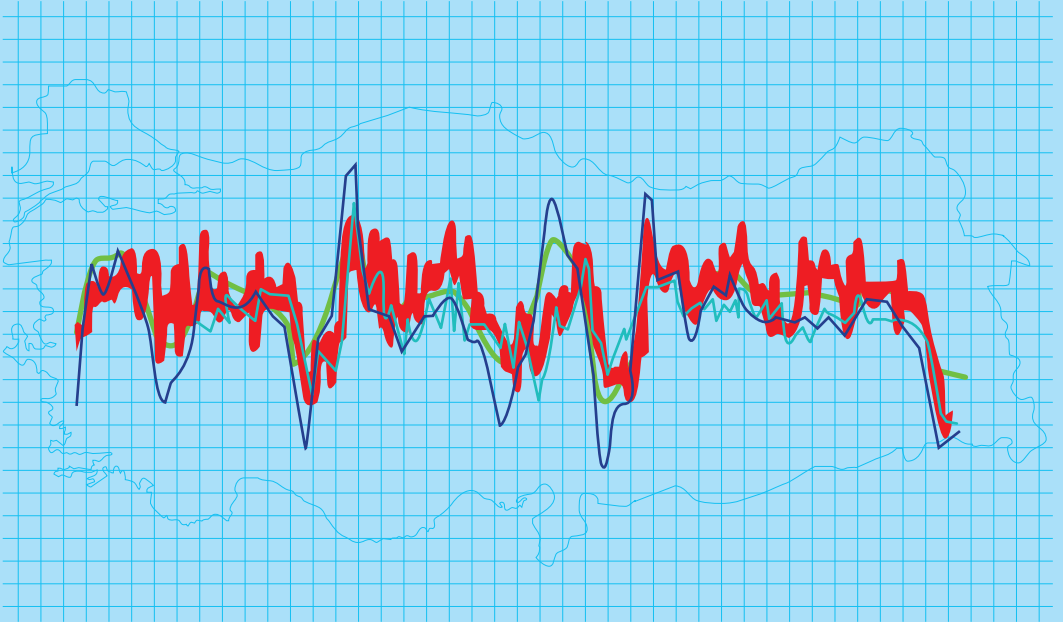


2000 SONRASI TÜRKİYE İKTİSADININ DEĞİŞİMİ



Editörler

Yusuf ALPAYDIN & Halil TUNALI





**İSTANBUL
TİCARET
ODASI**



**İLMİ
ETÜDLER
DERNEĞİ**

2000 SONRASI TÜRKİYE İKTİSADININ DEĞİŞİMİ

Editörler

Yusuf ALPAYDIN & Halil TUNALI

Yardımcı Editörler

Furkan YILDIZ & Taha EĞRİ

YAYIN NO: 2011 - 31

İstanbul, 2011

Copyright © İTO (İstanbul Ticaret Odası)

Tüm haklar saklıdır. Bu yayının hiçbir bölümü, yazarın ve İTO'nun önceden yazılı izni olmaksızın mekanik olarak, fotokopi yoluyla veya herhangi bir şekilde çoğaltılamaz. Eserin bazı bölümleri veya paragrafları, sadece araştırma veya özel çalışmalar amacıyla, yazarın adı ve İTO belirtilmek suretiyle kullanılabilir.

ISBN: 978-605-137-004-0 (Basılı)

ISBN: 978-605-137-005-7 (Elektronik)

İTO ÇAĞRI MERKEZİ

Tel: (212) 444 0 486

İTO yayınları için ayrıntılı bilgi
Bilgi ve Doküman Yönetimi Şubesi
Dokümantasyon Servisi'nden alınabilir.

Tel : (212) 455 63 29

Faks : (212) 512 06 41

E-posta : ito.yayin@ito.org.tr

İnternet : www.ito.org.tr

Odamız yayınlarına tam metin ve ücretsiz olarak
internette ulaşabilirsiniz.

YAYINA HAZIRLIK, BASKI, CİLT

İstanbul Matbaacılık Prodüksiyon Yay. San. Tic. Ltd. Şti.

Tel: (212) 521 91 13 Fax: (212) 521 90 86

2000 SONRASI TÜRKİYE İKTİSADININ DEĞİŞİMİ

Yrd. Doç. Dr. Elife AKIŞ

1999 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. 2000 yılında İstanbul Üniversitesi'nde İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, İktisat Politikası Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başladı. İstanbul Üniversitesi İktisat Politikası Yüksek Lisans Programı'ndan 2002 yılında mezun oldu. İstanbul Üniversitesi İktisat Ana Bilim Dalı'nda "Küreselleşme Sürecinde Türkiye'nin Uluslararası Rekabet Gücü: Türk Beyaz Eşya Sanayii İçin Bir Uygulama" konulu tez çalışması ile 2008 yılında doktorasını tamamladı. Halen İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmalarına devam etmektedir.

Yusuf ALPAYDIN

Lisans eğitimini 2003 yılında Boğaziçi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlık Bölümü'nde yaptı. 2006 yılında Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde "Yerel Yönetimlerin Yetişkin Eğitime Katkısı: İsmek Örneği" başlıklı teziyle yüksek lisansını bitirdi. Halihazırda İstanbul Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nde doktora tez çalışmasını yürütmektedir. Eğitim politikaları, eğitim-istihdam ilişkileri ve aile eğitimi konularında araştırma ve yayın çalışmalarını sürdürmektedir.

Bahar BAYSAL

Lisans eğitimini 2006 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nde tamamladı. Yüksek lisansını 2009 yılında Uludağ Üniversitesi İktisat Bölümü İktisat Teorisi Anabilim Dalı'nda "Bölgesel/Yerel Kalkınmada Kurumsal Dönüşüm: Yeni Sanayi Bölgeleri" başlıklı teziyle tamamladı. Doktorası ise aynı üniversitede "Kurumlar ve İktisadi Performans: Türkiye İçin Mukayeseli Kurumsal Bir Analiz" başlıklı tezi ile devam etmektedir. Ayrıca, Uludağ Üniversitesi İktisat Bölümü'nde öğretim elemanı olarak çalışmaktadır.

Dr. Cengiz CEYLAN

1990 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. 1992 yılında İ.T.Ü. Sakarya Mühendislik Fakültesi Endüstri Mühendisliği, 1993'de ise Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak çalıştı. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Siyaset Programı'nda "Yeni Türk Cumhuriyetlerinin Ekonomik Yapısı ve Türkiye İle İlişkileri" başlıklı teze "1994 yılında yüksek lisansını tamamladıktan sonra 1999 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü İktisat Programı'nda "Para Politikasının Etkinliği ve 1980 Sonrası Türkiye'de Para Politikaları" adlı teze doktorasını tamamladı. 2000 yılından bu yana Kadir Has Üniversitesi'nde çalışan Ceylan'ın Ekonomi Teorisi ve Politikası konularında ulusal ve uluslararası kitap, kitap bölümü ve makaleleri bulunmaktadır.

Doç. Dr. Ünal ÇAĞLAR

1982 yılında Ankara'daki Hacettepe Üniversitesi'nin Ekonomi bölümünü bitirdi. 1985 yılında İstanbul Üniversitesi'nde, İktisat Bölümü'nde asistan oldu ve mastera başladı. Master tezini yazarken altı ay Amerika'da bulundu. 1989 yılında Amerika'da City University of New York'ta Ekonomi bölümünde doktora başladı. İki yıl sonra İstanbul Üniversitesine geçiş yaparak doktorasını 1996 yılında burada bitirdi. 1998 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü'nde yardımcı doçent oldu. 2005-2008 yılları arasında Kırgızistan – Türkiye Manas Üniversitesi'nde öğretim üyeliği yaptı. 2010 yılında doçent oldu. Uzmanlık alanları makroiktisat, para teorisi ve uluslar arası iktisattır.

Doç. Dr. Şuayyip ÇALIŞ

1991 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nden mezun oldu. Yüksek lisansını 1995 yılında Warwick Üniversitesi'nde Endüstri İlişkileri alanında, doktorasını 2009 yılında Sakarya Üniversitesi'nde Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri alanında tamamladı. 2011 yılında doçent oldu. Halen Sakarya Üniversitesi İşletme Fakültesi İnsan Kaynakları Yönetimi bölümü öğretim üyesidir. Dr. Çalış'ın endüstri ilişkileri alanında yayınlanmış İngilizce ve Türkçe makaleleri bulunmaktadır.

Yrd. Doç. Dr. Cüneyt DİNÇ

Lisans eğitimini 2000 yılında Almanya Mannheim Üniversitesi Sosyal Bilimler Bölümü'nde tamamladı. Yüksek lisansını 2003 yılında yine Mannheim Üniversitesi Sosyal Bilimler Bölümü'nde Sosyoloji Ana Bilim Dalı'nda "State and Religion in Turkey: A Critical Application of David Martin's Secularization Thesis" başlıklı teziyle tamamladı. Doktorasını ise 2009 yılında Mannheim Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde "Welfare State as a Product of State Elites: The Turkish Welfare Regime in a South European Comparison" başlıklı teziyle tamamladı. 2011 yılında ise yardımcı doçent ünvanı aldı. Sosyal politika, siyaset sosyolojisi ve din sosyolojisi alanlarında çalışmalarda bulunan Cüneyt Dinç Süleyman Şah Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde yardımcı doçent olarak çalışmaktadır.

Taha EĞRİ

2008 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü lisans programını tamamlayan Taha Eğri, 2009 yılında Kırklareli Üniversitesi İktisat Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya ve aynı yıl içerisinde İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Bilim Dalı'nda yüksek lisansına başladı. 2011 yılında "2000 Sonrası Türk Tarım Politikalarının Değişimi ve Bir Alan Çalışması: Kırklareli İli Örneği" başlıklı tezi ile yüksek lisansını tamamladı. Halen görevlendirildiği İstanbul Üniversitesi İktisat Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.

Dr. Bilge GÜRSOY

1999 yılında Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. 1999 yılında T.C. Kadir Has Üniversitesi'nde İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başladı. T.C. Kadir Has Üniversitesi Bankacılık ve Finans Yüksek Lisans Programı'ndan 2002 yılında mezun oldu. İstanbul Üniversitesi İktisat Politikası Ana Bilim Dalı'nda "Cari İşlem Açıklarının Sürdürülebilirliği ve Kriz İle İlişkisi" konulu tez çalışması ile 2009 yılında doktorasını tamamladı. Halen Kadir Has Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksek Okulu Gayrimenkul ve Varlık Değerleme Program Başkanı olarak çalışmalarına devam etmektedir.

Semanur Soyyiğit KAYA

2006 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri Bölümü'nden mezun oldu. Aynı yıl İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Yüksek Lisans Programı'na başlayan Semanur Soyyiğit Kaya, İ.Ü. İktisat Fakültesi İktisat Politikası Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi olarak çalışmaya başladı. 2009 yılında "İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi ve Türk İmalat Sanayi Kapsamında Etkinliği Üzerine Bir Uygulama" konulu tezi ile yüksek lisansını tamamladı. 2009 yılında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Doktora Programı'na başladı. Halen İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Politikası Anabilim Dalı'nda Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.

Yrd. Doç. Dr. Yunus KAYA

Lisans eğitimini 2001 yılında Koç Üniversitesi Sosyoloji ve Uluslararası İlişkiler Bölümleri'nde tamamladı. Doktorasını 2007 yılında "Gelişmekte Olan Ülkelerde Küreselleşme, Endüstrileşme ve Toplumsal Sınıf" başlıklı teziyle Duke Üniversitesi'nde tamamladı. Halen, North Carolina Üniversitesi Wilmington'da Sosyoloji ve Kriminoloji Bölümü'nde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. Küreselleşme, kalkınma ve toplumsal eşitsizlik konularında çalışmalarına devam etmektedir.

Yusuf KAYA

1999 yılında Bilkent Üniversitesi İşletme Bölümü'nden mezun olmuştur. Aynı yıl Sermaye Piyasası Kurulu'nda uzman yardımcısı olarak çalışmaya başlayan Yusuf Kaya halen Sermaye Piyasası Denetleme Dairesi'nde uzman olarak çalışmaktadır. Duke Üniversitesi – Fuqua İşletme Okulu'nda işletme alanındaki yüksek lisansını 2010 yılında tamamlamıştır. Halen İstanbul Üniversitesi İktisat Ana Bilim Dalı'nda doktora eğitimine devam etmektedir.

Yrd. Doç. Dr. Halil TUNALI

1998 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İngilizce İktisat Bölümü'nden mezun oldu. 2002 yılında yüksek lisansını ve 2007 yılında “Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri Sonrasında Türk Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması” başlıklı çalışmasıyla doktorasını İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi'nde tamamladı. İngilizce ve Fransızca bilen Tunalı'nın Politik İktisat ve Finansal İktisat alanlarında çalışmaları vardır. Halil Tunalı halen aynı fakültede İktisat Bölüm Başkan Yardımcılığı görevini yürütmektedir.

Furkan YILDIZ

Lisans eğitimini 2008 yılında Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nde tamamladı. 2009 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yüksek lisans eğitimi-ne başlayan Yıldız, “Türkiye'nin Jeopolitik Konumu Bağlamında Avrupa Birliği Enerji Politikaları” adlı tez çalışmasını hala yürütmektedir. 2009 yılında Kırklareli Üniversitesi İktisat Bölümü'nde kısa bir süre araştırma görevlisi olarak görev yaptıktan sonra misafir olarak Marmara Üniversitesi İktisat Bölümü'nde araştırma görevliliği yapmaya başlayan Yıldız; halen bu görevine devam etmektedir.

İÇİNDEKİLER

Tablolar Listesi.....	11
Şekiller ve Grafikler Listesi	14
Sunuş.....	17
Önsöz	19
Giriş: 2000 Sonrası Temel Dinamikler Yusuf Alpaydın	21
Küreselleşme ve İktisadi Entegrasyon Bağlamında 2000 Sonrasında Türkiye Ekonomisi Yunus Kaya	25
2000 Sonrası Türkiye Ekonomisinin Yol Haritasının Belirlenmesinde IMF’nin Etkisi Halil Tunalı.....	43
Türkiye’de 2000 Sonrası Uygulanan Para ve Kur Politikaları Semanur Soyyiğit Kaya, Elife Akış, Ünal Çağlar	69
Türkiye’de 2000 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları Elife Akış, Semanur Soyyiğit Kaya, Ünal Çağlar	105
Bankacılık ve Finans Politikaları Yusuf Kaya	151
2000 Sonrası Türkiye’nin Dış Ticaret Politikası Cengiz Ceylan & Bilge Gürsoy.....	209
2000’li Yıllarda Türkiye’de Ekonomik Büyümenin Kaynakları Halil Tunalı.....	237

Türkiye’de Enerji Politikalarının Dönüşümü	
Furkan Yıldız	257
2000 Sonrası Sanayi Politikaları	
Bahar Baysal	279
2000’li Yıllarda Türkiye’de İstihdam Politikaları	
Şuayyip Çalış	307
2000’li Yıllarda Türk Sosyal Devletindeki Değişimler	
Cüneyt Dinç	323
Sonuç ve Değerlendirme:	
2000 Sonrasında Türkiye Ekonomisinin Dönüşümü	
Halil Tunalı.....	357
Kaynakça	369

TABLÖLER LİSTESİ

Türkiye’de Doğrudan Yabancı Yatırım ve Dış Ticaret (1975-2009).....	33
Türkiye’de İstihdamın Tarım, Sanayi ve Hizmet Sektörleri Arasındaki Dağılımı (1980-2008) (%).....	37
Türkiye’de Fakirlik ve Gelir Dağılımı, 1985-2006.....	40
Ödemeler Dengesi (1999-2001, milyon TL).....	55
İthalatın Ana Mal Gruplarına Göre Dağılımı (1999-2000, Milyon ABD Doları).....	56
Ortalama Bileşik Hazine Faizi, 12 Aylık TÜFE ve TEFE Enflasyonu ve Beklenen TEFE Enflasyonu (1999-2000, %)	57
Faiz Oranları (Ağırlıklı Ortalama Bileşik Faiz Oranları)(%)	63
Döviz Kuru Sepeti Artış Oranı.....	76
Parasal Tabana İlişkin Gösterge Niteliğindeki Tavanlar	79
2002 Yılına İlişkin Performans Kriterleri, Gösterge Değerler ve Gerçekleşmeleri.....	83
2003 Yılına İlişkin Performans Kriterleri, Gösterge Değerler ve Gerçekleşmeleri.....	84
2004 Yılına İlişkin Performans Kriterleri, Gösterge Değerler ve Gerçekleşmeleri.....	85
Özel Kapsamlı TÜFE Göstergeleri.....	93
2006 Yıl Sonu ile Tutarlı Enflasyon Patikası ve Belirsizlik Aralığı	94
2007 Yılında Hedefle Uyumlu Patika ve Belirsizlik Aralığı.....	95
2008 Yılında Hedefle Uyumlu Patika ve Belirsizlik Aralığı.....	96
2009 Yılında Hedefle Uyumlu Patika ve Belirsizlik Aralığı.....	97
2000 Yılı Maliye Politikası Hedefleri (Kümülatif, Trilyon TL)	114
Temel Makro Ekonomik Hedefler.....	118
Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (2000-2009) (Bin TL).....	122
Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri Başlangıç Ödeneklerinin GSYH ve Bütçe İçindeki Payları (%)	135
Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları (1999-2005)	140
Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları (2006-2011).....	141
Merkezî Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2000-2011).....	143
Merkezî Yönetim Bütçe Büyüklüklerinin GSYH’ye Oranı (%) (2000-2011).....	146
Kamu Net Borç Stoku.....	148

Kamu Net Borç Stokunun GSYH'deki Payı (%).....	149
İMKB'de Gerçekleşen İşlem Hacmi ve Şirket Değerleri	156
Finansal Kurumların GSYH'ye Oranları	157
Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Senetler (Milyon TL)	161
Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar (Milyon TL).....	164
Faaliyet İzni Kaldırılan ve TMSF'ye Devredilen Bankalar	165
TMSF'ye Devredilen Bankaların Çözümü	167
Üçlü Denetimim Sonuçları	170
Bankacılık Sektöründeki Birleşme İşlemleri	173
Bankacılık Sektöründeki Devir İşlemleri.....	174
Banka Sahipliğine Göre Kredilerin Dağılımı	176
Katılım Bankalarının Aktif ve Fon Tutarları.....	178
Katılım Bankalarının Şube ve Personel Sayıları.....	179
2000-2007 Döneminde İMKB'de Gerçekleşen İşlem Hacmi ve Piyasa Değerleri	181
SPK Kaydına Alınan Menkul Kıymet İhraçları (Milyon \$).....	181
İMKB Tahvil ve Bono Piyasası İşlem Hacimleri.....	183
Emeklilik Yatırım Fonlarına İlişkin Bilgiler	184
Yabancı Yatırımcıların Saklama Tutarları	186
Yabancı Yatırımcıların Hisse Senedi İşlemleri.....	187
Yerli ve Yabancı Yatırımcıların Getiri Karşılaştırmaları.....	188
Yabancı Yatırımcıların Ortalama Yatırım Vadesi	188
Yerli Yatırımcıların Ortalama Yatırım Vadesi	189
Finansal Kurumların Aktif Büyüklükleri	190
Banka Kredilerindeki Değişim	193
Banka Kredilerindeki Değişim	193
Bankacılık Sektörü Finansal Sağlamlık Göstergeleri	194
Bankacılık Sektörü Gelir Tablosu Kalemleri	196
Bankacılık Kesiminin DİBS Stokundaki Payının Değişimi	198
Kredi Riski Senaryo Analizleri Sonuçları.....	201
Sermaye Yeterliliği Senaryo Analizleri Sonuçları	202
2000-2010 Döneminde Gerçekleşen İşlem Hacimleri ve Piyasa Değerleri.....	204

Yurt İçi Yerleşiklerin Yatırım Tercihleri (Milyon TL).....	204
Yurt Dışı Yerleşiklerin Yatırım Tercihleri (Milyon TL)	205
Kurumsal Yatırımcı Portföy Büyüklüğü (Milyon \$).....	205
Ana Sektörlere Göre İhracat (%)	214
Ana Sektörlere Göre İthalat (%)	216
İhracatın Mal Gruplarına Göre Dağılımı (%)	225
İhracatın Ürün Gruplarına Göre Dağılımı (%).....	226
İthalatın Mal Gruplarına Göre Dağılımı (%)	227
Türkiye'nin Dış Ticaret Rakamları (1984-2009) (Milyon \$).....	235
Kaynaklar - Harcamalar Dengesi (GSMH'ye Oranla, %), 1997-2007	241
Hane Halkı Finansal Yükümlülükleri	242
Türkiye'de Yatırım-Tasarruf Dengesi	243
Ekonomik Büyüme ve Cari İşlemler Açığı Karşılaştırmaları (%)	248
Cari İşlemler Açığının Finansmanı (Milyar Dolar)	249
Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı	250
Türkiye'de Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)	252
Türkiye Brüt Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)	252
Brüt Dış Borç Stokuna İlişkin Oranlar (%).....	254
Belirli Ülke Gruplarının Kişi Başına Enerji Kullanım Oranı (k.g.e.p.).....	258
Bazı Ülke Gruplarında Kişi Başına Tüketilen Elektrik Miktarı (kwh)	259
Türkiye'nin Enerji Üretimi ve Tüketimi (milyon ton eş değer petrol)	260
1978-1983 Dönemi Enerji Tüketimi (BTEP).....	261
1978-1983 Dönemi Enerji Üretimi (BTEP).....	262
Birincil Enerji ve Elektrik Üretim-Tüketim (1983-2000).....	267
AB-27 için Petrol ve Doğal Gaz İthalat Oranları.....	272
Sanayi Performansının Uluslararası Karşılaştırması	285
İmalat Sanayi İş Yeri Sayısı ve Büyüklükleri, 1980- 2008.....	286
İmalat Sanayi Katma Değerinin Sektörlere Göre Dağılımı (Seçilmiş Sektörler)(%)	287
Teknoloji Yoğunlukları Bakımından İmalat Sanayinin Üretim ve İhracat Yapısı(%).....	291
OSB ve KSS Proje ve Kredi Bilgileri	295
Sanayi Tüketimi için Elektrik ve Doğal Gaz Fiyatları.....	303

İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumu (%).....	316
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Göre Farklı Meslek Gurupların Sosyal Hakları	332
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Göre Zorunlu Sosyal Güvenlik Primlerin Yüksekliği.....	332
2008'den Önceki Türk Sosyal Devletin Birinci ve İkinci Sütunu	343
2008'den Sonraki Türk Sosyal Devletin Birinci ve İkinci Sütunu	343
Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi (Bin TL)	346

ŞEKİLLER VE GRAFİKLER LİSTESİ

Türkiye'nin İhracatının Teknolojik Dağılımı (1980-2003).....	34
Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ye Oranı	48
İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (%).....	49
Tüketici Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı (%) (2000-2001).....	58
Bankacılık Sektörünün Yurtdışından Kullandığı Krediler (Milyon ABD Doları)	58
Bankacılık Sektörü Kredi Hacmi (Sabit Fiyatlarla Milyar TL)	59
Takipteki Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı (%)	60
Bankacılık Kesiminin Döviz Açık Pozisyonu (Milyar Dolar ve Sermaye + Kâr İçindeki Oranı, 1996-2000) (Milyar Dolar) (%).....	61
Kısa Vadeli Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı (%).....	61
İmkânsız Üçleme	70
Döviz Kuru Sepeti Bant Değerleri	77
Basitleştirilmiş Bir Aktarım Mekanizması.....	82
Enflasyon Hedefleri ve Gerçekleşmeler (2002-2005).....	90
Yıllık TÜFE Hedefleri ve Gerçekleşmeleri	98
Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ye Oranı	111
İMKB 100 Endeksinin Değişimi	156
02.10.2000 - 31.05.2001 Döneminde Ortalama Gecelik Faiz	159
2000-2007 Döneminde İMKB 100 Endeksinin Değişimi	180
Faiz Oranlarındaki Değişim.....	197
Bankaların Kredi Riski	199
Bankaların Takipteki Alacaklarındaki Değişim	200

İMKB 100 Endeksindeki Değişim	203
GSYH Büyüme Oranları (Yıllık Değişim)(%)	237
GSYH’de Sektörlerin Payı.....	238
GSYH Büyümesine Katkılar (2002-2009, %)	239
GSYH Büyümesine Katkılar.....	239
Hane Halkı Borcunun GSYH’ye Oranı	242
Yıllık İhracat Rakamları (Milyar Dolar).....	245
Yıllık İthalat Rakamları (Milyar Dolar)	245
Makine ve Teçhizat İthalatı Rakamları (Milyar Dolar)	246
İthalatın GSYH’ye Oranı	246
Cari İşlemler Açığının GSYH’ye Oranı (%).....	247
Yurt İçinde Doğrudan Yabancı Sermaye Girişi (Milyar Dolar)	250
Dış Borçlanma Maliyeti (%).....	251
Türkiye’de Reel Faiz Oranı	251
Türkiye’nin Net Dış Borç Stokunun GSYH’ye oranı (%)	254
İmalat Sanayisinin Ekonomi İçindeki Yeri (%)	282
İmalat Sanayi Katma Değeri (2000 Yılı Fiyatlarıyla - ABD Doları)	282
İmalat Sanayi ve GSYH Büyüme Oranı (%)	283
Gelişmekte Olan Ülkelerin Katma Değerlerinin Dünya Katma Değeri İçindeki Payları (%).....	284
İmalat Sanayinde Emek Verimliliği	288
İstihdam ve Üretim İçindeki Paylarına Göre Sektörler (2002)(%).....	289
İhracata Yönelme Eğilimi ve İhracat İçindeki Paylarına Göre Sektörler (2002)(%)	290
Türkiye’de AR-GE Harcamalarının/GSYİH Oranı (%)	298
İstihdamın Sektörel Dağılımı	313
Cinsiyete Göre İş Gücüne Katılma Oranları.....	314
İşsizlik Oranları (%).....	316

SUNUŞ

Değişim, her toplumun yasadığı bir süreçtir. Değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı çağımızda, yadsınamaz bir gerçek olan küreselleşmeyle birlikte ekonominin ve onun hayatımızdaki yerinin önemi giderek daha iyi anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de yaşanan değişimler, temel yapıların birbiriyle olan ilişkisini de yoğun bir biçimde etkilemektedir.

Türkiye, geçtiğimiz yıllarda karşılaştığı küresel ekonomik krizle dünyanın gelişmiş ülkeleri ve ekonominin diğer aktörleri kadar olmasa da özellikle dış ticaret, istihdam ve büyüme gibi kriterler yönünden etkilenmiştir. Ancak yine tüm dünyayla birlikte toparlanma gayreti içine girmiş ve en büyük şansı bir önceki kriz döneminde bankacılık sektöründe alınan sert tedbirler sayesinde finans kesiminde hiçbir sarsıntının yaşanmaması olmuştur. Reel sektördeki daralmaya rağmen Türkiye, OECD ülkeleri arasında bankası batmayan ve finans sektörüne para aktarmayan tek ülke olmayı başarmıştır.

Son yıllarda mali disiplin içinde devam eden ve istihdama da yavaş yavaş yansımaya başlayan büyüme, bütün dünya ile kıyaslandığında dikkat çekici bir ekonomik performansa işaret etmektedir.

Odamız, 2000’li yıllardan sonra ülkemizde uygulanan para-kur, maliye, bankacılık ve finans, dış ticaret, istihdam gibi ekonominin yönünü belirleyen disiplinleri ortaya koyan bir çalışma hazırlanmasını uygun görmüş ve “2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi” isimli bir araştırma gerçekleştirilmesine karar vermiştir.

Küresel ekonomiye entegrasyonun yaygınlaştığı çağımızda, Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra yaşanan değişimin incelendiği bu araştırmanın ülkemize, üyelerimize ve tüm ilgililere faydalı olmasını diler, çalışmayı gerçekleştiren Yusuf Alpaydın ve Halil Tunalı’ya teşekkür ederim.

Dr. Cengiz ERSUN
Genel Sekreter

ÖNSÖZ

Elinizdeki kitap İlmi Etüdler Derneği (İLEM) ve İstanbul Ticaret Odası (İTO) tarafından yürütülen “2000 Sonrası Türkiye İktisadının Değişimi” başlıklı araştırmanın raporudur. Araştırma fiilen 2010 yılı Mart ayında başlayarak 2011 yılı Mart ayında tamamlanmıştır. Araştırma kapsamında her biri ilgili alanının uzmanı olan araştırmacılar tarafından on bir rapor hazırlanmıştır. Raporların ortak bir yaklaşımla ve bütünlük arz edecek nitelikte olması amacıyla araştırma süresince çeşitli toplantı ve görüşmeler sürdürülmüştür. Bu şekilde araştırma kitabı da giriş ve sonuç bölümleri haricinde on bir farklı konudaki raporun bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur. Her bir bölüm şu sorular etrafında şekillendirilmiştir:

1. Alanda 2000 sonrasında ön plana çıkan sorunlar ve bu sorunların nedenleri nelerdir?
2. Alanda 2000 sonrasında gerçekleştirilen başlıca mevzuat düzenlemeleri (varsa) ve kurumsal düzenlemeler (varsa) nelerdir?
3. Alanda 2000 sonrasında takip edilen başlıca politikalar nelerdir?
4. Yapılan düzenlemelerin ve yürütülen politikaların ne tür sonuçları olmuştur?
5. Alanda temel göstergeler yıllar içinde nasıl değişmiştir?
6. Alanda önümüzdeki dönemlerde ne türden değişimler beklenmektedir?

Bu sorular etrafında şekillenen araştırma 2000 sonrasında Türkiye’nin iktisadi yapısında ve iktisat politikalarında yaşanan değişimleri tespit ederek döneme ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Araştırmanın arka plan başlıklı birinci bölümünde 2000’li yıllarda izlenen iktisat politikalarına zemin oluşturan gelişmeler ele alınmaktadır. Bu bağlamda küreselleşme ve iktisadi entegrasyonun Türkiye’ye etkileri ile 1990’lı yıllardan beri IMF ile sürdürülen ilişkiler ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ele alın-

maktadır. İktisat Politikaları başlıklı ikinci bölüm ise para, bankacılık, maliye ve dış ticaret gibi makroekonomik politika alanlarını ele alıp büyümenin kaynaklarını irdelemektedir. İkinci bölümde ayrıca kilit sektörlerden sanayi ve enerji sektörlerine yönelik politikalar değerlendirilmektedir. Son bölümde ise bu politikaların topluma yansımaları bağlamında istihdam ve sosyal güvenlik alanlarında izlenen politikaların bir değerlendirmesine yer verilmektedir.

Kitap bu haliyle iktisat politikaları alanında eğitim ve araştırma faaliyetleri sürdüren tüm kurumlar için bir başvuru kaynağı olma özelliğini taşımaktadır. Ayrıca iktisat politikalarının üretilmesinde etkin olan kamu kurumları ve özel kuruluşlar için de dönemin bütünlüklü bir değerlendirmesini sunması açısından dikkate alınacağı inancındayız.

Bu çalışma pek çok kişinin katkısı ile gerçekleşti. Özellikle araştırma fikrinin ortaya çıkması ve gerçekleştirilmesinde yaptığı katkılar için Lütfi Sunar'a teşekkür ederim. Ayrıca araştırmanın gerçekleşmesi ve yayına dönüşmesinde koordineli ve özverili bir biçimde çalışan editör ve yazarlara teşekkür ederim. Kitabın yayımlanmasında desteklerini esirgemeyen İsrail Kuralay'a, kitabın basım hazırlıkları konusunda titiz ve özverili bir çalışma sergileyen İstanbul Ticaret Odası Müşaviri İsmail Şen, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Birimi'nden Dr. İlkey Çapraz, Selin Sarı, İrem Oğur ve burada isimlerini zikrelemediğim, emeği geçen herkese şükranlarımı sunarım.

İstanbul, Mart 2011

Yusuf ALPAYDIN
Araştırma Koordinatörü

GİRİŞ: 2000 SONRASI TEMEL DİNAMİKLER

Yusuf Alpaydın

Türkiye iktisadında 2000’li yıllarda yaşanan geniş çaplı yenilikler iktisat tarihimizde yeni bir dönemin yaşandığını göstermektedir. Bu dönemde Türkiye iktisadının üzerine oturduğu yasal ve kurumsal çerçeve belirgin bir değişim geçirmektedir. Çok sayıda denetleyici üst kurulun oluşturulması, Merkez Bankası’nın özerkleştirilmesi, bankacılık, çalışma hayatı, sosyal güvenlik, enerji ve diğer alanlarda köklü yasal değişimlerin gerçekleştirilmesi iktisadi yapıyı ve işleyişi önemli bir değişime uğratmıştır. Bu araştırma bu yaklaşımdan hareketle 2000-2010 yılları arasında uygulanan iktisat politikaları ve bu politikaların oluşturduğu değişimi ele almaktadır.

Türkiye ekonomisi 24 Ocak 1980 Kararları ile ithal ikameci sanayileşme stratejisi ve korumacı politikalardan ihracata dayalı sanayileşme stratejisi ve liberal iktisat politikalarına geçiş yapmıştır. 1980’li yılların ilk yarısında ekonomide dikkate değer bir olumlu dönüşüm gerçekleşirken 80’lerin ikinci yarısından itibaren sürecin olumsuz gelişmeleri de gün yüzüne çıkmaya başlamış ve 1991 Körfez Krizi ve ardından 1994 Krizi ile ekonomideki olumlu gelişmeler yerini krizlerin de bulunduğu olumsuz bir sürece terk etmeye başlamıştır.

90’lı yıllarda Türkiye ekonomisinde oluşan temel sorunlara bakıldığında karşımıza çıkan tablo şöyledir: 90’lı yıllar boyunca sürekli artan bütçe açıkları 90’ların sonuna gelindiğinde sürdürülemez hâle gelen bir iç borç dinamiğinin oluşmasına ve enflasyonun hızla yükselmesine yol açmıştır. Bankalar asıl işlevleri olan özel sektöre kredi vermeyi ikinci plana iterek devlete borç vermeye yönelmiştir. Kamu bankalarının görev zararları büyük boyutlara varmış ve mali sistem giderek sağlıklı bir yapıya bürünmüştür. Bu nedenlerden kaynaklı olarak reel faizler giderek yükselmiş, bütçeden faiz ödemelerine ayrılan pay her sene

artmış ve kamu maliyesi borç-faiz kısır döngüsüne girmiştir. Ayrıca, yapısal reformların sürekli ertelenmesi sebebiyle Türkiye ekonomisinin yapısal sorunları kangrene dönüşmüştür.

Tüm bu sebepler ekonomi yönetimini IMF’den yardım istemeye yöneltmiş ve 1999 yılı sonunda IMF ile Stand-by anlaşması imzalanmıştır. Başlangıçta temel hedef, reel faizlerin yükselmesine ve TL’ye olan güvenin sarsılmasına yol açan, ayrıca sürdürülebilir ve istikrarlı bir ekonomik büyümenin önündeki en önemli engellerden biri olan yüksek ve kronik enflasyonu ve yüksek kamu borçlarını kalıcı bir şekilde düşürmek olarak konmuştur. Bu amaçla, kamu kesimi (maliye) reformu, bununla uyumlu olarak özelleştirme, sosyal güvenlik ve tarım kesimine yönelik gelir arttırıcı, gider kısıcıcı uygulamalar ve Döviz Kuru Nominal Çıpasına Dayalı Para Programı uygulamaya konmuştur. Ancak Program Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan iki krizle kesintiye uğramıştır.

Şubat 2001’de yaşanan krizin ardından IMF ile yollar ayrılmamış ve Dünya Bankası Başkan yardımcılarında Kemal Derviş Türkiye’ye davet edilerek yine IMF’nin gözetiminde ve eskisinin devamı niteliğinde yeni bir program hazırlanmıştır. 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamada açıklanan ve önceleri “Ulusal Program”, sonrasında ise “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)” olarak isimlendirilen Program’da önceki programın başarısızlığının sebebi olarak görülen döviz kuru nominal çıpasına dayalı para programı terk edilmiş ancak kamu kesimi (maliye) reformu, bununla uyumlu olarak özelleştirme, sosyal güvenlik ve tarım kesimine yönelik gelir arttırıcı, gider kısıcıcı uygulamalar korunmuştur. Yeni Programın, “1999 yılı sonunda başlatılmış bulunan ve Uluslararası Para Fonu’nun sağlamış olduğu Stand-by düzenlemesi ile desteklenen programın güçlendirilmiş devamı” olduğu bizzat Kemal Derviş tarafından altı çizilerek vurgulanmış ve eski programın o güne kadar kaydedilen başarılarına da atıfta bulunulmuştur.

Öte yandan eski program sebep olduğu iki krizle pek çok bankanın zor durumda kalmasına yol açmıştır. Bankaların iflasının sistemik bir krize yol açacağı endişesiyle iflas riskiyle karşı karşıya olan bankalar TMSF’ye devredilmiş, bu ise kamunun borcunun daha da artmasına yol açmıştır. Bu sebeple yeni programda bankacılık reformu ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması

oldukça önem kazanmıştır. Bu Program 1999 sonunda IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasının bir uzantısı olmakla beraber, yeni programda enflasyonla mücadele öncelikli hedef olmaktan çıkmış, mali istikrarın sağlanması daha öncelikli hedef haline gelmiştir.

Tüm bunlarla birlikte, daha geniş bir çerçeveden bakıldığında, GEGP’de Türkiye ekonomisinin sorunları çözülmeye çalışılırken özellikle ekonomi ve politika alanlarının birbirinden ayrıştırılması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, devletin ekonomiden tamamen çekilerek özel sektörün önünü açıcı politikalar geliştirmesi ve fonksiyonlarının esas itibarıyla “güvenlik, eğitim, sağlık” ve “denetim” ile sınırlandırılması öngörülmüştür. Bu amaçlara ulaşmak için siyasetin etkisinden uzak özerk kurullar oluşturulmuş, denetim ve gözetim yetkisi de bu kurullara devredilmiştir. Başta TCMB ve Bankacılık Kanunu olmak üzere pek çok yeni kanun çıkarılmış ve özelleştirmelere hız verilmiştir. Tüm bu uygulamalar ciddi bir engelle karşılaşmadan günümüze kadar devam ettirilmiş ve Türkiye ekonomisinin 2000’li yıllardaki dönüşümünü şekillendirmiştir.

Aslında, Türkiye ekonomisinde köklü dönüşüm 24 Ocak 1980 Kararları ile başlamış ancak kesintisiz bir şekilde devam ettirilememiştir. Bu sebeple, her ne kadar Türkiye ekonomi politığında köklü dönüşüm 1980’de başlamışsa da, 1999’da IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasından sonra yaşanan süreç söz konusu dönüşümde çok önemli bir evreyi ifade etmektedir. Bu itibarla Türkiye iktisadi araştırmalarında 2000 sonrası, ayrı bir dönem olarak ele alınmayı gerektirmektedir.

2000 Sonrası olarak adlandırdığımız dönemin kendine has özelliklerinin belirginleşmeye başladığı dönem şüphesiz 2002 yılından itibaren Adalet ve Kalkınma Partisi hükûmetleri ile kendisini göstermeye başlamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2002 ve 2007 yıllarında art arda iki defa tek başına hükûmet kurabilecek çoğunluğa ulaşabilmesi bu dönem boyunca kendi içerisinde nispeten bütünlüğü olan bir iktisat politikasının uygulanmasını mümkün kılmıştır.

Küresel ekonomiye entegrasyonun arttığı bu dönemde, Türkiye’nin ekonomik tercihlerinde ne ölçüde gerçek bir aktör olarak var olabildiği tespit edilmelidir. Bununla birlikte siyasal tercihler yoluyla halkın denetimine açık olan yürüt-

menin belli fonksiyonlarının özerk üst kurullara devredilmesinin, demokratik bir sistem içinde ekonomi yönetiminin siyasal denetimden uzaklaştırılmasının da ne ölçüde kabul edilebilir olduğu tartışılmalıdır.

Bu dönemde yüksek ve kesintisiz büyümenin gerçekleştirilmesi, enflasyonun kontrol altına alınması, mali disiplinin sağlanması ve dış ticaret hacminin genişlemesi gibi makro göstergelerde yaşanan olumlu gelişmeler hükûmetlerin en çok takdir topladığı alanlar olmuştur. Bu itibarla Türkiye ekonomisinin uluslararası alanda saygınlığı da artmıştır.

Öte yandan, yüksek büyümeyle yüksek cari açığın paralel gitmesi ve bu cari açığın finansmanının yüksek reel getiri karşılığında elde edilen sıcak paraya bağımlı olması, yüksek büyüme oranlarına rağmen işsizlik oranlarının da yüksek seviyesini koruması, üretimde katma değeri yüksek alanlara geçişin sağlanamaması, sanayi üretiminin ve ihracatın büyük oranda ara malı ithalatına bağımlı hale gelmesi gibi hususlar bu olumlu göstergelerle birlikte nasıl okunabilir?

Bu çalışmada 2000 sonrası dönem bu sorunsallar bağlamında ele alınmaktadır. 2000 Sonrası dönemin bir bilançosu ortaya konmakta hangi tercihlerin hangi sonuçlara yol açtığı, ekonominin performansının hangi alanlarda yetersiz kaldığı tartışılmaktadır.

KÜRESELLEŞME VE İKTİSADİ ENTEGRASYON BAĞLAMINDA 2000 SONRASINDA TÜRKİYE EKONOMİSİ

Yunus Kaya

Günümüz Türkiye'sinin iktisadi, sosyal ve kurumsal yapısını 24 Ocak Kararları ve 12 Eylül 1980 Darbesi ile başlayan iktisadi entegrasyon ve küreselleşme sürecini iyi tahlil etmeden anlamak mümkün değildir. Türkiye 1980 yılından itibaren Batı'da Reagan ve Thatcher ile başlayan ve kısa sürede IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar aracılığıyla tüm dünyaya empoze edilen ekonomilerin libelleştirilmesi ve devletlerin ekonomiden el çektilmesi sürecine ilk katılan ve sürecin en hızlı geliştiği ülkelerden biri olmuştur. Bu açıdan Türkiye'nin küresel ekonomiye entegrasyonunun incelenmesi kendi başına önemli bir konu olsa da sürece daha sonraki yıllarda veya aşamalı olarak katılan ülkeleri ne gibi değişimler ve toplumsal sonuçlar beklediğinin anlaşılması açısından da oldukça önemlidir. Küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde Türkiye'de devlet ve kurumsal yapı, çalışma hayatı ve toplumsal doku çok önemli değişikliklere uğramıştır.

Bu çalışmada Türkiye'nin küreselleşme ve küresel iktisadi entegrasyon macerasının ve sonuçlarının kısa bir tartışmasını yapacağız. Önce sosyal bilimlerde entellektüel çevrelerde küreselleşme sürecinin nedenleri, tarihçesi ve gelişimi konularındaki giderek genişleyen ve hâkim olunması güçleşen tartışmalara değinip daha sonra Türkiye'nin küresel ekonomik entegrasyonunu bu çerçevede anlamlandırmaya çalışacağız. Daha sonra ise küresel iktisadi entegrasyonun Türkiye'nin devlet ve kurumsal yapısına, çalışma hayatına ve toplumsal refaha olan etkilerini ayrı ayrı tartışacağız.

Bu saydığımız konularda yapılan yaygın çalışmalar ve çalışmada yapacağımız analizler göstermiştir ki Türkiye, 1980'den beri geçen otuz yılda ithal ika-

meci ve devletçi ekonomi anlayışından uluslararası ticarete dayanan bir piyasa ekonomisine geçmiş; 1980’de sanayisi iç piyasa için üretim yapan, tarım ürünleri ve ham madde satın teknoloji satın alan Türkiye süreç içinde düşük ve orta seviye teknoloji gerektiren ürünleri üreten ve özellikle coğrafi olarak yakın olduğu Avrupa Birliği ülkeleri için ucuz iş gücü ve mamul sağlayan bir ülke hâline gelmiştir. Süreç içinde küresel ekonomiye iş yapan girişimciler ve küresel ekonomiyle bağlantıyı sağlayan profesyoneller zenginleşirken, bürokrasi ve küresel ekonomiye uyum sağlayamayan sermaye gerilemiştir. Ayrıca özellikle şehirlerde tarımdan ve kırdan kopup gelerek küresel ekonomi için üretim yapan girişimcilere ucuz iş gücü sağlayan vasıfsız işçi kütleleri oluşmuştur. Bunun sonucu olarak toplumsal yapıda kutuplaşma artmış, en tepede görece küçük girişimci ve profesyonel sınıf zenginleşirken toplumun diğer kesimlerinin durumlarında pek bir iyileşme yaşanmamıştır (Kaya, 2008). Son otuz yıl boyunca, işsizlik oranı hep yüksek kalmış, gelir adaletsizliği ve fakirlik gibi konularda yeterince bir iyileşme sağlanamamıştır.

Bu konulara ayrıntılı olarak değinmeden önce küreselleşme sürecinin ne olduğu ve tarihsel bağlamda nasıl anlaşılması gerektiği konusundaki tartışmalara değinmek yerinde olacaktır. Takip eden bölüm, dünyadaki küreselleşme sürecinin ve bu süreci anlamlandırmak için yapılan çalışmaların kısa bir analizini içermektedir.

KÜRESELLEŞME TANIMI VE TEORİLERİ

Küreselleşme genel olarak son 30-35 yılda ulusal ekonomilerin ve toplumların giderek artan ve hızlanan entegrasyonunu adlandırmak için ortaya çıkmış bir kavramdır. Fakat, Guillen (2001), O’Riain (2000), Gereffi (2005), Brady, Beckfield ve Zhao (2007) tarafından yapılan geniş literatür taramalarının da gösterdiği gibi sosyal bilimlerde ve entellektüel çevrelerde küreselleşmenin tanımı, tarihçesi, içeriği ve etkileri hakkında çok büyük fikir ayrılıkları mevcuttur. Tarihçesi bazı sosyal bilimciler tarafından çok eskilere dayandırılrsa da, bugün anlaşıldığı şekliyle küreselleşme son 15-20 yıl içinde ortaya çıkmış bir kavramdır. 1990’ların başında bir elin parmakları sayısınca olan küreselleşme çalışmaları (Robert-

son, 1992), 2000’lerden sonra takip edilmesi ve hâkim olunması imkânsız bir genişliğe kavuşmuştur. Küreselleşme üzerine yapılan sayısız çalışma ve şiddeti giderek artan tartışmaların karmaşıklığı, küreselleşmenin kapsamını ve temel dinamiklerini tanımlamayı zorlaştırmaktadır.

Sosyal bilimlerde küreselleşme hakkındaki en temel tartışmalardan biri bugün tecrübe ettiğimiz ve küreselleşme olarak adlandırdığımız bu sürecin yeniliği hakkındadır. Küreselleşme fikrine şüpheyle yaklaşan bazı akademisyenler (örneğin Bairoch, 1996; Hirst ve Thompson, 1996), şu an yaşadığımız sürecin geçmişteki bazı dönemlere, özellikle on dokuzuncu yüzyılın sonlarına çok benzediğini ve yeni bir şey taşımadığını iddia etmişler ve küreselleşme olgusunu tümenden reddetmişlerdir. Hatta daha da ileri giderek on dokuzuncu yüzyılın sonunda dünya ekonomisinin bugünden daha entegre ve daha küresel olduğunu iddia etmişlerdir (Obstfeld ve Taylor, 2003). Bu araştırmacılar, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında görülen buharlı gemilerin ve telgrafın icadı gibi etmenlere bağlı olarak dünyanın ondan önceki zamanlarda görülmeyen ve günümüze benzeyen bir biçimde entegre olduğunu, dış ticaretin ve uluslararası yatırımların ancak son yıllarda ulaşılabilen seviyelere ulaştığını belirtmişlerdir (Hirst ve Thompson, 1996). Onlara göre o zamanlar İngiliz hegemonyası altında işleyen dünya ekonomisi, bugün Amerikan hegemonyası altında işlemektedir ve o günlerden bugüne çok birşey değişmemiştir.

Bu yaklaşımın tam zıddı olarak ise özellikle iş dünyası kaynaklı, küreselleşmenin, komünist blokun çöküşü sonrasında daha önceleri benzeri görülmemiş bir dünya yarattığını iddia eden yaklaşımlar da ortaya çıkmıştır. Mesela, 1990’ların sonunda “iş gurusu” olarak da bilinen Japon Kenichi Ohmae (1995, 1999), ulusal devletlerin etkisinin ortadan kalktığı ve çok uluslu şirketler tarafından yönetilen bir dünyanın oluşmaya başladığını, hayatta kalmak isteyen her şirketin çok uluslu bir yapıya kavuşması gerektiğini iddia etmiştir. Benzer bir etikete sahip olan Greider (1997: 24) de “Bugün artık sermayenin kanatları var. Sermaye yirmi iş gücü piyasası ile birden bağlantılı olup aralarından istediğini seçebilir.” demiştir. Yine benzer bir biçimde, New York Times yazarı Friedman (1999, 2006) Amerikan ve dünya kamuoyunda yaygın biçimde okunan kitaplarında küreselleşmenin mesafeleri ortadan kaldırıp tek hatta düz bir dünya oluşturduğunu iddia etmiştir.

Tabii, bu yaklaşımlar iş dünyasında ve genel halk nezdinde çok tutulmuşsa da akademik çevrelerde pek itibar görmemiştir.

Küreselleşme teorilerinin ayrı bir eleştirisi de dünya sistemi ve bağımlılık okullarından gelmiştir. Bu yaklaşımlar temel olarak merkez ülkeler olarak adlandırdıkları sanayileşmiş ülkelerin kendileri dışındaki ülkeleri (çevre ülkeler) sömürüye tabi tuttukları bir dünya sisteminin, Batı’da sanayileşmenin ve yayılmacılığın başladığı on altıncı ve on yedinci yüzyıldan beri süregeldiğini iddia etmişlerdir (Wallerstein, 1974, 1980, 1989). Bu bağlamda, küreselleşmeyi dünya sisteminin yeni bir şekli veya safhası olarak görmektedirler. Dünya sistemi okulunun kurucusu Wallerstein (2000), küreselleşme terimini dünyadaki güncel durumun yanlış okunması olarak nitelemiştir. Ona göre küreselleşme kendiliğinden meydana gelen doğal bir süreç değil, dünya sistemine hâkim olan güçler tarafından empoze edilen bir projedir ve küreselleşme olarak adlandıran süreç dünya sisteminin yeni bir döngüye girmesinden başka birşey değildir. Bu iddiayı desteklemek için yaptıkları çalışmada, yine dünya sistemi okuluna mensup olan Chase-Dunn, Kawano ve Brewer (2000), uluslararası ticaretin döngüler hâlinde ilerlediğini ve 1970 sonrasında bir niteliksel kopma yaşanmadığını iddia etmişlerdir. Benzer biçimde, McMichael (2000, 2001) küreselleşmeyi İkinci Dünya Savaşı sonrası öne çıkarılan kalkınma projesinin yerini alan bir proje olarak nitelendirmiştir.

Küreselleşmeyi tamamen reddeden veya çok abartan bu yaklaşımlara karşı belli başlı küreselleşme teorisyenleri (örneğin Held, McGrew, Goldblatt ve Perraton, 1999; Robertson, 1992; Thebarn, 2000), küreselleşmenin kökenlerinin son yirmi yıldan çok daha eskilere gittiğini kabul etmekle birlikte, yaşadığımız dönemin ayırt edici özelliklerine dikkat çekmişlerdir. Baldwin ve Martin (1999) yirminci yüzyılın ikinci çeyreğinde ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere dikkat ederken, Dicken (2003) önceki dönemlerin yüzeysel entegrasyonunun bugün fonksiyonel bir entegrasyonla yer değiştirdiğini söylemiştir. Bu araştırmacılara göre bugünkü uluslararası ticaret ve dış yatırımlar dünya ekonomisinin büyüklüğüne ve ülke gayrisafi millî hasıllarına oranları açısından on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına benzerlik gösterse de, iki dönem nakliyat ve iletişim teknolojilerinin hızı ve maliyetlerinin düşüklüğü, ticaret ve yatırı-

rımlarda önemli rol oynayan ülkelerin sayısının çokluğu ve çeşitliliği açısından birbirinden ayrılmaktadır (Baldwin ve Martin, 1999). Ayrıca, finans sektöründeki yatırım araçlarının çokluğunun, yatırımcıların dünyanın her yerinde gerçek zamanlı yatırım yapma kabiliyetinin ve yatırımların yaygınlığının ancak bugün ortaya çıkmış bir durum olduğunu belirtmişlerdir (Held vd., 1999). Bu çalışmada benimsenen teorik çerçeve de bu anlayışı takip etmekte ve geçmişten gelen devamlılıkları kabul etmekle beraber, 1970’ler ve 1980’ler sonrası oluşan yeni durumlara vurgu yapmaktadır.

Günümüzde tecrübe ettiğimiz hâliyle küreselleşmenin ekonomik alandaki en önemli farklılıklarından biri meta üretiminin eski Fordist, bütüncül üretim yapılarından parçalanmış ve dünya üzerine dağılmış bir yapıya geçişidir. Bu yeni yapılanma birçokları tarafından “yeni uluslararası iş bölümü” olarak da adlandırılmıştır (Castells, 1996; Fröbel, Heinrichs ve Kreye, 1980; Hoogvelt, 1997). 1970’lerde başlayan bu sürecin 1980’lerin başından itibaren büyük bir ivme ve yepyeni bir karakter kazandığını görmekteyiz. 1970’ler boyunca petrol krizi, merkez ülkelerde yükselen işçi maliyetleri ve siyasal problemlerle krize giren dünya ekonomik sistemi 1970’lerin ortalarından itibaren önemli yapısal değişikliklere uğradı. Dünya sistemi ve bağımlılık okullarınca ayrıntılı bir biçimde resmedilmiş olan, merkez (sanayileşmiş) ülkelerin çevre ve yarı çevre (gelişmekte olan) ülkelere gelen ham maddeyi ürüne çevirerek diğer merkez ülkelere ve çevre ülkelere sattığı ekonomik sistem yerini üretimin parçalandığı ve tüm dünyaya yayıldığı bir sisteme bırakmaya başladı.

Bu yeni sistemde üretim, sanayileşmiş ülkelere kaymaya başlamıştır. 1970’lerden itibaren gelişmiş ülkelerdeki birçok firma artan işçi maliyetleri, yüksek vergiler ve çevre kirliliği düzenlemelerinden kurtulmak ve kârlılıklarını artırmak amacıyla özellikle emek yoğun sektörlerdeki üretim faaliyetlerini gelişmekte olan ülkelere taşımışlardır. Kendi ülkelerinde ise sadece yönetim, pazarlama, araştırma ve geliştirme ve tasarım gibi stratejik ve yüksek nitelikte iş gücü gerektiren faaliyetleri bırakmışlardır. Bu süreçte, taşıma ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler önemli ölçüde etkili olmuştur. Özellikle bilgisayar, fak, telex ve daha sonraları internet gibi araçlar değişik bölgelere yayılan üretim faaliyetlerinin koordinasyon ve takibini mümkün kılmıştır. Üretim

gelişmekte olan ülkelere iki yolla transfer edilmiştir. Bunlardan birincisi gelişmekte olan ülkelere doğrudan yatırım, öteki ise fason üretimdir (Gereffi, 2005).

Bu değişikliklerin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki toplumlar için önemli sonuçları oldu. Gelişmiş ülkelerde üretim sektöründeki işçilerin oranı önemli miktarda azaldı.¹ Buna karşın, hizmet sektöründeki çalışanların oranı arttı. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Keynezyen politikalar ve cömert refah devletlerinin ortaya çıkardığı müreffeh mavi yakalı işçi sınıfı ortadan kalkmaya başladı. Sanayileşmiş ülkelerde ciddi bir işsizlik sorunu ortaya çıktı. Üretim sektöründeki işlerini kaybeden işçilerin hizmet sektöründe bulabildikleri işler çoğu zaman daha az kazandıran işler olmuştur (bu konularda yapılan çalışmaların ayrıntılı bir incelemesi için Brady vd., 2007). Buna karşın şirketlerin dünya sathına yayılan üretim ve diğer ekonomik faaliyetlerini yöneten teknik ve yönetici kitlenin gelirlerinde ve gücünde artış oldu. Bu da bu ülkelerde gelir eşitsizliğinin artmasına sebep olmuştur. Ekonomist Simon Head'e göre ABD'de 1973-1995 arasında en tepedeki % 20 hariç çalışanların reel gelirleri % 18 oranında azalmıştır. Yine ekonomist olan Krugman'ın hesaplamalarına göre ise 1979-1989 yılları arasında Amerikan toplumunun en tepesindeki % 1'in gelirleri ikiye katlanmıştır (Aktaran Sennett, 1998).

Aynı dönemde gelişmekte olan ülkelerde ise emek yoğun sektörlerde önemli büyümeler olmuştur. Güney Kore, Tayvan ve Singapur gibi Uzak Asya ülkelerinden başlayarak gelişmekte olan ülkeler emek yoğun ürünlerin ihracatçısı hâline gelmişlerdir. Buna bağlı olarak bu sektörlerde çalışan çoğunluğu vasıfsız işçilerin sayısında artış olmuştur (Kaya, 2010). Bu süreçte, bahsi geçen ülkelerde mutlak fakirlik oranı düşmekle beraber fakirlik ortadan kalkmamıştır. Ekonomik küreselleşmenin tüm dünya ülkelerini içine almaya başlaması ve özellikle Hindistan ve Çin gibi ülkelerin dünyaya açılışı ile beraber gelişmekte olan ülkelerde büyük bir maliyetleri düşük tutma baskısı oluşmuş ve emek yoğun sektörlerde çalışan işçilerin fakirliği aşmalarını sağlayacak para kazanmaları neredeyse imkânsız hâle gelmiştir (Goldsmith ve Mander, 2001). Bu yüzden daha yüksek getirisi olan ekonomik faaliyetlere geçemeyen ve merkeze doğru kayamayan ülkelerde fakirlikte artışlar olmuştur.

1 Bu düşüşteki tek sebep, üretimin gelişmekte olan ülkelere kayması değildir. Bunda artan makineleşme ve verimlilik de etkili olmuştur.

Güney Kore ve Tayvan gibi bazı gelişmekte olan ülkeler emek yoğun sektörlerden teknoloji yoğun sektörlerle geçiş yaparak ve küresel markalar oluşturarak küresel oyuncular hâline gelmişlerdir. Bu ülkelerdeki firmalar merkez ülkelerdeki firmaları takiben diğer gelişmekte olan ülkelerde yatırım yapmaya veya fason üretim yaptırmaya başlamışlardır. Bu ülkelerde özellikle yaşam standartlarında önemli artışlar olmuştur. Bu geçişi gerçekleştiremeyen Latin Amerika ülkeleri gibi ülkelerde ise yukarıda bahsettiğimiz sebeplerden dolayı yaşam standartları yerinde saymış ve hatta gerilemiştir. Fakat küresel ekonomide başarılı oyuncular hâline gelen ülkelerde bile ilk zamanlar tarıma dayalı sistemden sanayiye dayanan sisteme geçişle kısmen azalan eşitsizlik, sonraki dönemlerde artmaya başlamıştır. Kore ve Tayvan'da son yıllarda artan gelir adaletsizliği buna güzel bir örnektir (Robinson ve Haris, 2000; Sklair, 2001).

Türkiye küresel ekonomiye entegrasyonunu Güney Kore, Tayvan ve Singapur gibi ülkelerin hemen arkasından başlatmış olsa da bu ülkelerin başarılarını tam olarak tekrarlayamamıştır. Küresel iktisadi entegrasyonun otuzuncu yılında Türkiye ekonomisine hâlâ emek yoğun ve orta seviye teknolojilere dayanan sektörler hâkimdir. Uluslararası yapıya kavuşan veya küresel marka üretebilen bir Türk şirketi hâlâ yok denebilir. Son 30 yılda yaşanan büyük değişikliklere rağmen hâlâ üstesinden gelinememiş olan bu tikanıklığın önemli toplumsal sonuçları olmuştur. Takip eden kısımda Türkiye'nin küresel entegrasyonu ve sonuçları tartışılacaktır.

TÜRKİYE'DE KÜRESELLEŞME VE KÜRESEL EKONOMİYE ENTEGRASYON

İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye ekonomisini üç ana döneme ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi 1950'lerde tarım ürünlerinin ve doğal kaynakların ihracatına ve sanayi ürünlerinin ithalatına dayalı göreceli liberal dönem; ikincisi ağır sanayiye yönelen 1960 ve 1980 arası ithal ikameci, kapalı dönem ve sonuncusu ise 1980 sonrası emek yoğun sektörlerdeki ihracata dayanan küresel entegrasyon dönemidir (Boratav, 2003; Öniş, 2003). En başta da belirttiğimiz gibi bu çalışmada Türkiye'de küresel ekonomiye entegrasyon dönemi olan 1980 ve sonrasına yoğunlaşacağız.

1980 yılı Türk ekonomisinde çok önemli ve kökten değişikliklerin başlama dönemi idi. 1970'lerin sonlarında, siyasi kavgalarda binlerce insanın öldürüldüğü, temel tüketim maddelerinin bile piyasada bulunamadığı, her tür malda karaborsanın olduğu bir ortam söz konusuydu (Aydın, 2005). Devlet borçlarını

ödemekte güçlük çekiyor ve enflasyon giderek artıyordu. Bu buhranın üstesinden gelmek için o dönemde hükûmet, 1980 yılının Ocak ayında tarihe 24 Ocak Kararları olarak geçecek IMF destekli bir kemer sıkma programı başlattı. Program, temel olarak dış ticareti arttırıp, yabancı yatırımları teşvik ederek ekonomide büyüme ve istikrar sağlamayı hedeflemekteydi. Program ayrıca kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesini ve esnek bir döviz kuruna geçişi de içermekteydi.

12 Eylül 1980’de, Tük Silahlı Kuvvetleri ülkedeki siyasi ve ekonomik durumu öne sürerek yönetime el koydu. 12 Eylül rejimi genel olarak başlatılmış olan kemer sıkma programına sadık kaldı ve programın mimarlarından Turgut Özal’ı darbeden sonra kurulan geçici hükûmetin maliye bakanı olarak atadı. 1983 seçimleriyle iktidara gelen Turgut Özal hükûmeti, liberalleşmeyi ve küresel ekonomiye entegrasyonu daha da hızlandırdı. Özal hükûmeti, bankacılık ve ticaret sistemlerini büyük oranda küresel ekonomiye açtı. Yabancı yatırımcılar üzerindeki çoğu sınırlamalar bu dönemde kaldırıldı. 1991’e kadar süren bu dönemde ekonomi önemli ölçüde büyümüş ve ithalat ve ihracatta o zamana kadar görülmeyen artışlar yaşanmışsa da yüksek enflasyon, ulusal paranın değer kaybı ve sürekli artan iç ve dış borçlar ciddi sorunlar olarak ortaya çıkmıştır.

1991 seçimleriyle Özal hükûmeti iktidardan uzaklaşmış olsa da takip eden dönemde küresel ekonomiye entegrasyon süreci bütün hızıyla devam etti. Kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi hızlandı (Aydın, 2005). Ulusal borç ve enflasyon ise büyümeye devam etti. 1990’lı yıllar ve 2000’lerin başı Türkiye için ekonomik ve siyasi krizlerin yaşandığı yıllar oldu. 1994 yılında çok ciddi bir ekonomik buhran yaşayan Türkiye, 1997-1998 yıllarında ordunun Erbakan hükûmetine müdahalesiyle bir siyasi istikrarsızlık dönemine de girdi. 2001 yılında ise Türkiye tarihinin en ağır iktisadi buhranlarından biri yaşandı. Bu süreçte birçok banka battı ve mali sistem neredeyse çökme noktasına geldi. Bu krizlerin ardından, Türkiye IMF ile yeni anlaşmalar imzaladı ki bu anlaşmalar ülkeyi ziyadesiyle küresel ekonomiye açılmaya itti (Aydın, 2005).

2002 yılında iktidara gelen ve devam eden AKP hükûmetleri döneminde de Türkiye küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde ilerlemeye devam etti. Hükûmet 2001 Krizi’nden sonra IMF ile imzalanan anlaşmalara sadık kaldı ve yabancı yatırımı daha da özendiren ve yabancılara ülke sınırları içinde mülk edinme hakkı getiren düzenlemeler çıkardı. Bu dönemde devletin enerji, telekomünikasyon sektörlerindeki varlığı özelleştirmeler yoluyla büyük oranda sona

erdi. Bu dönemde ayrıca ihracat ve ithalat Özal dönemindeki sıçramaya benzeyen çok önemli artışlar yaşandı.

Kısaca özetlediğimiz bu dönemde ekonomide yaşanan değişimleri daha iyi anlamak için yabancı yatırım girişlerine, ithalat ve ihracat rakamlarına ayrıntılı olarak bakmak faydalı olacaktır. Tablo 1, 1975-2010 yılları arasında Türkiye'nin doğrudan yabancı yatırım (DYY) ve ithalat ve ihracat miktarlarını göstermektedir. Tabloya baktığımızda ilk dikkatimizi çeken şey ithalat ve ihracattaki çok önemli artışlara karşın, DYY stokunda 1980-2010 arasında gayrisafi millî hasılaya (GSMH) oran açısından önemli bir artış yaşanmadığıdır. Son yıllarda bir miktar artış göstermiş olsa da doğrudan dış yatırımların Türkiye'nin küresel ekonomiye entegrasyonunda çok önemli bir rol oynamadığı ve bu entegrasyonun genelde uluslararası ticaret üzerinden gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 1. Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırım ve Dış Ticaret (1975-2009)

	Doğrudan Yabancı Yatırım Stoku		İhracat		İthalat	
	Milyar ABD \$	% Gayrisafi Millî Hasıla	Milyar ABD \$	% Gayrisafi Millî Hasıla	Milyar ABD \$	% Gayrisafi Millî Hasıla
1975	KY	KY	1.4	3,1	4.7	10,5
1980	8.8	12	2.9	4,2	7.9	11,4
1985	9.2	14	7.9	11,7	11.3	16,8
1990	11.1	7	12.9	8,6	22.3	14,9
1995	14.9	9	21.6	12,7	35.7	21,0
2000	19.2	8	27.7	11,5	54.5	20,4
2005	71.1	15	73.4	15,1	116.7	24,1
2010 ^a	77.7	13	113.8	18,4	185.4	30,1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010a; United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2010; World Bank, 2010.

KY: Kayıt Yok

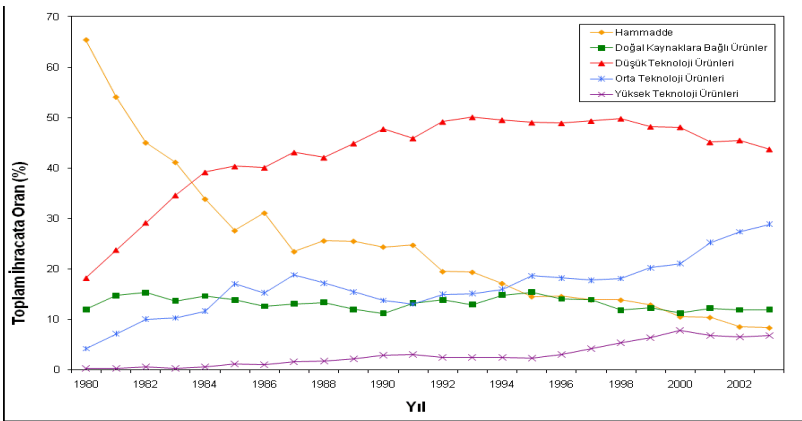
a: Doğrudan yabancı yatırım için rakamlar 2009 yılına aittir.

Tabloya yakından bakıldığında 1980'de Türkiye'nin GSMH'nin % 12'sine tekabül eden bir DYY stokuna sahip olduğu görülmektedir (UNCTAD, 2010). 2009'da ise DYY stoku 77.7 milyar ABD dolarına çıkmış olsa da GSMH'ye olan

oran yine % 13 civarında kalmıştır. 1980'deki DYY stoku seviyesi 1960-1977 ithal ikame dönemi boyunca gerçekleştirilen yabancı yatırımlarına dayanmaktadır. Bu dönem boyunca, yabancı şirketler devlet tarafından koyulan korumacı engelleri aşmak için yerli sermaye ile ortak teşebbüslere katılmışlardır (Keyder, 1987). 1990'lardaki düşüşten sonra yaşanan 2000'lerdeki artış ise daha çok enerji ve telekomünikasyon alanındaki büyük kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesinden ve özel sektöre ait bazı büyük bankaların yabancı yatırımcılar tarafından satın alınmasından kaynaklanan ve ekonominin tümüne çok etki etmeyen bir yapıya sahiptir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2006).

Tablo 1, Türkiye'nin toplam ihracatının 1980'de GSMH'nin % 4,2'sine tekabül eden 2.9 milyar dolar olduğunu göstermektedir. 1985'e gelindiğinde ise ihracat GSMH'nin % 11'ine yani 7.9 milyar dolara fırlamıştır. Sonraki yıllarda sürekli bir artış gösteren ihracat 2000'li yıllarda yeniden bir sıçrama göstererek 2010 yılında GSMH'nin % 18'ine denk gelen 113 milyar dolar düzeyine erişmiştir. İhracata benzer biçimde yükselen ithalat da 2010'a gelindiğinde yıllık 185 milyar ABD dolarının üstüne çıkmıştır.

Şekil 1. Türkiye'nin İhracatının Teknolojik Dağılımı (1980-2003)



Kaynak: Kaya (2008).

Bu dönemde Türkiye'nin ihracat yapısı da önemli ölçüde değişim geçirmiştir. Şekil 1, Türkiye'nin 1980 ve 2003 yılları arası ihracatının teknolojik dağılımını göstermektedir. 1980'de Türkiye ihracatının % 70'e yakını tarım ürünleri ve

madenler gibi ham madde ürünleri oluşturmaktaydı. Sanayi ürünleri ihracatı % 30'lar civarındaydı ve önemli miktarda tarım ürünlerinin işlenmesine dayanmaktaydı. 1980'de başlayan küresel ekonomiye entegrasyon süreci ile birlikte emek yoğun ve düşük teknoloji tekstil ve konfeksiyon gibi sektörlerin ihracata olan katkısı çok büyük bir sıçrama yaptı. 1980'lerin sonunda, yükselmeye devam eden Türkiye ihracatının yarısını bu tür ürünler oluşturmuyordu. Bu dönemde, tarım ürünleri ve ham maddelerin ihracattaki payı sürekli azalarak 2000'lerde % 10'un altına düştü. Türkiye küresel ekonomiye açılımla birlikte görünüşte sanayi ürünleri ihracatçısı bir ülke hâline gelmişse de Güney Kore ve Tayvan vb. ülkelerin yaptığı gibi emek yoğun sektörlerden orta ve yüksek teknoloji gerektiren sektörlere geçişi tam olarak gerçekleştirememiştir. Temel olarak düşük işçilik maliyetine dayanan sektörler Türkiye ihracatının çoğunluğunu oluşturmaya devam etmişlerdir. Yüksek teknoloji gerektiren ürünlerin ihracattaki payı son yıllarda artmışsa da hâlâ % 10'un altındadır. Bu durum özellikle Çin ve Hindistan gibi büyük ve ucuz iş gücüne sahip ülkelerin 1990'larda kapılarını uluslararası şirketlere ve küresel ekonomiye açmalarıyla beraber Türkiye ekonomisi için büyük sorunlar doğurmuştur.

Özet olarak, Türkiye 1980'de başlayarak küresel ekonomiye temel olarak uluslararası ticarete dayanan hızlı bir entegrasyon yaşamıştır. Bu entegrasyon siyasi çalkantılara ve ekonomik krizlere rağmen hızlanarak devam etmiş, Türkiye toplumunu ve devleti büyük oranda değiştirmiştir. Takip eden kısımlarda küresel ekonomiye entegrasyon sürecinin Türkiye'nin; devletin yapısına ve gücüne, çalışma hayatına, toplumsal refah ve eşitsizliğe olan etkileri ayrı ayrı tartışılacaktır.

KÜRESELLEŞME, DEVLET VE KURUMSAL YAPI

Türkiye'de her zaman temeli Osmanlı geçmişine de dayanan güçlü bir devlet yapısı olagelmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, güçlü bir merkezîyetçi yapıya sahip olan Osmanlı İmparatorluğu bürokrasisi içinden gelen yöneticiler tarafından kurulmuştur. Yeni kurulan Cumhuriyet son dönem Osmanlı bürokrasini de çoğunlukla kendi hizmetine almıştır. Türkiye 1950 yılından itibaren demokratik sisteme geçmişse de bürokrasi, özellikle de askerî bürokrasi etkinliğini korumaya devam etmiştir. Bunu 1950-1998 yılları arasında gerçekleşen dört askerî müdahale de açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Hatta bürokrasinin bu güçlü rolü Türk aka-

demisyenlerini devlet çalışanlarını ayrı bir toplumsal sınıf olarak tanımlamaya itmiştir (örnek Keyder, 1987; Mardin, 1994). Bazı entelektüel ve akademisyenler sermayenin geri plandaki gücünü öne süren açıklamalar yapmaya çalışmışsalar da (örneğin Boratav, 2003, 2004, 2005; Öncü, 2003), sermayeden bağımsız ve güçlü bir yapı olarak bürokrasi, Türk aydınlarının ve akademisyenlerinin Türkiye algısında yerini hep koruyagelmıştır.

Fakat çalışmamıza konu olan 1980-2010 arası dönem Türkiye'nin devlet yapısı ve bürokrasinin konumunda da çok önemli değişikliklere yol açmıştır. Bu dönem boyunca devletin ve bürokrasinin ekonomideki varlığı ve kontrolü sürekli artan bir biçimde azalmıştır. Bu süreçte IMF gibi uluslararası kurumların etkisi çok büyük olmuştur. Türkiye 1980'den sonra IMF ile 24 Ocak Kararları ile başlayan birçok anlaşma imzalamıştır. Özellikle ekonomik krizler sonrası devletin ve bürokrasinin güçsüzlüğünü iyi değerlendiren IMF, dış destek ve kredi için ekonomik liberalleşmenin yanında hep devletin ekonomideki varlığının ve kontrolünün azaltılmasını koşul olarak öne sürmüştür. Bu bağlamda, 1980'lerin başından itibaren hükümetler sanayi, bankacılık, hizmet ve madencilik gibi alanlarda kamu iktisadi teşekkülleri olarak da bilinen devlete ait işletmeleri ve kurumları özelleştirmeye girişmişlerdir.

Küreselleşme ile beraber devletin özellikle ekonomideki kurumsal yapısı da önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. 1980'e kadar ekonomi ve kalkınma politikalarının belirlenmesinde önemli rol oynanan Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) gücü azalırken Hazine ve özellikle de süreç içinde özerk bir yapıya kavuşan Merkez Bankası güçlenmiştir (Boratav, 2003). Buna ek olarak toplumsal yapı içinde bürokratlar saygınlık ve zenginlik açısından yeni gelişen girişimci ve profesyonel sınıf tarafından gölgelenmiştir. Toplumsal sınıfı yapısı içinde de küresel ekonomi ile bağlantılı girişimci ve profesyonel sınıflar 1980 sonrası katlanarak büyürken, devlet memurlarının sayısındaki artış ve bürokrasideki genişleme göreceli olarak daha sınırlı olmuştur (Kaya, 2008).

Bütün bunlara bakarak devletin 1980 öncesi ekonomideki yaygın ve doğru-
dan varlığının küresel iktisadi entegrasyonla birlikte yerini daha sınırlı ve daha çok düzenleyici bir role bıraktığını söylemek mümkündür. Küreselleşme ile birlikte diğer ülkelerde de görülen bu durumu O'Riain (2000) "kurumsal tamponların" kaybı olarak adlandırmaktadır. Wade (2005) ise "kalkınma alanının" yok

oluşu tabirini kullanmaktadır. Özet olarak bugün baktığımızda Türkiye’de devlet hâlâ hatırı sayılır bir güce ve bürokratik yapıya sahip olsa da devletin ekonomik ve sosyal alanda yapabileceklerinin Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve IMF gibi uluslararası kurumlar ve bağlı olduğu antlaşmalar tarafından önemli derecede sınırlandırıldığını görmekteyiz.

KÜRESELLEŞME, İŞÇİLER VE ÇALIŞMA HAYATI

Küresel ekonomiye entegrasyon Türkiye’deki çalışma hayatına çok büyük etkiler yapmıştır. Tablo 2’de görüldüğü gibi 1980 yılında Türkiye’de çalışan nüfusun yarısından fazlası tarımda istihdam edilmiş durumdaydı. Sanayinin istihdamdaki oranı % 20 civarındaydı. Tarımdaki istihdam 1980’den sonraki dönemde sürekli azalmış 2010 yılına gelindiğinde toplam çalışan nüfusun % 25’ine kadar gerilemiştir. Çalışan erkeklerin arasındaki oran ise % 20’nin altına gerilemiştir (World Bank, 2010).

Aynı dönemde sanayideki istihdam hatırı sayılır bir artışla 2010 yılında % 26’lara yükselmiştir. Fakat sanayide çalışan iş gücü için asıl değişim kendi iç yapısında gerçekleşmiştir. 1980 öncesi sanayideki istihdam daha çok ithal ikameci sistem içinde büyüyen ve genelde iç piyasa için üretim yapan özel sermayeye ait orta ve büyük ölçekli firmalarla, daha çok büyük ölçekte olan kamu iktisadi teşekküllerinde gerçekleşmekteydi. Sanayide çalışan işçilerin büyük kısmı da güçlü ve yaygın sendikalar tarafından örgütlenmiş hâldeydi.

Tablo 2. *Türkiye’de İstihdamın Tarım, Sanayi ve Hizmet Sektörleri Arasındaki Dağılımı (1980-2008) (%)*

	Tarım	Sanayi	Hizmet	Toplam
1980	53,6	20,5	25,9	100
1988	47,1	21	31,9	100
1990	47	20	33	100
1995	44	22	34	100
2000	36	24	40	100
2005	29,5	24,8	45,7	100
2010	25,1	26,2	48,7	100

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010b; World Bank, 2010.

1980'den sonraki dönemde kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi ve küresel ekonomiyle rekabette zorluk çeken büyük yerli firmaların yerini daha çok küçük ölçekli ihracata dayanan firmaların almasıyla sanayideki istihdamın yapısı hızla değişti. Vasıflı ve örgütlü işçi sınıfının yerini büyük ölçüde vasıfsız ve sendikalara bağlı olamayan, birçoğu kayıt dışı olarak çalışan işçiler aldı.

Küreselleşme sürecinde devlet, işçi örgütlerine ve sendikalaşmaya olumsuz bir yaklaşım sergilemiştir. Daha sürecin başında, 12 Eylül rejimi işçi organizasyonlarını ya yasaklamış ya da güçlerini büyük ölçüde sınırlandırmıştır. Çoğu aktif üye ya hapse atılmış ya da ülkeyi terk etmiştir. Askerî yönetim, işçi hareketlerini ulusal güvenliğe ve ekonomiye zararlı unsur olarak görmüştür. Darbenin lideri olan Kenan Evren ilk konuşmasında işçilerin militanlığından ve ekonomideki yüksek ücretlerden şikâyetçi olduğunu dile getiriyordu (Boratav, 2003). Daha sonraki yıllarda sendikalar ve işçi örgütlenmesinin önü büyük ölçüde açıldıysa da 1980 öncesi güçlerini bir daha hiç yakalayamamışlardır.

Küreselleşme sürecinde sanayideki istihdamda belirli bir artış yaşanmışsa da bu kırdan kente göçen kitlelere yeterli sayıda iş sağlayabilecek bir düzeye hiç bir zaman ulaşmamıştır. Kırdan kentlere göç eden vasıfsız iş gücünün bir kısmı ihracata dayalı sektörler tarafından istihdam edilmiş, önemli bir oranı da genellikle kayıt dışı olarak hizmet sektöründe istihdam edilmişlerdir. Benzer durumlar küreselleşme ile birlikte diğer gelişmekte olan ülkelerde de yaşanmıştır (Kaya, 2008; Koo, 1990). Gelişmiş ülkelerde yurt dışına kayan imalat sektöründe işlerini kaybeden işçiler giderek genişleyen ve istihdamın % 75-80'ini sağlamaya başlayan hizmet sektörü tarafından istihdam edilmişlerdir (Brady ve Denniston, 2006).

Hizmet sektöründeki şişmenin yanı sıra işsizlik oranı 1980-2010 yılları arasında yüksek oranda kalmıştır. Ekonomik kriz dönemlerinde % 16-17'lere kadar çıkan işsizlik oranı genel olarak % 10'larda seyretmiştir (International Labor Organization [ILO], 2010; TÜİK, 2010b). İşsizlik oranı vasıfsız ve genç iş gücü içinde ise % 20'ler civarında seyretmiştir (TÜİK, 2010b). Bu da göstermektedir ki, küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde Türkiye'de hızla büyüyen ihracat sektörü vasıfsız, çoğunluğu genç ve yeni şehirli kitlelere iş olanakları sağlamışsa da bu kitlelerin tamamına iş sağlayacak düzeye hiçbir zaman ulaşamamıştır.

KÜRESELLEŞME, TOPLUMSAL REFAH VE EŞİTSİZLİK

Sosyal bilimlerde ve dünya kamuoyunda küreselleşme ile ilgili en önemli tartışmalardan biri küreselleşmenin özellikle gelişmekte olan ülkelerde fakirlik ve toplumsal eşitsizliğe etkisi üzerinedir. Tartışmanın bir tarafı küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelere tarımı terk eden nüfusa iş imkânları açarak, ülkelere ihracat ve dış yatırım yoluyla sermaye birikimi ve girişi sağlayarak toplumsal refahı olumlu etkilediğini iddia etmektedir (örneğin Bhagwati, 2004; Bhalla, 2002; Friedman, 2006). Buna karşı çıkan bazı akademisyen ve küreselleşme karşıtı aktivistler ise küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerdeki işçilerin çok kötü şartlar altında ve çok düşük ücretlerle çalıştırıldığı, ülke kaynaklarının talan edildiği ve doğal çevrenin kirletildiği bir ortama yol açtığını söylemişlerdir. Bunlardan bazıları daha adil bir küreselleşme çağrısında bulunurken bazıları da sürecin hepten geri döndürülerek yeni bir yerelleşme dönemi önermişlerdir (Fernandez-Kelley, 1983; Goldsmith ve Mander, 2001; Lee, 1998).

Türkiye'ye baktığımızda ise 1980-2010 küresel ekonomiye entegrasyon döneminde Türkiye'de Dünya Bankasının mutlak fakirlik göstergesi olarak kullandığı günlük 1.25 ABD dolarının altında geliri olan insan oranının 1985-2006 yılları arasında yine Dünya Bankasının kendi tahminlerine göre pek değişmediğini görmekteyiz (World Bank, 2010).² Tablo 3'te görülebileceği gibi Türkiye'nin resmî verilerine göre ise fakirlik oranı 1990'larda % 30'lara yakınken 2000'lerde % 20'nin altına gerilemiştir. Bu durum son yıllarda ciddi bir iyileşme gösterse de 1980'ler ve 1990'lardaki fakirlik istatistikleri çok da sağlıklı olmadığı için bir karşılaştırma yapmayı zorlaştırmaktadır.³

Aynı dönemde ise Türkiye'de gelir adaletsizliği göstergelerinde önemli bir değişiklik olmamıştır. Tablo 3'e bakınca hem akademi hem de devletler tarafından en yaygın biçimde kullanılan gelir adaletsizliği göstergesi olan Gini indeksi rakamlarının ve en tepedeki % 10 ve % 20 nüfusun millî gelirden aldıkları payın ise az miktarda azaldığını görmekteyiz. Buna karşın en alttaki % 10 ve 20 nüfusun millî gelirden aldığı payın da bir miktar azaldığını gözlemliyoruz. Sos-

2 TÜİK tarafından yapılan hesaplamalara göre ise günlük 1.25 ABD dolarının altında yaşayan fert oranı yok denecek kadar azdır (TÜİK, 2010c).

3 Türkiye'de dört kişilik bir hane için 2010 yılında açlık sınırı aylık 318 YTL, yoksulluk sınırı ise aylık 896 YTL olarak belirlenmiştir (TÜİK, 2010c).

yal bilimlerde gelir adalersizliğini ölçmek üzere en yaygın biçimde kullanılan yöntemlerden olan ğını indeksi de bo dönemde iniş çıkışlar yaşamakla beraber genelde aynı düzeyde seyretmiştir.

Tablo 3. *Türkiye’de Fakirlik ve Gelir Dağılımı, 1985-2006.*

	1985	1995	2000	2009
Günlük 1.25 \$ Altında Yaşayan (%)	2	2,1	2	2
Fakirlik (%)	KY	28,3	27	18
Gini İndeksi	43,6	41,5	42,7	41,5
En tepedeki % 10’un Millî Gelirden Aldığı Pay	35,3	32,3	33,5	32,1
En tepedeki % 20’nin Millî Gelirden Aldığı Pay	50	47,7	48,8	47,6
En alttaki % 10’un Millî Gelirden Aldığı Pay	2,37	2,27	2,21	2,07
En alptaki % 20’nin Millî Gelirden Aldığı Pay	5,91	5,8	5,64	5,57

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010c; World Bank, 2010.

KY: Kayıt Yok

1980 ve 2010 yılları arasında Türkiye’nin sınıfsal yapısı üzerinde yapılan analizler ise bu dönemde en tepedeki girişimci ve profesyonel sınıflarla en altta hizmet ve imalat sektörlerinde çalışan vasıfsız işçilerden oluşan proleter sınıfın genişlediğini göstermiştir (Boratav, 2004, 2005; Kaya, 2008). Sonuç olarak denilebilir ki küresel ekonomiye entegrasyon süreci Türkiye’de toplumsal refah ve eşitsizliği artırıcı büyük bir olumsuz etkide bulunmamışsa da sürecin mimarları olan IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar tarafından iddia edildiği gibi toplumsal refahı artıran ve ekonomik büyümeden gelen kazanımları tabana yayan bir etkide de bulunmamıştır.

SONUÇ

Küresel ekonomiye kapılarını açtığından beri geçen otuz yılda Türkiye’de çok şey değişti. İç piyasaya yönelik olarak çalışan ve devlet tarafından korunan özel sektörün yetmediği alanlarda devletin doğrudan kendisinin yer aldığı ekonomik yapı, yerini ihracata yönelik, küçük ve orta büyüklükte işletmelerin rolünün

büyük oranda arttığı, devletin doğrudan varlığının olmadığı bir sisteme bıraktı. Türkiye, çalışan nüfusunun yarısından fazlasının tarımda istihdam edildiği bir yapıdan, hizmet sektörü ve sanayinin en büyük işverenler hâline geldiği bir yapıya evrildi. 1980’de ithalatı ve ihracatı nerdeyse yok denecek kadar az olan Türkiye, 2010’a gelindiğine uluslararası ticaret ağlarının önemli üyelerinden biri hâline gelmiştir. Fakat tüm bu değişimlere rağmen Türkiye, Güney Kore ve Tayvan gibi ülkelerin başarılarını tam olarak tekrarlayamamıştır. Bugün Türkiye hâlâ küresel ekonomide ucuz iş gücüne dayanarak kendine bir yer edinmeye çalışmaktadır. Bu açıdan Türkiye’nin tecrübesi küreselleşme sürecinde benzer sıkıntıları yaşayan Latin Amerika, Orta Doğu ve Doğu Avrupa ülkelerine ışık tutacak düzeydedir.

Küreselleşme sürecinde Türkiye’nin devlet ve toplumsal yapısında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Son otuz yılda devletin ekonomideki doğrudan varlığı nerdeyse tamamen ortadan kalkmış ve bürokrasinin iktisadi politikalar üzerindeki etkisi önemli ölçüde azalmıştır. Toplumsal yapı içinde bürokratlar saygınlık ve zenginlik açısından küreselleşme sürecinde katlanarak büyüyen girişimci ve profesyonel sınıflar tarafından gölgelenir hâle gelmiştir.

Küreselleşme süreci içinde büyüyen ekonomi ise toplumun geneline yayılan bir refah getirememiştir. Yaşanan ekonomik büyümeye, ithalat ve ihracattaki patlamaya ve hatırı sayılır dış sermaye girişine rağmen fakirlik, işsizlik ve gelir adaletsizliği konularında önemli bir iyileşme sağlanamamıştır. İşsizlik oranı kriz dönemlerindeki çok yüksek oranlardan aşağı çekilebilmişse de % 10’ların altına hiç inmemiştir. Gelir ve zenginlik açısından toplumun en tepesindeki % 10 ve 20’nin millî gelirden aldığı pay bu dönem boyunca hep yüksek kalmıştır. Bazı iyileşmeler sağlanmakla beraber, fakirlik oranı da önemli ölçüde gerilememiştir. Bu dönemde en kazançlı çıkan kesim ise küresel ekonomiye iş yapan veya küresel ekonomiyle bağlantıyı yürüten girişimci ve profesyonel sınıflar ve gruplar olmuştur. Başta İstanbul olmak üzere küresel ekonomiyle bağlantılı az sayıda kentte yoğunlaşan bu kitlelerle toplumun gerisi arasındaki uçurum artmıştır.

Bu sebeple, önümüzdeki yıllarda sosyal politikalar geliştirilirken, IMF gibi küreselleşmenin bayraktarlığını ve jandarmalığını yapan uluslararası kuruluşların tahminlerinin aksine, Türkiye’de küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde yaşanan ekonomik büyümenin tek başına toplumsal refahı sağlayamadığının ve yükselen suların herkesin teknesini yükseltmediğinin farkında olunmalıdır.

2000 SONRASI TÜRKİYE EKONOMİSİNİN YOL HARİTASININ BELİRLENMESİNDE IMF'NİN ETKİSİ

Halil Tunalı

IMF İSTİKRAR PROGRAMLARI

II. Dünya Savaşı bitmeden yeni bir uluslararası para sisteminin kurulması, döviz kurlarında istikrar sağlanması, dünya ticaretinin serbestleştirilmesi, uluslararası rezerv sorununun çözüme kavuşturulması ihtiyaçları gündeme getirilmiştir. Bu ihtiyaçlara cevap verecek bir uluslararası para sistemini oluşturmak amacıyla 1-22 Temmuz 1944 tarihleri arasında ABD'nin New Hampshire eyaletinin Bretton Woods kasabasında 44 ülkenin delegasyonlarıyla bir konferans toplanmış ve bu sistem içerisinde, ülkelerin ödemeler bilançosu dengesizliklerini gidermek ve finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund) ve Dünya Bankasının (World Bank) kurulması kararlaştırılmıştır. Neoklasik ve Monetarist yaklaşımları temel alan IMF istikrar programları genellikle sıkı para ve maliye politikalarıyla beraber fiyat kontrollerinin kaldırılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, faiz oranlarının serbestleştirilmesi, ücretlerin kontrolü gibi bir dizi yapısal değişimi içermektedir.

IMF kredi isteyen ülkelere önce bir dizi performans kriteri koşulu öne sürmekte, ülkeler bu kriterlere uymayı taahhüt ettikleri takdirde stand-by anlaşması imzalanarak kredi verilmektedir. Daha sonra IMF tarafından periyodik olarak denetlenen bu kriterlere uyulmadığı takdirde anlaşma askıya alınabilmekte yada yeni kriterler konabilmektedir.

Yıllar içinde IMF'nin borç verme politikası küresel gelişmelere de bağlı olarak şekillenmiştir. Örneğin 1970'lerin sonundan itibaren gelişmekte olan ülkelerin, 1990'ların başından itibaren ise Doğu Bloku ülkelerinin geçirdiği sürece paralel şekilde IMF programları da yapısal uyum programlarını öncelemeye baş-

lamıştır. Yapısal uyum programlarında daha önce kapalı bir görünüm arz eden ve/veya piyasa ekonomisine tam olarak geçiş yapamamış ekonomilerin ekonomik yapısını dönüştürme amacı vardır. Söz konusu ülkelerin en başta dış ticareti kapalı bir yapı arz ettiğinden dış ticaretin serbestleştirilmesi önemli bir adımı ifade etmektedir. Bu gibi ülkelerde devlet ekonomik hayatın oldukça içinde ve müdahil olduğundan devletin ekonomiden çekilerek yerini özel sektöre bırakması gerektiğinden hareketle başta bankacılık sektörü olmak üzere özelleştirmeler ve devletin ekonomik hayattaki yerinin ve işlevinin yeniden tanımlanması önemli olmaktadır.

TÜRKİYE IMF İLİŞKİLERİ

Türkiye 9 Eylül 1946 tarihinde yaptığı devalüasyonla TL'nin ABD doları karşısında değerini saptamış ve 47 milyon dolarlık bir iştirak hissesi ile "Milletlerarası Para Sandığı" (IMF) sistemine üye olarak kabul edilmiştir. Türkiye bu tarihten sonra ödemeler bilançosu sorunu veya döviz sıkıntısı yaşadığı durumlarda sık sık IMF'ye başvurmuştur. Türkiye ile IMF arasında ilk stand-by anlaşması 1 Ocak 1961'de yapılmış ve yaklaşık 1 yıl sürdükten sonra 31 Aralık 1961'de sona ermiştir. 30 Mart 1962'de IMF ile yeni bir düzenlemeye giden Türkiye'nin bu anlaşması bir yıldan da az sürmüş ve 31 Aralık 1962'de bitmiştir. 15 Şubat 1963'te üçüncü Stand-by'ına giden Türkiye'nin anlaşması yaklaşık dokuz ay sürmüştür. Dördüncü Stand-by anlaşması 15 Şubat tarihinde başlarken, bu anlaşma da 31 Aralık 1964'te bitmiştir. Türkiye, 1961 yılından, 1970 yılına kadar her yıl, IMF ile bir Stand-by gerçekleştirmiş ancak anlaşmalar genellikle bir yıl dolmadan sona ermiştir. 1970'li yıllarda IMF'nin devalüasyon ve dış ticarete liberalizasyon baskıları yoğunlaştı ancak 1978'e kadar Türkiye IMF ile stand-by anlaşması imzalamamıştır. Bu yıldan 1980'e kadar IMF ile yeniden birer yıllık Stand-by anlaşmaları gerçekleştirmiştir. Türkiye'nin 18 Haziran 1980 tarihinde IMF ile gerçekleştirdiği Stand-by anlaşması tam 3 sene sürmüş ve 17 Haziran 1983'te sona ermiştir. 1983 yılında yeni bir Stand-by düzenlemesine giden Türkiye'nin anlaşması bir yıl sürmüştür. Türkiye, 1984'ten 1994'e kadar IMF ile Stand-by düzenlemesine gitmemiştir. 8 Temmuz 1994'te yapılan Stand-by ise 26 Eylül 1995'te sona ermiştir. Türkiye IMF ile 1998 yılında Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Bu tarihte Türkiye'nin bir ödemeler dengesi sorunu yaşamamasına rağmen IMF ile anlaşma yapmasının temel nedenleri enflasyon,

kamu açıkları ve bankacılık sektörü sorunlarıdır. Türkiye Aralık 1999'da IMF ile yeni bir stand-by anlaşması imzalamış ve 2000 yılında enflasyonla mücadele programını yürürlüğe koymuştur. 18. Stand-by düzenlemesine 4 Şubat 2002'de başlayan Türkiye, Ocak 2005'te 19. Stand-by anlaşmasını imzalamıştır.

Türkiye ekonomisi farklı dönemlerde farklı iktisat politikaları uygulamış olsa da ödemeler dengesi krizlerinden kurtulamamış ve bu sebeple de Türkiye-IMF ilişkisi süreklilik arz etmiştir. 1997 Kasım'ında, Mesut Yılmaz'ın başbakanlığındaki ANAP-DSP koalisyon hükûmetinin IMF ile başlattığı ve 1998 Temmuz ayında imzalanan Yakın İzleme Anlaşması ile sonuçlanan görüşmeler, kesintisiz on yıllık bir Stand-by anlaşması sürecine dönüşmüş ve 1946 yılından başlayan IMF-Türkiye ilişkilerinin de en uzun soluklusunu oluşturmuştur. Yine 1980-2008 arasındaki 28 yıllık dönemin 16 yıl gibi çok önemli bir kısmı yakın izleme ve Stand-by çerçevesinde IMF gözetimi ve denetiminde geçmiştir. 1999-2004 yılları arasında 17. ve 18. Stand-by anlaşmalarıyla köklü yapısal reformlar hayata geçirilmeye başlanmıştır.

IMF'nin Türkiye'ye bakışı 11 Eylül'den sonra değişmiştir. Küresel güvenlik algılamasında oluşan farklılık Türkiye'nin jeostratejik önemini arttırdığından IMF de 2001 Krizi sonrasında Türkiye'ye diğer ülkelerden daha cömert davranmaya başlamıştır. Türkiye IMF ile sonuncusu 2008 Mayıs'ında tamamlanan 19 Stand-by anlaşması yapmış, ancak bunların sadece 10 tanesini başarıyla tamamlayabilmiştir. Türkiye, özellikle 2001 yılından bu yana IMF destekli ekonomik program ile gerçekleştirdiği yüksek büyüme enflasyonu düşürme politikasında aldığı başarılı sonuçlarla, Asya Krizi'nde kredibilitesini yitiren, Arjantin tecrübesiyle de neredeyse iflas eden IMF için de somut bir başarı örneği olmuştur. Türkiye, Kasım 2000 Krizi arkasından IMF'den alınan Ek Rezerv Kolaylığı Desteği (SRF) ile yoluna devam etmiştir. 2001 Şubat Krizi'nde de IMF, Türkiye'ye dalgalı kura geçmesi kaydıyla yeniden destek vermiştir. 2001 yılının Eylül ayına gelindiğinde gereken reformları yapmadığı için Türkiye'yi aşırı bir dille eleştiren IMF Stand-by düzenlemesinin son iki taksidini zamanında serbest bırakmayarak bloke etmiştir. Tam bu sıralarda 11 Eylül olayı gerçekleşince Türkiye'nin stratejik önemi ortaya çıkmıştır. ABD birden Türkiye'ye yönelik eleştirileri bir kenara bırakarak Türkiye'yi övmeye başlamıştır. Hemen ardından IMF, Türkiye'yi üzerine düşen-

leri yapan bir ekonomi olarak lanse etmeye başlamıştır. Bu yaklaşımın ardından da Türkiye ile 19. Stand-by düzenlemesi yapılmış ve Türkiye'ye yönelik destek muslukları açılmıştır. Doğu Asya, Rusya ve Arjantin başarısızlıkları IMF'ye yönelik eleştirileri iyice arttırdığından Türkiye'nin başarılı olması IMF için son derece önem arz etmiştir. İlginçtir ki 19. Stand-by anlaşması IMF tarihindeki en başarılı anlaşmalardan birisi olarak lanse edilmiştir. Örneğin 11 Mayıs 2005 tarihli IMF Basın Açıklaması şu satırlara yer vermektedir: "... Türkiye'nin ekonomik başarımı bir kuşağın tanık olduğu en güçlü düzeydedir. Geçtiğimiz üç yıl içerisinde ortalama yıllık büyüme hızı yüzde 8'in üzerinde seyretmiş, enflasyon son otuz yılın en düşük değerini alarak tek haneli rakamlara inmiştir. Bu etkileyici başarımın ardında bir önceki IMF-destekli program uyarınca ortaya konan güçlü politika/reform uygulamaları yatmaktadır... Yetkililerin yeni 3 yıllık programı bu kazanımları genişletmeyi amaçlamaktadır..." (IMF Press Release, 2005)

IMF'YE YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

IMF'ye yöneltilen eleştirilerin başında her ülkeye aynı reçetelerin uygulanması gelmektedir. IMF Direktörü Horst Kohler IMF sisteminin Latin Amerika'da çalışmadığını gördüklerini itiraf etmiştir. IMF Avrupa Birinci Direktörü Michael Deppler Türkiye'de 1999-2000 yılında uygulanan IMF programında dövizde çıpa rejimi ve Merkez Bankasının vereceği kredilerde kısıtlama olmasının Türkiye koşullarında biraz kırılğan olduğu hatasını sonradan kabul etmiştir. Buna rağmen politikalar değişmeden devam ettirilmiştir.

Doğu Asya Krizi'nde IMF politikalarının başarısızlığı kuruma yönelik eleştirileri doruğa çıkarmıştır. Kriz öncesinde, Doğu Asya ülkelerinin hızlı kalkınma tecrübelerini, dinamik serbest piyasa ekonomilerinin başarısı olarak yansıtan IMF'nin, krizin salgın etkisi belirginleştikten sonra dahi güçlü finansal denetim yapıları bulunmayan bölgede finansal liberalizasyonda ısrarcı olması, krizin doğurduğu zararları arttırmıştır. Kriz başladıktan sonra IMF'nin dediğinin tersini yapıp sermaye hareketlerine kısıtlama getiren Malezya'nın ve yine sabit kur sisteminde ısrar eden Çin'in, IMF'nin dediklerini yapan Endonezya ve Kore'den çok daha az zararlı krizi atlatması IMF politikalarına duyulan güveni ciddi ölçüde sarsmıştır. Aslında IMF'ye yöneltilen eleştirilerde, döviz kurunu çıpa yapan

bütün benzer programların (Brezilya, Meksika, Rusya, Tayland) başarısız olduğu dile getirilmekteydi. Buna rağmen politikalarda bir değişiklik olmamıştır.

Özellikle Doğu Asya Krizi'nde IMF politikalarına uymayan ülkeler krizi daha az zararla atlattırken, bağlı kalan ülkelerin daha fazla zarar görmesi IMF'nin niyetini de sorgulatır hâle getirmiştir. Özellikle de krizlerden sonra yerli şirketlerin değerinin çok altında satılmak zorunda kalması ve dar gelirli geniş kesimlerin krizden çok daha fazla etkilenmesi IMF karşıtı ekonomi ve kalkınma politikalarının tekrar revaç bulmasını sağlamıştır. Özellikle Doğu Asya ülkeleri krizden sonra temelde dış ticaret fazlasından kaynaklanan cari işlemler fazlası vererek, hem yatırımlar için iç tasarruflarını kullanmaya yönelmişler hem de uluslararası rezervlerini arttırarak sermaye çıkışlarının krize götüren etkilerini bertaraf etmişlerdir.

IMF'nin istikrar programları kısa dönemde ekonomide daraltıcı etkiler yaratmakta ve bu da ekonomik daralmayı daha da şiddetlendirmekte ve krizlere yol açabilmektedir. Acı reçetenin yükü genelde dar gelirli kesimin sırtına yüklenmektedir. Bu da Arjantin'de olduğu gibi sosyal patlamalara yol açabilmektedir. IMF tipi programların gelir dağılımı üzerindeki etkileri incelendiğinde, programların gelir dağılımını bazı gelir gruplarının lehine bazı gelir gruplarının da aleyhine etkilediği görülmüştür. Programdan hangi gelir grubunun nasıl etkilendiği, grubun politik gücü ile yakından ilişkilidir.

IMF'nin ABD'nin bir kuruma hâline geldiği iddiası da yine Fona yöneltilen önemli eleştirilerden biridir. Buna göre IMF ABD çıkarlarına uygun hareket etmektedir. Kredi verirken de ülkeleri buna göre ayırmakta, ABD'nin uygun gördüklerine kredi verirken diğerlerine vermemektedir. Yine Fon ABD'de son dönemde ortaya çıkan finansal kriz esnasında krizin özellikle Amerikan ekonomisindeki kaynaklarına dair oldukça pasif bir tutum izlemiş ve gerekli tepkileri vermemiştir.

Bir diğer eleştiri IMF'nin ve hatta genel olarak Bretton Woods kurumlarının ülkelerin yarattığı problemleri çözmediği, tam tersine giderek kendi yarattığı sorunları çözmekle uğraşan kurumlar hâline geldiği yönündedir. Buna göre Doğu Asya Krizi başlayınca IMF'nin önerdiği paket krizi hafifletmek yerine şiddetlendirmiş ve bu kez kendi yarattığı sorunu çözmekle uğraşmıştır. Benzer bir süreç 1999-2001'de Türkiye'de de yaşanmıştır. Krizde olmayan bir ekonomi IMF programını uygulamaya başladıktan sonra krize girmiş ve sonrasında da bu krizi ortadan kaldırmak için yine bir IMF programı devreye sokulmuştur. Benzer bir

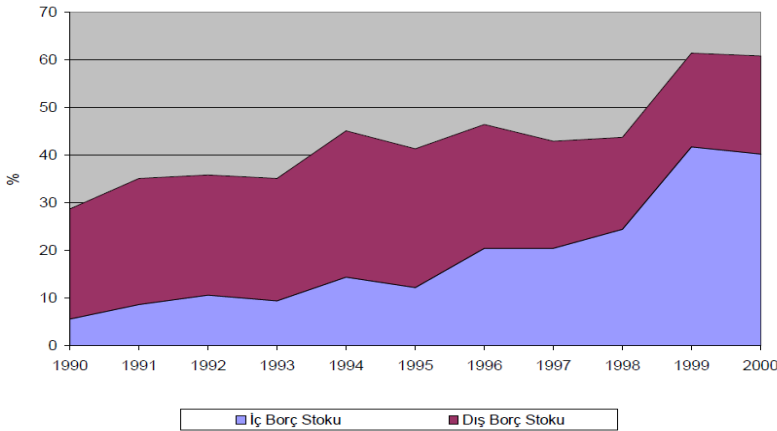
eleştiri Dünya Bankası için de yapılmaktadır. Dünya Bankası da yapısal uyum politikalarıyla gelir dağılımını önce bozup yoksulluğun artmasına katkı yapmaktaki; sonra da “yoksulluğu önleme” programlarına kaynak ayırmaktadır.

IMF-TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE KESİNTİSİZ EN UZUN DÖNEM: 1998-2008

1990’lı yıllarda ekonomide var olan sorunlar giderek içinden çıkılmaz bir hal almış ve ekonomi yönetimi 1999’un sonunda tekrar IMF’nin kapısını çalmaktan başka çare bulamamıştır.

Bu dönemin en göze çarpan gelişmelerinden biri kamunun borç stokunun çok önemli oranlarda artması olmuştur. Toplam kamu borç stoku içinde ise özelikle iç borç stokundaki artış dikkat çekmektedir. 1990 yılında % 6 olan toplam kamu net iç borç stokunun GSYH’ye oranı özellikle 1995 yılından itibaren önemli oranlarda artmaya başlamıştır. 1995-1998 arasında söz konusu oran yaklaşık iki katına çıkarak yüzde 10’lardan yüzde 20’lere çıkmıştır. Asıl dikkat çekici artış ise 1998-1999 arasındaki artıştır. Bu dönemde toplam kamu net iç borç stokunun GSYH’ye oranı yüzde 20’lerden yüzde 40’lara çıkmıştır. Toplam kamu borç stokunun GSYH’ye oranı ise 1990 yılında yüzde 29 iken 1999 yılında yüzde 61’ yükselmiştir (bkz. Grafik 1).

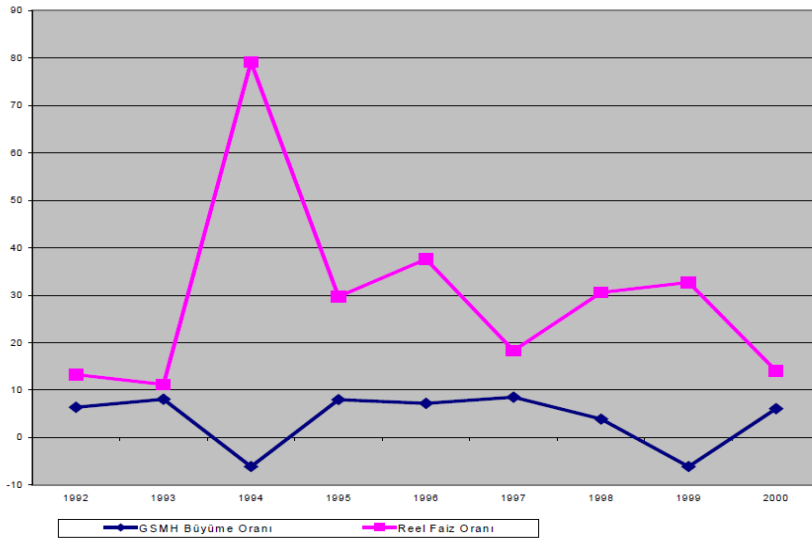
Grafik 1. Kamu Net Borç Stokunun GSMH’ye Oranı



Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001a:2.

Bu dönemde Türkiye ekonomisinin net dışborç ödeyicisi durumunda olmasından dolayı dışarıdan borçlanmakta zorlanması ve içeride de enflasyonun belirsiz ve yüksek seyretmesi risk primini yükselterek kamunun borçlanma faizlerinin reel olarak oldukça yükselmesine yol açmıştır. Yüksek reel faizler ve büyüme hızının bu yüksek faizlerin oldukça gerisinde kalması kamun giderek artan borçlanma gereğini bir borç-faiz kısırdöngüsüne sokmuştur (TCMB, 2001a:3).

Grafik 3. İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (%)



Kaynak: Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, TCMB, 2001a: 3.

1990-2000 döneminde kamu borçlanmasının artmasında pek çok faktör rol oynamıştır. Bunlar arasında en başta gelenler yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan KİT'ler, yapısal dönüşümü hedeflemeyen tarımsal destekleme politikaları, kamu bankalarının görev zararları, kamudaki aşırı ve verimsiz istihdam politikası yani popülist politikalarlardır. Kamudaki harcamaların yüksekliğine karşılık vergi gelirlerinin düşük olması kamunun borçlanma gereğini giderek artırmıştır. 1990 yılında toplanan her 100 liralık vergi gelirinin 31 lirası faiz ödemek için kullanılırken, 1999 yılında bu rakam 72 liraya yükselmiştir (TCMB, 2001a:5-6).

Bu dönemde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin hızla artması özel sektör bankalarının da asıl işlevlerinden uzaklaşmasına ve reel sektöre kredi vermek yerine daha yüksek ve garanti getiri sağladığı için kamuya borç vermeye yönlendirmiştir. Bunun neticesi olarak Devlet iç borçlanma senetlerinin mevduat bankalarının toplam aktifleri içindeki payı 1990 yılında yüzde % 10'dan 1999 yılında yüzde % 23'e çıkmıştır. Aynı dönemde özel sektöre açılan kredilerin toplam aktifler içindeki payı ise yüzde % 36'dan yüzde % 24'e inmiştir. Yüksek ve değişken enflasyonla birlikte kamu kesiminin artan borçlanma gereği TL'ye olan güveni sarsarak dolarizasyona ve halkın tasarruflarını giderek daha fazla döviz olarak tutmasına yol açmıştır (TCMB, 2001a:7-8).

IMF İLE YAPILAN STAND-BY ANLAŞMASI KASIM 2000 VE ŞUBAT 2001 KRİZLERİ

Türkiye'de yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerini anlayabilmek için 1999 sonunda IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasını ve 2000 yılından itibaren uygulanması taahhüt edilen programı incelemek gerekmektedir. Hazine müsteşarlığı tarafından 9 Aralık 1999 tarihinde IMF başkanı Michael Camdessus'a hitaben yazılan niyet mektubunda özet olarak Türkiye'nin

AB ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyüme trendlerine ayak uyduramadığı, büyümede istikrarın yakalanamadığı, bunda son 25 yıldır ülkede etkili olan enflasyonun büyük rol oynadığı belirtilmiş ve yeni bir programla ülkenin enflasyon sorunundan kurtarılacak istikrarlı bir ekonomik büyümenin sağlanması ve toplumun tüm kesimleri için daha iyi bir yaşam standardının yakalanmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Aralık 1999 niyet mektubu ile somutlaşan 2000 Enflasyonu Düşürme Programı genelde üç ana başlık üzerine inşa edilmiştir: (i) kamu kesimi (maliye) reformu; (ii) sosyal güvenlik, özelleştirme ve tarım kesimine yönelik yapısal nitelikli dönüşümler ve (iii) döviz kuru nominal çıkışına dayalı para programı.

IMF'ye Sunulan Niyet Mektubunda Yapılan Saptamalar

Aralık 1999'da IMF'ye sunulan niyet mektubunda şu saptamalar yapılmıştır:

- Ekonominin sağlıklı bir yapıya oturabilmesi öncelikle enflasyon sorunun

çözülmesine bağlıdır. Yüksek enflasyon TL'ye olan güveni sarsan, yüksek reel faizlere yol açan ve bu şekilde mali sistemin asıl fonksiyonu olan reel sektöre fon aktarma işlevinden caydırıp spekülasyona ve arbitraja yöneltmektedir. Bu süreçte kamunun yüksek bütçe açıkları vermesine bağlı olarak borçlanma gereğinin artması bankacılık sektörünün fonlarını yüksek reel faiz karşılığında kullanmasını ve bankacılık sektörünün de asıl işlevinden uzaklaşarak DİBS'lere yatırım yapan bir konuma sürüklenmesini getirmiştir.

- Yüksek reel faiz ödeyen kamunun borçları giderek artmıştır. 1998'de kamu borcunun millî gelire oranı % 44 iken, 1999 sonunda % 58'lere yükselmiştir.
- Kronik enflasyon ekonomik büyümede istikrarsızlık yaratarak sürdürülebilir ve istikrarlı büyümenin önünde en büyük engellerden biri olarak durmaktadır.

Niyet Mektubundaki Hedefler

Niyet mektubunda yukarıdaki saptamalar yapıldıktan sonra hedefler şu şekilde ortaya konmuştur:

- Enflasyon Hedefi: 2000 yılı sonunda TEFE'nin % 20, TÜFE'nin % 25, 2001 yılında TEFE ve TÜFE'nin sırasıyla % 10 ve 12, 2002 yılında ise % 5 ve 7 olması hedeflenmiştir.
- Büyüme Hedefi: 2000 yılı büyüme hedefi % 5-5,5; 2001 ve 2002 yıllarında ise % 5-6 aralığında olması hedeflenmiştir.
- Cari İşlemler Dengesi Hedefi: 2000, 2001 ve 2002 yılları için cari işlemler açığının GSMH'nin % 1,5-2'si olması hedeflenmiştir.

2000 yılı Ocak ayında başlayan bu programla birlikte üç yıllık süreyle hangi ekonomik politikaların izleneceği de önceden kamuoyuna ve ekonomik aktörlere duyurulmuş oluyordu. Böylece programla ilgili kafalarda oluşabilecek belirsizlikler ortadan kaldırılmış olacak ve programın isteyen herkes tarafından takibi ve aksayan yönlerini görmek mümkün olacaktı. İstikrar programlarının başarısında özellikle de enflasyonla mücadelede programı uygulayan hükûmetin güvenilirliği oldukça önemlidir. Güvenilirlik, hükûmetin programı tutarlı bir şekilde uygulamada ve hedeflere bağlı kalmada istikrarlı olmasını ifade eder. Bu noktadan ha-

reketle program hedeflerinin gerçekleştirilmesi üç temel unsura dayandırılmıştır: Faiz dışı dengenin mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformların ivedilikle gerçekleştirilmesi ve gelir politikaları ile desteklenmiş sıkı döviz taahhütleri. Enflasyonun temel sebebinin yüksek kamu harcamaları olduğu saptamasından hareketle kamu kesiminde kalıcı iyileştirmeler sağlanması amacıyla yapısal reformlara ve yeni bir kurumsal yapı oluşturulmasına büyük önem verilmiştir.

Bu çerçevede Merkez Bankasının bağımsızlığının sağlanması da para politikasının etkinliği açısından zorunlu bir adım olarak devreye sokulmuştur. Böylece para politikasında atılacak yanlış adımların sonuçlarını daha çabuk görmek ve gerekli düzeltmeleri vakit kaybetmeden yapmak mümkün olabilecektir (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 325). Türkiye’de önceki yıllarda Hazinesin Merkez Bankası kaynaklarına başvurusu ve para basılarak finansman sağlanması Merkez Bankasının para politikasını bağımsız olarak uygulayabilmesini ve fiyat istikrarı hedefini gerçekleştirmesini engellemiştir. Merkez Bankasının bağımsızlığının sağlanması çok önemli bir adımdır. Bununla birlikte enflasyonla mücadelede kredibilitenin sağlanmasında Merkez Bankasının kullanacağı araçlar da önemli hâle gelmektedir. Kullanılacak aracın kamuoyu ve ekonomik aktörler tarafından takibi ne kadar kolaysa şeffaflık ve buna bağlı olarak güven de o kadar kolay sağlanabilecektir.

Bu açıdan bakıldığında döviz kuru çapasının alternatiflerine göre avantajları bulunmaktadır. Örneğin parasal hedeflemede Merkez Bankası tarafından kullanılacak araçlardan birisi olmasına rağmen parasal verilerdeki değişimleri takip etmek döviz kurundaki değişimleri takip etmeye göre daha zor ve zaman alıcı olabilmektedir (Moreno, 2001: 19). 2000 yılı Program’ında da bu amaçla döviz kuru çapası yani döviz kurlarının öngörülebilirliğine dayalı bir araç kullanılması kararlaştırılmıştır. 1 ABD doları + 0,77 eurodan oluşan kur sepeti bir yıllık süreçte günlük olarak açıklanacak ve yıllık % 20 artış gerçekleştirilecekti. Üç yıllık süreçte 18’er aylık dönemler itibarıyla iki farklı kur sistemi uygulanacağı açıklanmıştı. Birinci 18 aylık dönemde (2000 Ocak-2001 Haziran) bir bant söz konusu değildi ve enflasyon hedefine yönelik kur sepeti söz konusuydu. İkinci 18 aylık dönemde ise (2001 Temmuz-2002 Aralık) kademeli olarak genişleyen bant sistemine geçilecekti. Bu bandın genişliği 2001 Temmuz’u ile Aralık’ı arasın-

da % 7,5, Ocak 2002-Haziran 2002 arasında % 15, Temmuz 2002- Aralık 2002 arasında ise % 22,5 olacaktı. Net İç Varlıklar'a tavan hedefi kondu ve 2000 yılı içinde de Mart, Haziran, Eylül ve Aralık sonu itibariyle 1999 yılı Aralık sonundaki eksi 1.2 katrilyon TL'lik sınırı aşmaması gerekiyordu. Dönemler içinde ise $\pm$ % 5'lik iniş çıkış söz konusu olabilecekti. İç para piyasasının esnekliğini arttırmak amacıyla TL mevduat stokuna uygulanan munzam karşılık oranı % 8'den % 6'ya çekilecek ve TL mevduat üzerine % 2'lik disponibilitate yani DİBS olarak tutulacak kısım zorunluluğu getirildi. Bu çerçevede kısa dönemli dalgalanmalar dışında tüm para tabanı ödemeler dengesi yoluyla yaratılacak ve iç faiz hadleri tamamen piyasa tarafından belirlenecekti. Merkez Bankasının Net Döviz Rezervleri ile ilgili olarak taban performans kriteri konuldu. Buna göre 30 Eylül 1999 tarihi itibariyle 17.900 milyon dolar olan Net Uluslararası Rezervler (NUR); 31 Aralık 1999 itibariyle 12.000 milyon, 31 Mart 2000 itibariyle 12.000 milyon, 30 Haziran itibariyle 12.750 milyon, 30 Eylül itibariyle 12.750 milyon ve 2000 yılı Aralık ayı itibariyle de en fazla 13.500 milyon dolara gerileyebilecekti. Bu şekilde Merkez Bankasının döviz rezervlerinin belli bir düzeyin altına düşmesinin engellenmesi hedeflenmiştir. Böylece Merkez Bankasının TL yaratabilmesi dışarıdan döviz girişine bağlanmış oluyordu. Merkez Bankasının kamuyu ve/veya piyasayı fonlamasının veya likidite vermesinin Net İç Varlıklar (NİV) kaleminin -1.2 katrilyon TL ile sabitlenmesi sonucu önü kesilmişti. Program kur riskini ortadan kaldırırken faiz riskini ortadan kaldıracak hiçbir önlem al(a)mayacaktı. Yapısal reformlar Program'ın en önemli bölümünü oluşturuyordu, çünkü yapısal reformları hayata geçirmeden elde edilen başarılar geçici olmaya mahkumdu. Yapısal reformlar sadece kamu kesimini değil özel kesimi de içine alıyordu. Kamu kesiminde yapılacak reformlar tarım, sosyal güvenlik, vergi politikası ve idaresi ile kamu mali yönetimi ve şeffaflık konularını içeriyordu. Program'da özelleştirmeye büyük bir önem verilmişti. 2000 yılında özelleştirmeden 7.6 milyar dolarlık bir gelir bekleniyordu. İki GSM ve Türk Telekomun % 20'lik hissesinin satılması, elektrik dağıtım ve enerji santrallerinin işletme haklarının satışı, TÜPRAŞ'ın % 15 hissesinin halka arz edilerek satışı performans kriterleri arasında yer alıyordu. Bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve düzenlenmesi de Program'da özellikle üzerinde durulan konulardandı. Daha önce Haziran 1999'da TBMM tarafından kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Hazine Müsteşarlığı ve Merkez

Bankası tarafından paylaşılan düzenleme, denetim ve gözetim yetkisi BDDK'ya devredilmişti. Eylül ayı sonunda ticari bankaların yabancı para net genel pozisyon (döviz açık pozisyon) sınırı sermayelerinin % 20'sine indirilmiştir. Bankalar Kanunu'nun özellikle BDDK'nın yetkilerini ve özerkliğini arttıracak şekilde değiştirilmesi hedefler arasında sayılmıştır. Öyle ki Kurul üyelerinin 2000 yılı Mart ayı sonuna kadar belirlenmesi ve BDDK'nın 2000 yılı Ağustos ayı sonuna kadar tümüyle faaliyete geçmesi yapısal performans kriterleri arasında sayılmıştır. Benzer şekilde sermaye yeterliliği ve yabancı para açık pozisyon limitlerine ilişkin kuralların hayata geçirilmesi, belirlenen sınırların üzerinde yabancı para açık pozisyonuna gidilmesi hâlinde ise % 100 munzam karşılık zorunluluğu cezasının uygulanması da performans kriterleri arasında sayılmıştır.

Krizlerle Noktalanın Süreç

2000 yılında hayata geçirilen Program, dış şokların olmadığı varsayımı altında iki tür risk taşımaktaydı. Birincisi hükûmetin tutarlı ve istikrarlı bir şekilde reformları hayata geçirmede başarısız olması ya da reform yorgunluğuna düşmesi böylece Program'a olan güvenin sarsılmasıydı. İkincisi ise piyasada oluşabilecek likidite sıkışıklığı durumunda Merkez Bankasının program gereği piyasaya likidite veremeyecek olmasının finansal sistem üzerinde yaratacağı sıkıntılardı (Yılmaz, Akcay ve Alper, 2002: 29-30). Program'ın uygulama aşamasında her iki problemle de karşı karşıya kalınmıştır. Program'ın temel amaçlarından biri kronik hâle gelmiş olan enflasyonun tek haneli rakamlara indirilip kontrol altına alınmasıydı. Bunun için Merkez Bankasının kullandığı temel araç ise döviz kuru çapası olmuştur. Programın sabit döviz kuru uygulaması TL'yi aşırı değerli hâle getirirken ithalatı ucuzlattığından ithalat ile ihracat arasındaki fark giderek ithalat lehine açılmış ve bu da cari işlemler açığının büyümesine yol açmıştır.

Faiz oranlarındaki düşüşün ekonomiyi canlandırması beklenen bir gelişmeydi (Uzunoğlu, 2004: 40-41). Bir taraftan ithalatın ucuzlaması, diğer taraftan faiz oranlarının hızla düşmesi tüketici kredilerinin ve toplumun tüketiminin artmasına yol açmış; tüketimdeki artış ise büyük oranda ithalatla karşılanmıştır. Tüketimin hızla artması ve dış ticarete konu olmayan sektörlerdeki fiyat katılıkları enflasyondaki düşüşün beklenenden yavaş olmasını getirirken, faiz oranlarındaki

düşüşün hızlı olması sürece ivme kazandırarak hızla uçuruma doğru gidilmesine yol açmıştır. Faiz oranlarının hızla düşmesi ise hükûmet tarafından başarı olarak algılanmış ve yansıtılmıştır (Celasun, 2002: 26).

Tablo 1. Ödemeler Dengesi (1999-2001, milyon TL)

	1999	2000	2001	2001-I	2001-II	2001-III	2001-IV
CARİ İŞLEMLER	-1.360	-9,819	3,314	-528	1,230	2,029	583
İhracat (FOB)	26,587	27,775	31,186	7,298	8,052	7,660	8,176
Bavul Ticareti	2,255	2,946	3,039	766	714	772	787
İthalat (CIF)	40,687	-54,503	-40,507	-10,586	-9,816	-10,002	-10,103
DIŞ TİCARET DENGESİ	-10,443	-22,375	-4,775	-2,070	-539	-1,297	-869
Diğ. Mal ve Hiz. Gelir	18,748	22,320	17,935	4,018	4,793	5,696	3,428
Turizm Gelirleri	5,203	7,636	8,090	737	2,355	3,555	1,433
Diğ. Öz. Res. Hiz. Gelir	7,118	7,861	3,553	1,434	820	665	634
Diğ. Mal ve Hiz. Giderleri	-14,840	-14,989	-13,824	-3,594	-3,873	-3,271	-3,086
Faiz Ödemeleri	-5,450	-6,299	-7,133	-1,817	-1,871	-1,514	-1,931
Diğ. Öz. Res. Hiz. Gider	-5,171	-3,694	-2,129	-513	-618	-480	-518
Karşılıksız Transferlar	5,175	5,225	3,978	1,118	849	901	1,110
İşçi Gelirleri	4,576	4,603	2,835	929	623	622	661
SERMAYE HAREKETLERİ	4,935	9,610	-13,882	-3,060	-6,342	-1,154	-3,326
Net Hata ve Noksan	1,631	-2,788	-2,356	-965	-253	-2,221	1,083
REZERVLER	5-,206	2,997	12,924	4,553	5,365	1,346	1,660
Resmi Rezerv (Değişim)	-5,614	-354	2,694	3,138	1,556	-1,688	-312

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2002: 51.

Tablo 2. İthalatın Ana Mal Gruplarına Göre Dağılımı
(1999-2000, Milyon ABD Doları)

	1999	Yüzde Pay	2000	Yüzde Pay	Yüzde Değişim
Toplam İthalat (CIF)	40,687	100,0	53,983	100,0	32,7
Sermaye Malları	8,729	21,5	11,249	20,8	28,9
Ara Malları	26,568	65,3	35,327	65,4	33,0
Tüketim Malları	5,063	12,4	7,221	13,4	42,6
Diğer	327	0,8	185	0,3	-43,3

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2001b: 46.

Asıl hedef enflasyonun düşürülmesi iken faizlerdeki düşüşün enflasyondaki düşüşü geride bırakmasına göz yumulması, hatta çanak tutulması (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 102) hükûmetin de krize giden süreçte mali sektörle hemen hemen aynı mantıkla hareket ettiğini yani öncelikle kendine daha fazla getirisi olan yolu tercih ettiğini göstermektedir. Zira faiz oranları düşerken Hazine daha düşük maliyetle borçlanabilecek, ekonomi de düşen faizle birlikte büyüyeceğine göre kamu borcunun millî gelire oranı da giderek düşecekti. Böylece yapısal reformlara ve sıkı bütçe uygulamalarına bile çok fazla gerek kalmayacaktı (Uzunoglu, 2004: 41).

Bu şekilde faizlerde hızlı bir düşüş sağlansa da bu ancak geçici bir çözüm olmuştur; çünkü yüksek reel faizin en önemli sebepleri arasında yüksek kamu borçlanma gereği vardı. Faizlerde kalıcı bir düşüşü sağlayabilmek için yüksek kamu borçlanma gereğini oluşturan faktörlere yapısal reformlarla çözüm getirmek, doğrudan yabancı sermaye girişi sağlamak ve ödemeler dengesindeki sorunları çözmek gerekmekteydi. Program'ın önemli bir diğer eksikliği toplumun tüm kesimlerine Program'ın yeterince açık bir şekilde anlatılamamış olmasıydı. Durum böyle olunca herkes Program'ı kendi istediği şekilde yorumladı. Örneğin mali kesim davranışlarını Program'la birlikte kur riskinin ortadan kalkacağı ve faiz oranlarının aşağı ineceği, dolayısıyla bu durumu gözeterek pozisyon almak gerektiği düşüncesi üzerine bina etti. Buna göre mademki döviz kuru artışları önceden belliydi, yani sabit döviz kuru uygulaması vardı kısa vadeli borç alınmalı ancak aktifler uzun vadeli hâle getirilmeli (Çünkü faizler düşecekti, bu yüzden

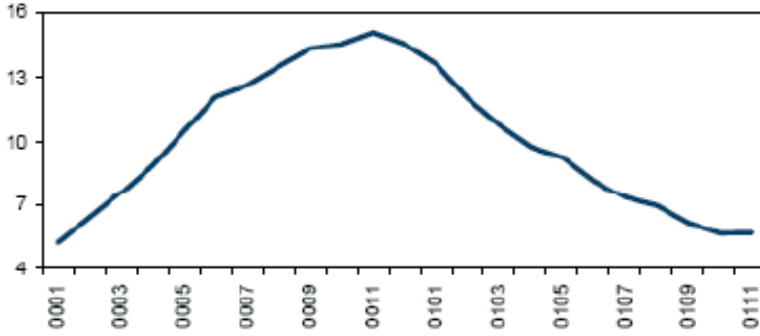
tüketici kredilerine ve DİBS portföyüne ağırlık verildi.) ve döviz açık pozisyonu mümkün olduğunca arttırılmalıydı.

Tablo 3. Ortalama Bileşik Hazine Faizi, 12 Aylık TÜFE ve TEFE Enflasyonu ve Beklenen TEFE Enflasyonu (1999-2000, %)

Ay	Hazine Bileşik Faizi	TÜFE Enflasyonu	TEFE Enflasyonu	Beklenen TEFE Enflasyonu	
	Ortalama	12 Aylık	12 Aylık	12 Ay Sonra	Yıl Sonu
1999 7	101,4	65,0	52,4	58,3	59,8
8	116,5	65,4	53,7	60,2	61,3
9	113,2	64,3	54,4	60,5	62,1
10	109,3	64,7	55,2	57,1	61,3
11	96,4	64,6	56,3	53,4	60,5
12	- (*)	68,8	62,9	44,1	56,8
2000 1	38,3	68,9	66,4	37,5	38,9
2	42,1	69,7	67,5	38,6	39,9
3	39,9	67,9	66,1	38,0	40,7
4	34,5	63,8	61,5	36,3	39,4
5	39,4	62,7	59,2	35,3	38,9
6	41,9	58,6	56,8	34,9	39,1
7	34,5	56,2	52,3	33,0	37,8
8	33,2	53,2	48,9	34,0	38,7
9	33,6	49,0	43,9	32,2	37,9
10	38,0	44,4	41,4	30,5	37,2
11	41,0	43,8	39,1	29,9	37,8
12	- (*)	39,0	32,7	29,9	37,0
2001 1	65,0	35,9	28,3	27,1	28,2

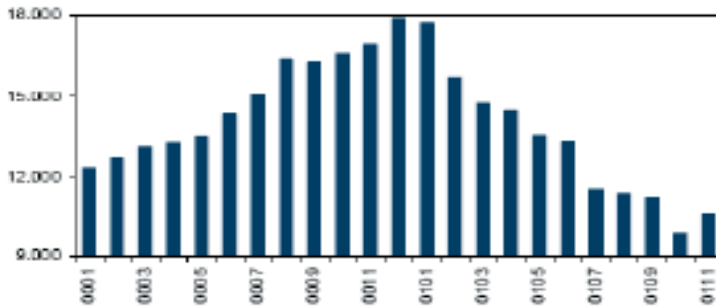
Kaynak: Uygur, 2001: 11.

* 1999 Aralık ayında ihale yapılmamıştır.

Grafik 8. *Tüketici Kredilerinin Toplam Krediler İçindeki Payı (%) (2000-2001)*

Kaynak: TCMB, 2002: 126.

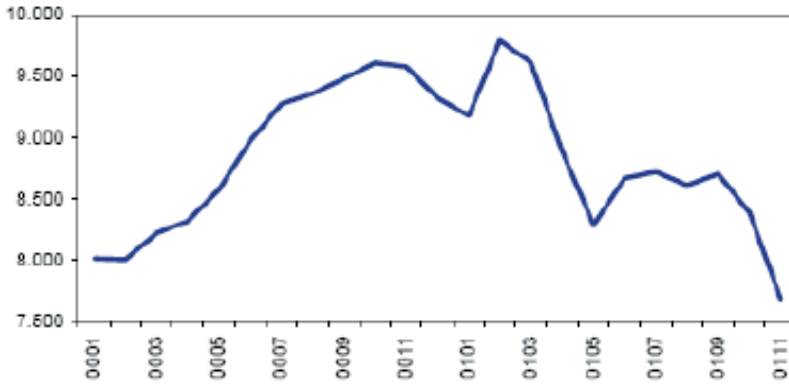
IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmasını takip eden yapısal uyum sürecinin en sıkıntılı alanlarından biri bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması olmuştur. Program uygulanmaya başlamadan önce beş banka TMSF'ye devretilmiş ancak bu bankacılık sektörünü güçlendirmek için yeterli olmadığı gibi sektörün yapısının çok zayıf olduğu ve krizlere karşı zayıf olduğu algılamasını da arttırmıştır. Yapısal problemleri olmasına rağmen sektör Kasım 2000 Krizi'ne kadar dış borçlanmasını hızla sürdürmüş, Şubat 2001 Krizi'ne kadar devam eden artış sabit kurun terk edilmesiyle düşmeye başlamıştır.

Grafik 9. *Bankacılık Sektörünün Yurtdışından Kullandığı Krediler (Milyon ABD Doları)*

Kaynak: TCMB, 2002: 131.

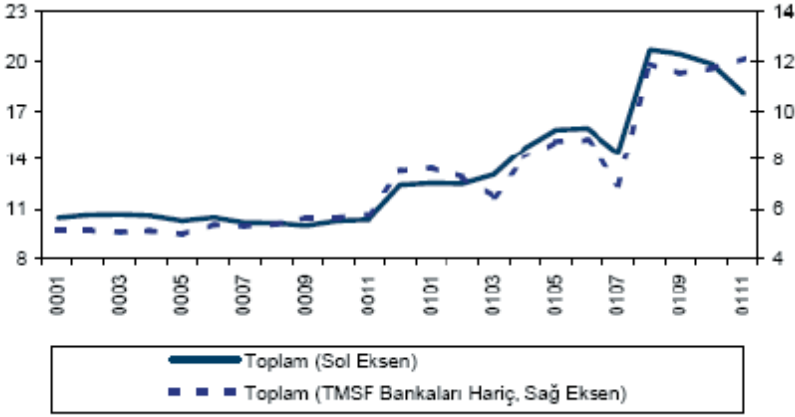
Nominal faiz ve daha hızlı olarak reel faiz düşüşüne DİBS faizi öncülük etmiş, tüketiciyi ilgilendiren mevduat faizi daha da çok inmiştir. Krediler özellikle de tüketici kredileri hızla artmıştır. TCMB verilerine göre 1999 Aralık ayı sonunda 1.004 trilyon TL olan tüketici kredileri 2000 Ekim ayı sonunda 4.504 trilyon TL'ye ulaşmış ve reel olarak % 300'ün üzerinde artmıştır (Uygur, 2001: 13). Buna paralel olarak takipteki kredilerin toplam krediler içindeki payı Kasım Krizi'ne kadar pek değişmezken, krizden sonra artış göstermiş, Şubat 2001 Krizi'yle artış devam etmiştir. TMSF'ye devredilen bankalar ve mali yapıları bozulan firmalar bankacılık sektörünün takipteki kredilerinin artmasında oldukça etkili olmuştur. Firmaların mali yapılarının bozulmasında ise kredi faizlerinin yüksekliği ve iç talepte meydana gelen daralma büyük rol oynamıştır. Takipteki kredilerin toplam krediler içindeki payı Kasım 2000'de % 10,3 iken Kasım 2001'de % 18,1'e yükselmiştir (TCMB, 2002: 127).

Grafik 10. Bankacılık Sektörü Kredi Hacmi (Sabit Fiyatlarla Milyar TL)*



*TÜFE 1994=100 endeksi ile sabit fiyatlara çevrilmiştir.

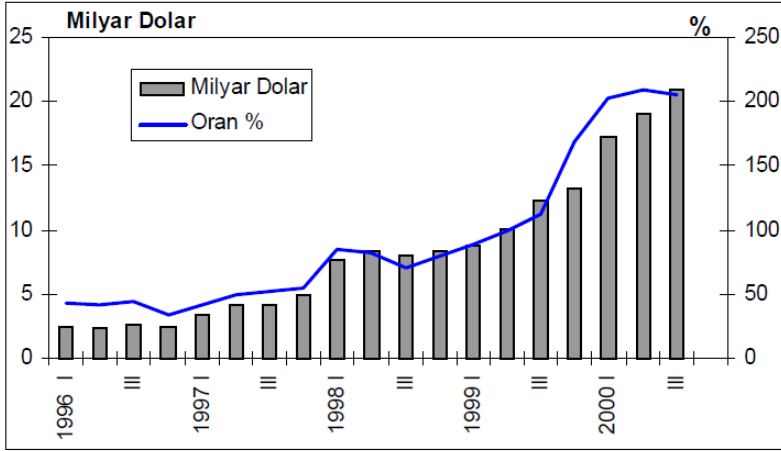
Kaynak: TCMB, 2002: 131.

Grafik 11. Takipteki Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı (%)

Kaynak: TCMB, 2002: 127.

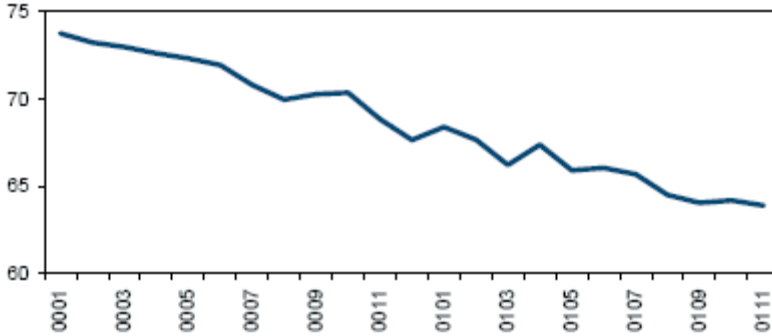
1999 Aralık ayında IMF ile yapılan Stand-by müzakereleri sırasında, IMF batan bankaların dış borçlarının da garanti kapsamına alınmasını şart koşmuştu. 1994 yılındaki ekonomik kriz sonrası banka mevduatlarına getirilen % 100'lük garantiyle birlikte bu garanti de bankacılık sektörünün ahlaki riziko sorununu giderek arttırmıştır (Yeldan, 2001: 575). Öte yandan yasal sınırlamalar olmasına rağmen bankacılık sektörü döviz net genel pozisyonu ya da daha çok bilinen adıyla açık pozisyonu 2000 Eylül sonunda 20.95 milyar dolara, oran olarak sermayenin % 205'ine varmıştır. Oysa Eylül ayında alınan bir kararla açık pozisyon sınırı sermayenin % 20'siyle sınırlandırılmıştı. Bu sınırı aşan bankalar Haziran 2000 sonuna kadar TCMB'ye % 8 munzam karşılık yatırmak zorundaydı. Bu tarihten sonra munzam karşılık % 100'e çıkarılmış, yani sınırı aşmanın ekonomik mantığı ortadan kalkmıştır, buna rağmen açık pozisyon olması gereken 2.1 milyar doların yaklaşık 10 katına, 20.95 milyar dolara çıkmıştır (Uygur, 2001: 15).

Grafik 12. Bankacılık Kesiminin Döviz Açık Pozisyonu (Milyar Dolar ve Sermaye + Kâr İçindeki Oranı, 1996-2000) (Milyar Dolar) (%)



Kaynak: Uygur, 2001: 15.

Grafik 13. Kısa Vadeli Kredilerin Toplam Krediler İçindeki Payı (%)



Kaynak: TCMB, 2002: 126.

Bankacılık sektörünün dışarıya olan kısa vadeli borçlarının ve bununla da bağlantılı olarak kredi hacminin bu derece genişlemesinde 1999 yılının Aralık ayında IMF ile yapılan müzakereler sırasında IMF'nin bankaların yurt dışından kullandıkları kredilerin de devlet garantisi kapsamına alınması şartını kabul et-

tirmesinin de büyük rolü vardır. Böylece 1994 yılındaki kriz sonrasında mevduata getirilen % 100 devlet güvencesinin üzerine bir de bankaların dışarıdan aldıkları borçların da tamamı devlet güvencesi altına alınmış oluyordu. Böylece Kasım 2000 Krizi'ne doğru giderken Türk bankacılık sektöründe çok ciddi bir ahlaki riziko problemi yaşanıyordu. Buna bir de bankacılık sektöründeki denetimde ve gözetimdeki zaafılar eklendi. 1990'lı yıllarda kamu iç borcunun döndürülmesi için giderek bankalara daha fazla bağımlı hâle gelen hükûmetler mantar gibi çoğalan yeni bankaların kuruluşuna izin verirken, bankalarda denetimi ve gözetimi de aksatmaya başlamışlardır. Ne var ki denetim ve gözetim eksikliği sebebiyle bu süreçte sahipleri tarafından içi boşaltılan bankalar daha sonra devletin sırtına büyük bir yük olmuşlardır.

2000 Eylül ayında Bayındırbankın Romanya'daki bankası BTR (Banco Turco Romana) batma sürecine girmiştir. Olayın başlangıcında bir kişinin bu bankadan Romanya dışına bavullarla para çıkarırken yakalanması vardır (Yeldan, 2001:575). Bunun üzerine BTR'den hızlı para çekişi süreci başlamıştır. Bayındırbankın BTR'ye yardım etmesi beklenmiş fakat bankanın buna gücü olmadığından yardım bir kamu bankası olan Vakıfbanktan gelmiştir. Bu olay yurt içinde çok önemsenmese de yurt dışında başlama biçimi ve geri bağlantılarıyla oldukça önemli olarak algılanmış, nitekim Rudiger Dornbusch bu olayı Türkiye'deki krizin bankacılık kesiminde başlamasının ilk sinyali olarak görmüştür (Uygur, 2001: 16). Yakın geçmişte özelleştirilen Etibank batma durumuna geldiğinden 2000 Ekim ayı sonunda TMSF'ye devredilmiştir. Bu durum Etibankta örtülü ortaklığı bulunduğu düşünülen Demirbankı da zor duruma sokmuştur çünkü Demirbankın gücü olsa Etibankı kurtaracağı düşünülmüştür. Demirbank 2000 yılında yapılmış olan DİBS ihraçlarının yaklaşık % 15'ini almış ve böylece toplam DİBS stokunun yaklaşık % 10'una sahip olmuştur. Bu büyük DİBS stokunu taşımak içinse kısa vadeli iç ve dış borçlanmaya gitmiştir. Demirbankın zorda olduğu ortaya çıkınca önce dış borçlanma sonra da iç borçlanma kanalları tıkanmış ve banka DİBS'lerinin bir bölümünü satmak zorunda kalmıştır. Bunun üzerine DİBS fiyatları düşerken faizler yükselmeye başlamıştır.

Tablo 4. Faiz Oranları (Ağırlıklı Ortalama Bileşik Faiz Oranları)(%)

2000	IMKB Tahvil ve Bono Pazarı	IMKB Repo - Ters Repo Pazarı (O/N)	Hazine İhaleleri (1)	API (Repo)	Bankların Para Piyasası (O/N)
Ocak	40,70	39,96	36,45	40,41	45,08
Şubat	40,30	65,11	40,31	55,87	66,37
Mart	36,70	48,26	35,79	53,01	48,49
Nisan	33,10	41,87	33,48	41,89	45,44
Mayıs	34,70	53,46	36,55	52,55	51,09
Haziran	37,00	54,05	39,82	54,37	54,61
Temmuz	33,30	28,97	32,38	30,09	30,79
Ağustos	33,70	49,98	33,24	35,77	55,64
Eylül	36,70	63,79	33,58	74,89	62,50
Ekim	38,10	50,51	37,46	50,10	48,37
Kasım	45,10	134,77	38,72	200,89	305,95
Aralık	78,10	991,357,56	-	5,143,86	33,808,79

(1) Değişken faizli ihaleler dâhil edilmemiştir.

Kaynak: TCMB, 2000: 84.

Bu durum kısa vadeli borç oranı yüksek olan kamu bankalarının da borçlanmalarını sürdürmek zorunda olmaları sebebiyle kısa vadeli faizler üzerinde ek baskı oluşmasına yol açmıştır. Faizlerdeki artış öncelikle ellerinde DİBS bulunan yabancı yatırımcıları tedirgin etmiş ve yabancıların piyasadan çıkışlarını hızlandırmıştır. Bu durum faizleri daha da yükseltirken döviz talebini de arttırmıştır (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 274). DİBS'lerin fiyatındaki düşme ve faizlerindeki yükselme, portföylerinde DİBS bulunduran yabancı bankaların da satışa geçmesine yol açmıştır. Tek başına Deutsche Bank bir günde 750 milyon dolarlık DİBS satmıştır. Ercan Uygur'a göre programın bittiği ve krizin başladığı tarih Demirbankın ve diğer bazı bankaların dış borçlanmada zorlanmaya başladıkları zamandır (Uygur, 2001: 17). 2000 Kasım ayında dövizle yönelen yoğun spekülasyon faiz oranlarının çok yükselmesi, önemli döviz rezervi kayıpları ve en önemlisi IMF'den sağlanan 7.5 milyar dolarlık ek kredi ile atlatılmıştır. Kasım Krizi atlatıldı derken üç ay sonra 19 Şubat 2001'de başbakan ile

cumhurbaşkanı arasında yaşanan tartışma ikinci bir spekülâtif atağa yol açmış ve döviz krizi başlamıştır. 21 Şubat'ta bankalar arası para piyasasında gecelik faiz % 6200'e kadar çıkmış ve ortalama % 4018,6 olmuştur. 16 Şubat'ta 27.94 milyar dolar olan Merkez Bankası döviz rezervi 23 Şubat'ta 22.58 milyar dolara inmiştir. Kasım Krizi'nde dövizle yönelik saldırı sadece yabancılardan gelirken Şubat Krizi'nde bu kez yerlilerden özellikle de bankalardan gelmiştir. Dövizle yönelik saldırıyı durduramayınca TCMB 21 Şubat gecesi kuru dalgalanmaya bıraktığını açıklamıştır. 19 Şubat'ta doların serbest piyasada satış kuru 686.500 iken 23 Şubat'ta 920.000'e, 28 Şubat'ta 960.000'e yükselmiş, yani 10 günde kur artışı % 40 olmuştur.

GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI (GEGP)

Türkiye ekonomisinde Kasım 2000 ve Şubat 2001'de üst üste iki kriz yaşandıktan sonra, ekonomi yönetimi IMF ile yapılan ve kur çapasına dayalı olarak enflasyonu düşürmeye odaklanan programı sona erdirmiş; ancak hemen ardından yine IMF ile yapılan ve 14 Nisan ve 15 Mayıs tarihlerinde iki aşamada açıklanan yeni bir istikrar programını uygulamaya koymuştur. Kriz'in hemen ardından Dünya Bankası başkan yardımcılarında Kemal Derviş Türkiye'ye davet edilmiş ve ekonomiden sorumlu devlet bakanı yapılmıştır. Bu süreçte ekonominin ve yeni programın kumandası tamamen Kemal Derviş'e bırakılmıştır. Önceleri “*Ulusal Program*”, daha sonra da “*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*” (GEGP) olarak tanımlanan yeni istikrar arayışının temel amacı kamuoyuna “...güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak, ‘sürdürülemez boyutlara’ varmış olan kamu borçlarına yol açan ‘borç dinamiğini’ ortadan kaldırmak, ...bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” ve Türkiye ekonomisini “bugünkü gibi olağanüstü bir dış yardıma muhtaç kalmayacak bir yapıya kavuşturmak” şeklinde duyurulmuştur (TCMB, 2001a:12-14). Aslında “yeni program” eskisinin “güçlendirilmiş devamıydı”. Bu gerçek Kemal Derviş'in ağzından Program'ın “1999 yılı sonunda başlatılmış bulunan ve Uluslararası Para Fonu'nun sağlamış olduğu Stand-by düzenlemesi ile desteklenen programın devamı” şeklinde duyurulmuş ve o güne kadar kaydedilen başarıları da atıfta bulunulmuştur: “nitekim kriz öncesinde, enflasyon % 30 seviyelerine indirilmiş, kamu sektörünün faiz

dışı fazlası uzun vadeli mali ödeme gücü ile tutarlı bir seviyeye çekilmiş; ve bankacılık, sosyal güvenlik, ve tarımsal destek alanlarında önemli yapısal reformlar hayata geçirilmiştir. Bu sonuçlar Türkiye ekonomisinin temellerini önemli ölçüde güçlendirmiştir” (TCMB 2001c:1-3).

GEGP’te üç temel sorundan ve bunların çözüme kavuşturulması anlamında üç nihai hedeften bahsedilmektedir. Bunlardan birincisi 25 senedir çözüm bulunamayan kronik enflasyon sorunudur. Dolayısıyla öncelikle bu sorun çözülmelidir. İkinci sorun sürdürülemez duruma gelmiş olan kamu kesimi finansman açıklarıdır. Bu açıklar 1990’lı yıllarda ama özellikle de 1990’lı yılların sonlarında büyük bir hızla artmıştır. Şubat 2001 Krizi’nin ardından ise öncelikle ve ivedikle çözülmesi gereken bir sorun haline dönüşmüştür. Bu sebeple de GEGP’te bu sorunun çözümüne büyük bir yer ayrılmıştır. GEGP ile bir yandan “kur programının terk edilmek zorunda kalınmasıyla ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığın hızla ortadan kaldırılması” hedeflenirken, aynı zamanda “bir daha geri dönülemeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapı oluşturulması” da hedeflenmiştir. Üçüncü sorun ise Türkiye ekonomisinin yine kronik bir sorunu olan istikrarsız büyümedir. Kesintisiz ve yüksek oranlı bir büyümenin sağlanması işsizliğin azaltılması, refahın artması ve daha pek çok sorunun çözümü açısından kaçınılmazdır.

GEGP’te 1990-2000 döneminde kamu açıklarındaki artışın sebepleri olarak bütçe dışı fonlar, mahalli idarelerin kontrol dışı harcamalarındaki artış, kamu sektöründe aşırı istihdam politikası ve verimlilikle uyumlu olmayan maaş ve ücret artışları, kamu yatırım projelerindeki aşırı artış, yüksek maliyet ve verimsizlik, sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının büyümesi, gerçek ihtiyacı karşılamayan tarımsal desteklemeler, ekonomide etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirilen, yüksek maliyetle ve verimsiz olarak çalışan büyük bir KİT sisteminin varlığı sayılmaktadır (TCMB, 2001a:4). GEGP’te en önemli sorunlardan biri olarak görülen yüksek kamu borç stokunun azaltılmasında en önemli fonksiyon faiz dışı bütçe dengesine biçilmiştir. Yani kamunun faiz hariç harcamalarında azami tasarrufun ve disiplinin sağlanması öngörülmüştür. Öte yandan gelirlerin arttırılmasında adaletsizliği ve gelir dağılımını bozucu etkisi bilinmesine rağmen yine dolaylı vergilere bel bağlanılmıştır. GEGP’te bütçe disiplininin sağlanması

amacıyla daha önce kapatılmış olan 46 bütçe ve 6 bütçe dışı fona ek olarak 15 bütçe ve 2 bütçe dışı fonun kapatılması kararlaştırılmıştır.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri'nin özellikle bankacılık sektörünü vurması sebebiyle GEGP'te bankacılık sektörüne yönelik acil önlemler alınmıştır. Öncelikle bankalar kanununda değişiklik öngören yasal süreç başlatılmıştır. 1990'lı yıllarda kamu kesimi açıklarının oluşumunda büyük payı olan kamu bankalarının yönetimi profesyonel bankacılardan oluşan bir ortak yönetim kuruluna devredilmiş ve bu kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir. Yani GEGP'te kamu bankalarıyla ilgili nihai çözüm özelleştirme değildir. Bu da aslında GEGP'in çekirdeğinde bulunan devletin küçültülmesi ve özel sektörün önünün açılması ilkesiyle tutarlıdır.

Aslında hükümet 3 Mayıs 2001 tarihinde IMF'ye verdiği Niyet Mektubunda özelleştirmelere verdiği önemi özellikle vurgulamıştır: “Özelleştirmenin zamanlaması piyasa koşullarına bağlı olmakla birlikte hedefimiz başarılı özelleştirme politikalarına engel teşkil eden tüm hususları ortadan kaldırarak, piyasa koşulları elverdiğinde en hızlı şekilde harekete geçebilmektir. 2001 yılının kalan kısmında atılacak adımlar, Türk Telekom, TÜPRAŞ (petrol rafinerisi), Türk Havayolları (THY), ERDEMİR (çelik), TEKEL (tütün ve alkollü içecekler), ŞEKER ve elektrik enerjisi üretimi (TEAŞ) ve elektrik dağıtım (TEDAŞ) şirketleri de dahil olmak üzere önemli kamu teşebbüslerinin çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi için gerekli hazırlık işlerinin tamamlanmasına odaklanacaktır. Özelleştirme İdaresi de elindeki küçük ve orta ölçekli şirketler portföyünü satma çabalarına devam edecektir. Devlet arazilerinin satışı için de bir program başlatmak niyetindeyiz. Bu program 2001 yılı Mayıs ayı içinde şekillendirilecek olup orta vadede önemli miktarda gelir getirme potansiyeli mevcuttur” (TCMB, 2001c:16). Bu sebeple özelleştirmeler GEGP'te de oldukça önemli bir yer tutmuştur. Sadece bankacılık sektöründe değil devletin küçültülmesi ve ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması ilkesinden hareketle daha pek çok alanda özelleştirmelerin önünü açan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların arasında Şeker Kanunu, Tütün Kanunu, Doğalgaz Kanunu, Sivil Havacılık Kanunu, Türk Telekom'un özelleştirilmesi sayılabilir. Bu yasal düzenlemelerin TBMM'de kabulü 6. Ve 7. Gözden geçirmeler için ön kabul niteliğinde olmuştur (TCMB, 2001c:17). Zaten

GEGP'in da devamı olduğu ve IMF ile yapılan 2000 yılı Enflasyonla Mücadele Programı çerçevesinde de Petrol Ofisinin yüzde 51'inin blok satışı, TÜPRAŞ'ın halka arz yolu ile yüzde 31.5'nun satılması gerçekleştirilmişti.

GEGP'in alt hedefleri sayılırken “Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikası sürdürmek” ifadesi kullanılmaktadır (TCMB, 2001a:13). Ne ilginçtir ki yine GEGP sayfa 29'da “Hedeflenen enflasyonla uyumlu gelirler politikası uygulanması esastır...Her kesimin bugün göstereceği fedakarlık büyüme ve istihdam açısından krizin maliyetini düşürecektir” denmekte, yani yükün yine ücretli ve maaşlı kesimin sırtına yükleneceği belirtilmektedir.

“Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının nihai hedefi ekonomide yapısal bir dönüşümü gerçekleştirmek” olarak belirtilmiş, yapısal dönüşümü gerçekleştirebilmek için ise yapısal reformların gerekliliğine vurgu yapılmıştır. GEGP “yapısal reformların sonucunda devletin işleyişini köklü bir şekilde değiştirmeyi” hedeflediğini açıkça belirtmektedir. Böylelikle “devletin eğitim, sağlık, teknoloji ve sosyal harcamalara yeterli kaynakları tahsis etmesi mümkün hale gelecek ve toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, yoksullukla mücadele ve bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması sağlanabilecektir” denmektedir (TCMB, 2001a:30).

Görüldüğü gibi GEGP'te devlete önemli görevler yüklenmekte ve devletin bu görevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için öncelikle ekonomideki yapısal bozuklukların giderilmesi, kamudaki israf, verimsizlik ve gereksiz yüklerden kurtulunması gerektiği belirtilmektedir ki bunun yolu da büyük ölçüde özelleştirmelerle özel sektörün önünün açılması ve kamunun küçültülmesinden geçmektedir. Buna paralel şekilde, ekonomi üzerinde hükümetlerin etkisini ve kontrolünü azaltmak amacıyla hükümetlerden büyük ölçüde bağımsız “özerk” kurullar 2000 sonrası dönemde Türkiye ekonomisine damgasını vurmuştur.

SONUÇ

Türkiye ekonomisinin 2000 yılı sonrasındaki yol haritası, IMF gözetiminde gerçekleştirilen “2000 Yılı Enflasyonla Mücadele Programı” ve bu program uy-

gulanırken üst üste yaşanan iki kriz sonrasında yine IMF gözetiminde gerçekleştirilen “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” tarafından çizilmiştir. İkinci program birincisinin “güçlendirilmiş” bir devamıdır. Bunun böyle olduğu bizzat programın uygulamasından sorumlu bakan tarafından belirtilmiştir. İlk program devam ederken yaşanan iki kriz bazı sorunların öne alınarak acil olarak çözülmesini gerekli kılsa da aslında her iki programın temel yaklaşımı aynıdır. Bu yaklaşıma göre Türkiye ekonomisi bozuk bir sistem içinde işlemeye çalışmakta ve bu sebeple de bir türlü kronik sorunlarından kurtulamamaktadır. Sistemin bozulmasının temel sebebi ise ekonomi içinde aşırı büyük, hantal, verimsiz işleyen, müsrif, yeterince denetlenmeyen, rant dağıtma mekanizmasına dönen ve bu sebeple de yolsuzluklar ve krizler üreten kamu sektörüdür. Bu sebeple “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın her yerinde bu soruna değişik şekillerde sürekli vurgu yapılmıştır. Temel sorunun adı bu şekilde konunca köklü ve kalıcı çözüm de kaçınılmaz olarak söz konusu kamu sektörünün olabildiğince küçültülmesi, verimli hale getirilmesi, harcamalarının kısılması, denetiminin arttırılması, rant dağıtma ve yolsuzluk mekanizması olmaktan çıkarılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm bunları sağlamanın en sağlıklı yolu ise özelleştirme olarak öne çıkarılmaktadır. Fakat özelleştirilen kamu kuruluşlarının tamamının yukarıda sayılan olumsuz özellikleri barındırdığını söylemek güçtür. Öte taraftan bu yaklaşımın bir devamı olarak siyasetin ekonomi üzerindeki etkisini sınırlandırmak amacıyla 2000 sonrası dönemde “özerk kurullar” hükümetlerin pek çok yetkisini devralmış böylece ekonomi demokratik yönetim mekanizmasından yalıtılmaya çalışılmıştır.

TÜRKİYE’DE 2000 SONRASI UYGULANAN PARA VE KUR POLİTİKALARI

Semanur Soyyiğit Kaya, Elife Akiş, Ünal Çağlar

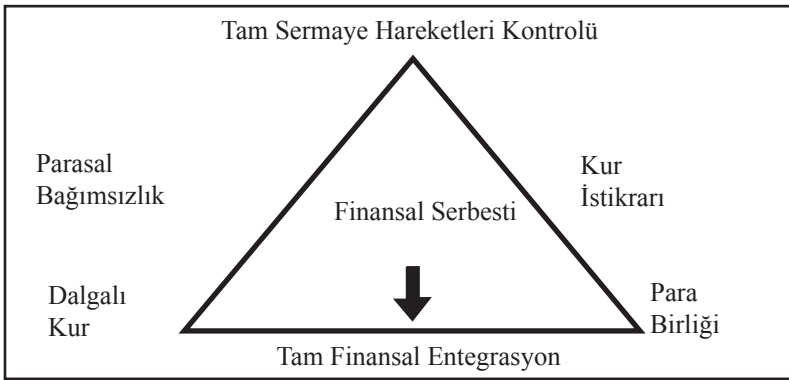
1970’li yıllardan itibaren, düşük büyüme oranları ile birlikte yüksek enflasyon, ekonomilerde ciddi bir problem hâline gelmiştir. Çünkü enflasyon; yatırım, tasarruf, gelir dağılımı ve ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etkiler meydana getirerek ekonomik performansın bozulmasına yol açmaktadır. Enflasyonun sürekli arttığı istikrardan yoksun bir ekonomide tasarruf ve yatırımlar azalmakta, tasarruf yerine gayrimenkul veya dövizle olan talepler artmaktadır. Enflasyon yurt içi malları daha pahalı hâle getirdiğinden, döviz kurlarında gerekli düzenlemeler yapılmadığı takdirde, daha ucuz olan yurt dışı mallara olan talep artışı ödemeler dengesi bozukluklarını beraberinde getirmektedir. Bunlarla beraber enflasyon oranındaki artış, orta vadede faiz oranlarının da artması demektir (Bulut, 2002: 97-98). Dolayısıyla enflasyonun sebep olduğu bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması için fiyat istikrarının sağlanması para politikalarının en önemli hedefi hâline gelmiştir.

Enflasyonun ciddi bir problem olarak algılanmaya başlamasıyla birlikte bu problemin etkilerinin yok edilmesine yönelik çalışmalar da sürdürülmüş ve enflasyonla mücadele ve fiyat istikrarı sağlama amacına yönelik çeşitli para politikası stratejileri geliştirilmiştir. Fiyat istikrarının temel amaç olarak kabul edildiği bu stratejilerde nominal bir çapa seçilmesi de zorunlu hâle gelmiştir. GSMH hedeflemesi ve faiz hedeflemesi stratejilerinin de literatürde yer almasına karşın, ülke uygulamalarında genellikle üç para politikası stratejisi ile karşılaşilmektedir: döviz kuru hedeflemesi, parasal hedefleme ve enflasyon hedeflemesi. Mundell-Fleming modelinde temellenen ve teoride *İmkânsız Üçleme* (Impossible Trinity) olarak bilinen kurala göre, sermaye hareketliliğinin olduğu dışa açık bir ekonomide istikrar programı dâhilinde politika yapıcılar döviz kuru veya para çapalarından sadece birisini denetim altına alabilirler. Geliştirilen para politikası stratejileri de bu kural etrafında şekillenmiştir. Nitekim Türkiye ekonomisinde

de 2000 yılında Enflasyonla Mücadele Programı ile uygulama bulan döviz kuru çıpası Şubat 2001’de son bulmuş; bu dönemden sonra da Merkez Bankasının temel politika aracı kısa vadeli faiz oranları olmuştur.

Şekil 1’de görüldüğü gibi, finansal serbestleşmenin olmadığı kapalı finansal piyasalara sahip ülkeler ulusal paralarını başka ülke paralarına bağlamakta ve sabit döviz kuruna ve para politikalarında bağımsızlığa aynı anda sahip olabilmektedirler. 1980’li yıllarda ülkelerin finansal serbestleşme yolunda adımlar atmaya başlamaları ile birlikte, durum değişiklik göstermeye başlamıştır. Sermaye hareketliliği olan bir ekonomide sabit döviz kuru uygulanarak döviz kuru istikrarı sağlanabilir, ancak bunun için parasal bağımsızlıktan feragat edilmiş olunmaktadır. Sermaye hareketliliği olan bir ekonomide parasal bağımsızlık dalgalı döviz kuru ile sağlanabilir, bu durumda döviz kuru istikrarından feragat edilmiş olunmaktadır. Sabit döviz kuru ve parasal bağımsızlık birlikte sağlanabilir, ancak burada da sermaye hareketliliğinden feragat edilmiş olunmaktadır.

Şekil 1. İmkânsız Üçleme



Kaynak: Müslümov, 2002.

1970’li yıllarda birtakım ülkeler ulusal paralarını düşük enflasyon oranına sahip başka bir ülkenin parasına bağlama yoluna gitmiş, yani döviz kuru hedeflemesi uygulamışlardır. Daha gelişmiş bazı ülkeler ise 1970’lerin ortalarında ara hedef olarak parasal büyüklükleri seçerek parasal hedefleme stratejisini uygulamaya başlamışlardır. 1980’li yıllarda hâkim olan serbestleşme hareketleri-

nin parasal büyüklüklerin kontrolünü zorlaştırması ve bu stratejilerin tam anlamıyla başarılı olamamaları ile 1990'lı yıllarda bazı gelişen ve gelişmiş ülkeler enflasyonun kendisinin hedeflendiği bir strateji olan enflasyon hedeflemesi stratejisini benimsemiştir (Demirhan, 2002: 1). Bugün hâlen birçok ülkede fiyat istikrarını sağlama amacıyla uygulanmaya devam eden bu stratejinin diğer stratejilere kıyasla başarı şansının daha yüksek olduğu uygulamalarla ortaya konmuştur.

Türkiye'deki uygulamalara genel hatlarıyla bakıldığında, 2000 öncesi dönemde parasal hedefleme stratejisinin, 2000 sonrası dönemde ise döviz kuru hedeflemesi ile enflasyon hedeflemesi stratejilerinin uygulandığı görülmektedir. Dolayısıyla çalışmanın ana konusu 2000'li yıllarda para ve kur politikaları olmasına rağmen, 1990'lı yıllarda uygulama bulan parasal hedefleme stratejisine kadar olan enflasyonist süreç ve bu stratejisinin uygulama dönemine göz atmakta fayda görülmektedir.

2000'Lİ YILLARA KADAR UYGULANAN PARA VE KUR POLİTİKALARI

Türkiye ekonomisinde uygulanan para politikaları tarihî süreç içinde bir değerlendirmeye tabi tutulduğu zaman 1970-1987 döneminde, Merkez Bankası'nın oldukça geniş bir görev alanı olduğu görülmektedir. Bu kapsamda para ve kredi politikasını yönetmek, paranın iç ve dış değerini korumak, paranın hacmini ve dolaşımını düzenlemek, ekonomide likiditeyi ayarlamak, altın ve döviz rezervlerini korumak, bankacılık sistemini gözetim ve denetimini sağlamak ve hükûmetin hazinedarlığını yapmak Merkez Bankası'nın görev kapsamında yer almaktadır (Şıklar, 2006: 106).

Merkez Bankası, 1970'li yıllarda paranın iç ve dış değerini korumaktan uzaklaşmış, kamu açıklarını finanse eden bir kurum olmuştur. Merkez Bankası'nın kamu açıklarını finanse eden bir kurum hâline gelmesinde, Hazineye cari yıl bütçe ödeneklerinin % 15'i ile sınırlı olmak koşulu ile Merkez Bankası kaynaklarından kısa vadeli avans kullanma olanağı veren 1211 sayılı yasa maddesi de etkili olmuştur. Para politikası aracı olarak açık piyasa işlemlerinin kullanılmadığı 1970-1987 döneminde reeskont ve munzam karşılık politika araçları da amacına uygun kullanılamamış; Merkez Bankası asıl amacı olan fiyat istikrarını

sağlama hedefinden uzaklaşmış ve kamu kesiminin fon ihtiyacını sağlayan bir kurum hâline gelmiştir (Şıklar, 2006: 106-107).

1987 yılı dönüm noktası olmuştur. Reeskont uygulamasında orta ve uzun vadeli reeskont kredisi kullanımı kaldırılmış; kredilerin kısa vadeli tutulacağı duyurularak Merkez Bankası kalkınmanın finansörü olması durumundan kurtulmuştur. Munzam karşılık sisteminde de tercihli munzam rezerv sistemine son verilerek tüm ticari bankalar aynı uygulamaya tabi tutulmuştur. % 15'lik kısa vadeli avans oranı 1994 yılına kadar uygulama bulmuş ve kamu açıklarının finansmanı görevini görmeye devam etmiştir (Şıklar, 2006: 108).

1990 yılında Merkez Bankası ilk kez bir para programı açıklamış; para politikasını yönetmede parasal hedefleme rejimini benimsediğini duyurmuştur. Bu programla imzalanan protokole göre Hazine, Merkez Bankası kaynaklarına kendisine tanınan limitler dışında müracaat etmeyeceğini taahhüt etmiş ve uygulama 1990 yılında belirlenen hedeflere uymuştur. 1991 yılında Körfez Krizi sebebiyle para programı açıklanmamış, 1992 yılında açıklanan program erken seçim sebebiyle başarısız olmuştur. Bundan sonra başka bir program açıklanmamış ve 1994 yılında bilinen finansal kriz patlak vermiştir (Şıklar, 2006: 108-109).

Dönem döviz kuru uygulamaları açısından incelendiğinde, 1980 yılında alınan ekonomik tedbirler kapsamında döviz kuru rejiminde değişikliğe gidildiği ve sürünen parite rejimine geçildiği görülmektedir. 1983 ve 1984 yıllarında kabul edilen TPKK hakkında sırasıyla 28 ve 30 sayılı kararlarla kambiyo rejiminde büyük ölçüde serbestleşme gerçekleştirilmiştir. 1989 yılında kabul edilen 32 sayılı Karar ile de tam konvertibiliteye geçiş sağlanmıştır (Arat, 2003: 38-39).

Türkiye ekonomisinde 1994 yılında yaşanan kriz aslında 1989 yılında finansal anlamda gerçekleştirilen serbestleşme ile o döneme kadar kamu açıklarının yarattığı sıkıntının birlikte etkisi sonucunda meydana gelmiştir. Kamu harcamalarının sürekli artışına karşın kamu gelirleri arttırılamamış, özelleştirmede beklenen ilerleme gerçekleştirilememiş ve devletin ekonomideki payı küçültülmemiştir. 1989 yılındaki serbestleşme ülkeye kısa dönemli sermaye giriş çıkışlarını ve mali piyasaların kırılganlığını arttırmıştır. Sıcak para girişini azaltmak ve döviz kurlarını yükseltmek için hükûmet faiz oranlarını düşürmüş, iç borçlanma yerine dış borçlanma ve TCMB kaynaklarına başvurma yolunu seçmiştir.

Artan likidite dövize yönelerek döviz kurlarını yükseltmiş, artan döviz kurlarına rağmen Türk Lirasına olan güvensizlik döviz talebini daha da arttırmıştır. Buna uluslararası finans kuruluşlarının ülkenin kredi notunu düşürmesi de eklenince dövize hücum daha da hız kazanmış ve kontrolü imkânsızlaşmıştır. 5 Nisan Kararları ile devalüasyon yapılmıştır (Şahin, 2007: 217-218).

Konjonktürel ve yapısal olmak üzere iki kısımdan oluşan 5 Nisan Kararları sonucunda, IMF ile yapılan Stand-by anlaşması ile 750 milyon dolarlık kredi sağlanmıştır. Mali piyasalara rahatlatma sağlayan bu anlaşma ile Hazine iç borçlanma açıklarını kapatmış, iç borçlanma faiz oranları gerileyerek para piyasalarının işlemesine katkı sağlamıştır. Buna rağmen 5 Nisan Kararları ekonomik istikrarı ve hedeflenen yapısal değişimi gerçekleştirememiştir (Uludağ ve Arıcan, 2003: 396).

Merkez Bankası uyguladığı para programları kapsamında 1995-1999 yılları arasında döviz kuru hareketlerini gözetip döviz kuru artış hızını kontrol etmeye çalışırken, 1995 yılı ile 1998 yılının ilk yarısı arasında rezerv para büyüklüğünü izlemiştir. 1998 yılının ikinci yarısından itibaren ise rezerv paranın yerini net iç varlıklar kalemi almıştır (Oğuz, 2010: 6). 1996 ve 1997 yıllarında ayrıntıları kamuya açıklanmayan para politikaları uygulanmış ve bu programlarla mali piyasaların istikrarı temel alınmıştır. TL ve döviz piyasalarında kısa süreli ve hızlı fiyat değişikliklerinin önlenmesi ve piyasa belirsizliklerinin azaltılması temel hedef olarak belirlenmiştir. Bu yıllarda izlenen reel kur politikası kapsamında, kurların beklenen enflasyon oranından hızlı artmamasına özen gösterilmiş, rezerv para Merkez Bankasının operasyonel hedefi olarak alınmış, parasal genişlemeden kaçınılmış ve faiz oranlarındaki dalgalanmalar en aza indirgenmiştir. İstikrar hedefine yönelik olarak Merkez Bankası bilançosunda da iç varlıklar azaltılmış, Merkez Bankasının döviz pozisyonu güçlendirilmiş ve sadece net dış varlıklardaki artışa denk gelecek rezerv para yaratılmıştır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 1997)

1997 yılının son çeyreğinde ekonomik konjonktüre bağlı olarak Merkez Bankasının açık piyasa işlemleri ile piyasaya fon sürmesi rezerv para artışını destekleyen bir unsur olmuştur. Bu yıl içinde uygulanan kur politikaları da reel kurun sürdürülmesine yönelik olan ve kur artışlarının beklenen enflasyon oranı

ile paralellik gösterdiği politikalar olmuştur. TÜFE’de 1997 yılında bir önceki yıla göre % 19,3 puanlık artış gerçekleşmiş, bu artışta tarım üretimindeki gerilemenin yol açtığı mamul gıda fiyatlarındaki artışlar ve petrol ürünlerine yapılan zamların ulaşım sektöründe meydana getirdiği fiyat artışları etkili olmuştur (TCMB, 1997).

Türkiye’de 2000 yılında uygulamaya konulan ve krizle sonuçlanan Enflasyonla Mücadele Programı (EMP) öncesinde, 1998 yılında IMF ile bir buçuk yıl sürecek olan Yakın İzleme Anlaşması imzalanmıştır. Fon kaynaklı olmayan bu anlaşma, 2000 yılında IMF desteğiyle uygulanmaya başlanan EMP’ye kadar ekonomiyi belirli mali, parasal ve enflasyona yönelik hedefler doğrultusunda düzenleyici önlemler içermektedir. Bu anlaşma kapsamında, 1998 yılında Merkez Bankası para politikası ile daha önceki yıllardaki gibi mali piyasalarda istikrar sağlanmasının yanında, enflasyonla mücadelede kararlılık konusunda da hedefler koymuştur.

1998 Haziran’ında Yakın İzleme Anlaşması’nın imzalanmasından sonra, TCMB yılın ikinci yarısı için altı aylık bir para programı açıklamış; 1998 yılının ilk yarısında hedeflenen değişken olan rezerv paranın yerine net iç varlıkların alındığı duyurulmuştur. Enflasyonun düşüş trendine girdiği dönemlerde, bilinen para talebindeki fonksiyonel ilişkinin değişmesi sebebiyle rezerv para büyüklüğünün tahmin edilmesi zorlaşmaktadır. Merkez Bankası rezerv para yerine net iç varlıkları hedef değişken olarak belirlemekle ekonomik faaliyetlerin gereği olan rezerv para büyüklüğünü tahmin etmedeki zorlukları aşmaya çalışmış ve piyasaya ekonomik faaliyetin gerektirdiği yönde fon arzı sağlamayı amaçlamıştır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 1998).

1999 yılının ilk yarısında piyasada istikrar sağlanmış ve enflasyon düşüş eğilimine girmiştir; ancak Rusya Krizi’nin yarattığı olumsuzluk ve siyasal belirsizliğin erken seçimle sonuçlanması 1999 yılının ikinci yarısında bu durumun devam etmesine engel olmuştur. IMF ile yılın ikinci yarısında yapılan görüşmeler neticesinde Yakın İzleme Anlaşması’nın mali finans desteği olan bir anlaşmaya dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır (Yıldırım, t.y.). 2000 yılından itibaren ise Yakın İzleme Anlaşması’nı IMF ve Dünya Bankası kaynakları ile desteklenen orta vadeli bir program izlemiştir.

2000'Lİ YILLARDA UYGULANAN PARA VE KUR POLİTİKALARI

2000'li yıllar Türkiye ekonomisinde uygulanan para ve kur politikaları açısından önemli değişikliklerin yaşandığı bir dönemdir. Bu dönemde ilk olarak Enflasyonla Mücadele Programı ile birlikte döviz kuru hedeflemesi stratejisi uygulanmıştır. Bu uygulamanın henüz ilk yılında başarısız olması ve krizle sonuçlanması ile uygulanan para politikası stratejisinde değişikliğe gidilerek, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile enflasyon hedeflemesi stratejisine geçilmiştir. Bu strateji 2002-2005 döneminde örtük enflasyon hedeflemesi olarak uygulama bulmuş, 2006 yılından itibaren ise gerekli düzenlemelerin gerçekleştirildiği düşüncesi ile açık biçimde uygulanmaya başlamıştır.

Enflasyonla Mücadele Programı ve Döviz Kuru Hedeflemesi

Aralık 1999'da yaptığı basın toplantısında dönemin TCMB başkanı Gazi Erçel (1999), 2000-2002 dönemini kapsayacak olan Enflasyonla Mücadele Programı'nın amaçlarını ve temel unsurlarını açıklamıştır. Buna göre programın temel amaçları şunlardır:

- TÜFE'yi yapısal reformlarla desteklenecek güçlü, tutarlı ve süreklilik arz eden maliye, kur, para ve gelir politikalarıyla 2000, 2001 ve 2002 yılları sonunda sırasıyla % 20, % 12 ve % 7 seviyesine düşürmek,
- Reel faizleri makul seviyelere indirmek,
- Ekonominin büyüme potansiyelini arttırmak,
- Ekonomide daha etkin ve adil kaynak dağılımı sağlamaktır.

Programın temel unsurları ise şunlardır:

- Sıkı maliye politikası ile faiz dışı fazlanın arttırılması, özelleştirmelere hız verilmesi ve yapısal reformlar gerçekleştirilmesi,
- Enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası uygulanması,
- İlk iki unsurun enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesine yapacağı katkıyı desteklemeye ve ekonomik birimlere uzun vadeli perspektif sağlamaya yönelik para ve kur politikaları uygulanmasıdır.

Enflasyonla Mücadele Programı kapsamında alınan kararlar konjonktürel ve yapısal olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Konjonktürel amaçlı kararların başında gelen para ve kur politikaları ile para ve döviz kuru gelişmelerinin önceden tahmin edilebilirliğinin sağlanması ve yatırımların getirisi üzerindeki belirsizliğin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır.

Enflasyonla Mücadele Programı kapsamında kur politikasının iki alt döneme ayrılarak uygulanması kararlaştırılmıştır. İlk 18 aylık dönemde Merkez Bankası tarafından uygulanan kur politikası enflasyon hedefine yönelik olarak günlük kur ayarlamasına dayandırılmıştır. Bu sistemle 1\$+0,77€ olarak belirlenen kur sepe-tinin artış hızı bir yılı kapsayacak şekilde kamuoyuna açıklanmıştır.

Tablo 1. Döviz Kuru Sepeti Artış Oranı

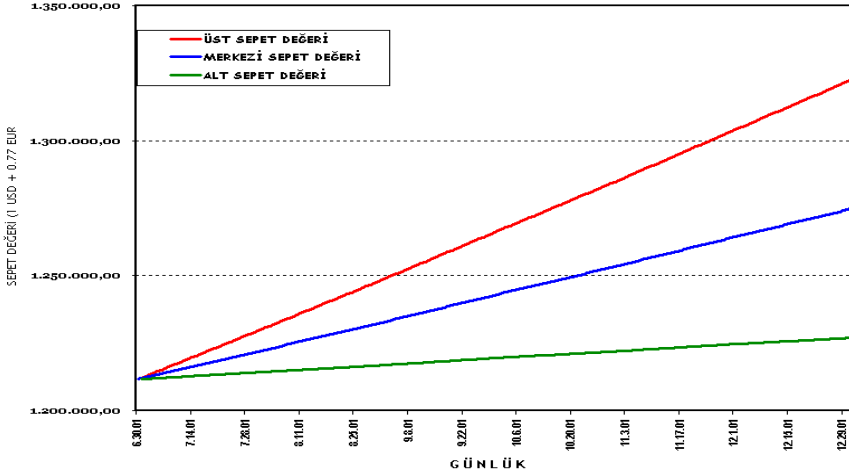
	Ay Sonu Sepet Değeri (1 USD + 0,77 EUR)	SEPET DEĞİŞİMLERİ		
		Aylık Artış Oranı (%)	Kümülatif Artış Oranı (%)	Günlük Artış Oranı (%)
Aralık (1999)	959,020.46			
Ocak (2000)	979,159.89	2,1	2,100	0,067
Şubat	999,722.25	2,1	4,244	0,072
Mart	1,020,716.42	2,1	6,433	0,067
Nisan	1,038,068.59	1,7	8,243	0,056
Mayıs	1,055,715.76	1,7	10,083	0,054
Haziran	1,073,662.93	1,7	11,954	0,056
Temmuz	1,087,620.55	1,3	13,410	0,042
Ağustos	1,101,759.61	1,3	14,884	0,042
Eylül	1,116,082.49	1,3	16,377	0,043
Ekim	1,127,243.31	1,0	17,541	0,032
Kasım	1,138,515.75	1,0	18,717	0,033
Aralık (2000)	1,149,900.90	1,0	19,904	0,032

Kaynak: Erçel, 1999.

İkinci 18 aylık dönemde ise bu uygulamaya son verilerek kademeli olarak genişleyen bant sistemine geçileceği açıklanmıştır. Yani, sepet kuru artış hızı belirlenen bant değeri içinde hareket edecek ve bu değerler içindeki hareketlere müdahale söz konusu olmayacaktır.

Grafik 1. Döviz Kuru Sepeti Bant Değerleri

1 TEMMUZ 2001'DEN İTİBAREN UYGULANACAK KUR SEPETİ BANTI



Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2000.

Enflasyonla Mücadele Programı kapsamında uygulanacak para ve kur politikalarının yansımaları, Yakın İzleme Anlaşması'nda olduğu gibi bilançodaki temel büyüklükler çerçevesinde izlenecekti. Bu bağlamda, bu temel büyüklüklerden net iç varlıklar kalemine getirilen tavan limitine ek olarak, net uluslararası rezervlere de düşebileceği minimum sınır getirilmiştir.

Kamu sektörüne açılan nakit krediler, fon hesapları, banka dışı kesime ait mevduat, bankalara açılan nakit krediler, açık piyasa işlemleri, değerleme hesabı, IMF acil yardım takip hesabı ve diğer kalemlerden oluşan (Erçel, 1999) NİV sınırı 1.2 katrilyon olarak belirlenmiş ve NİV'in döviz girişi oranında arttırılması kararlaştırılmıştır. Böylelikle Merkez Bankasının para basımına sınır getirilmiş ve Bankanın para kurulu gibi çalışması hedeflenmiştir. Döviz girişine bağlı olarak iç borçlanmanın azaltılması ve piyasaya TL arz edilmesi ile likiditenin arttırılmasına, böylelikle faiz oranlarının düşürülmesine karar verilmiştir. Buna ek olarak net uluslararası rezervler için bir taban hedefi getirilmiş, bu yolla Merkez Bankasının döviz rezervlerini belirli bir seviye üstünde tutacak bir mekanizma geliştirilmiştir (Güloğlu, 2001).

Programın Uygulanması ve Kasım Krizi'nin Gelişim Süreci

Merkez Bankası Para Politikası Raporu'nda 2000 yılı Ocak ayı itibariyle uygulanmaya başlanan programın yılın sonuna doğru krize nasıl yol açtığına yer verilmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2001: 1-2). Kur değerlerinin bir senelik değerinin açıklanmasının azalttığı kur riski ekonomik birimler için belirsizliği azaltarak faiz oranlarının düşmesini sağlamıştır. Faiz oranlarında gerçekleşen bu düşüş, 1999 Depremi'nin de etkisiyle 1999 yılında ertelenen tüketim ve yatırım harcamalarının gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Ancak iç talepteki bu canlanma ithalatı hızlı biçimde arttırmış ve cari işlemler dengesinin bozulmasına sebep olmuştur. Bunda hem ham petrol fiyatlarında 2000 yılında meydana gelen yükselme hem de bu dönemde TL'nin euro karşısında değer kazanması etkili olmuştur. Cari işlemler dengesinin kötüleşmesine yılın ikinci yarısında özelleştirmedeki ve yapısal reformlardaki aksamalar da eklenince piyasalarda tedirginlik artmaya başlamıştır. Bu da sermaye girişini ve dolayısıyla ekonomideki likiditeyi azaltmıştır.

Yapısal reformlardaki gecikmeleri ve ek mali önlemler konusundaki isteksizliği ileri sürerek IMF'nin 3. kredi dilimini ertelemesi, uluslararası piyasalarda beklentileri olumsuzlaştırmıştır. Faiz oranları yükselmeye başlamış, bu yükselişlerinde fazlasıyla DİBS tutan ve bunları kısa vadeli kaynakları kullanarak fonlayan bankaların mali durumlarının kötüleşmesine sebep olmuştur. Vade uyumsuzluğunun yarattığı bu durum bu bankalara olan güveni fazlasıyla azaltmış, söz konusu bankaların likidite ihtiyacını ve dolayısıyla faiz oranlarını hızla arttırmıştır. Kısa vadeli faiz oranlarının bu şekilde yükselmesi kamuya ait menkul kıymetler ve hisse senetlerinin fiyatlarında düşüş meydana getirmiştir. Kasım ayının ortalarına kadar NİV ve NUR'a ilişkin hedefler tutturulmuş, ancak bu tarihten sonra ekonomide meydana gelen yoğun likidite ihtiyacı sebebiyle Merkez Bankası açık piyasa işlemleri ile piyasayı fonlamıştır. 3.9 katrilyon likidite sağlanması ile NİV tavan hedefi aşılmıştır. Yine döviz talebindeki artışlar sebebiyle Merkez Bankasının 6 milyar dolar döviz satışı yapması NUR hedeflerinin de aşılmasına sebep olmuştur. Bu gelişmelerden sonra NİV ve NUR hedefleri revize edilmiş ve yılın sonunda revize edilen bu hedefler IMF'nin ek rezerv kolaylığı, uluslararası piyasalardan sağlanan kısa vadeli sendikasyon kredisi vb. yollarla tutturulmuştur.

Şubat 2001 Krizi ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Kapsamında Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi

Ocak ayında Merkez Bankası rezervlerinde hızlı bir artış gerçekleşmiş, net iç varlıklar azalmış ve negatif değerler almıştır. Para piyasasında faiz oranları gerilemiş, bu gelişmelerle Merkez Bankası daha önceden açıklanan NİV hedefini aşağı yönde ve NUR hedefini de yukarı yönde revize etmiştir. Bu olumlu gelişmelere rağmen Kasım Krizi'nin yarattığı olumsuz hava birincil ve ikincil piyasalarda faiz oranlarının yüksek kalmasına sebep olmuştur. Sermaye girişinde bir canlanma görülse de, Kasım Krizi'nde bankaların aldığı hasarlar bu bankaların kırılabilirliklerini arttırmıştır. Bu dönem elde edilen fonlar da kısa vadeli fonlar olmuştur ve faiz oranının döviz kurundaki artışa göre yüksek olması mevcut kur rejiminin sürdürülebilirliğine ilişkin güveni ortadan kaldırmıştır.

Bu tedirgin ortamda hazine ihalesinde yaşanan sorunlar programın sürdürülebilirliğine olan güvenin iyice yitirilmesine sebebiyet vermiş, Merkez Bankası 7.6 milyar dolarlık günlük döviz talebinin gerçekleşmesini önlemek amacıyla likiditeyi kısmıştır. Ancak bu da günlük likidite ihtiyacı çok yüksek olan sıkıntı içindeki kamu bankalarının daha da sıkıntıya girmesine sebep olmuştur. 22 Şubat tarihinden itibaren kur sisteminin daha fazla sürdürülemeyeceği ve dalgalı kur sistemine geçileceği ilan edilmiştir (TCMB, 2001). Döviz kuru arz ve talep koşulları doğrultusunda belirlenmeye devam edecek; piyasadaki döviz işlemlerinin çoğu ihale yoluyla yapılacaktır (Hazine Müsteşarlığı, 2001a: 29-31). Daha önceden ilan edilen bu döviz satışı ihaleleri dışında döviz piyasasına ihtiyari bir müdahale söz konusu olmayacaktır.

Tablo 2. *Parasal Tabana İlişkin Gösterge Niteliğindeki Tavanlar*

	Üst Limit (Trilyon TL)
30 Nisan 2001 itibariyle Mevcut Parasal Taban	5.850
31 Mayıs 2001 (endikatif üst limit)	5.900
30 Haziran 2001 (endikatif üst limit)	6.050
31 Ağustos 2001 (endikatif üst limit)	6.300
31 Ekim 2001 (endikatif üst limit)	6.800
31 Aralık 2001 (endikatif üst limit)	7.300

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2001a: 41.

20 Kasım 2001 tarihli niyet mektubunda ise enflasyon hedeflemesinin nominal çapa olarak kullanılması konusundaki kararlılık tekrarlanmıştır; ancak gerçekleşen ertelemenin kamu finansmanının istikrarının sağlanması ve bankacılık kesiminin kuvvetlendirilmesi için iyi bir fırsat olarak değerlendirilebileceği ifade edilmiştir. Resmî olarak enflasyon hedeflemesine geçilmeden önce TÜFE’de 2002 yılı sonunda % 35, 2003 yılı sonunda % 20, 2004 yılı sonunda % 12 artış öngören bir uygulama ilan edilmiştir. Bu zaman zarfında enflasyon hedeflemesine yönelik teknik hazırlıklar devam ettirilmekte olup enflasyon hedeflemesine geçişle yayımlanacak olan enflasyon raporunun ön raporu niteliğinde üçer aylık Para Politikası Raporu yayımlanacaktır (Hazine Müsteşarlığı, 2001b).

2002-2004 dönemini kapsayan üç yıllık bir program olan GEGP’nin temel amacı sabit kur rejiminin terk edilmesi ile oluşan güven sorununu ve istikrarsızlığı ortadan kaldırmak, kamu yönetimini ve ekonomiyi bu duruma bir daha dönmeyecek biçimde yeniden yapılandırmak için gerekli altyapıyı oluşturmaktır. Bu temel amaca yönelik olarak aşağıda ifade edilen dört temel alanda 15 yasal düzenleme yapılması kararlaştırılmıştır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], t.y.: 12-13).

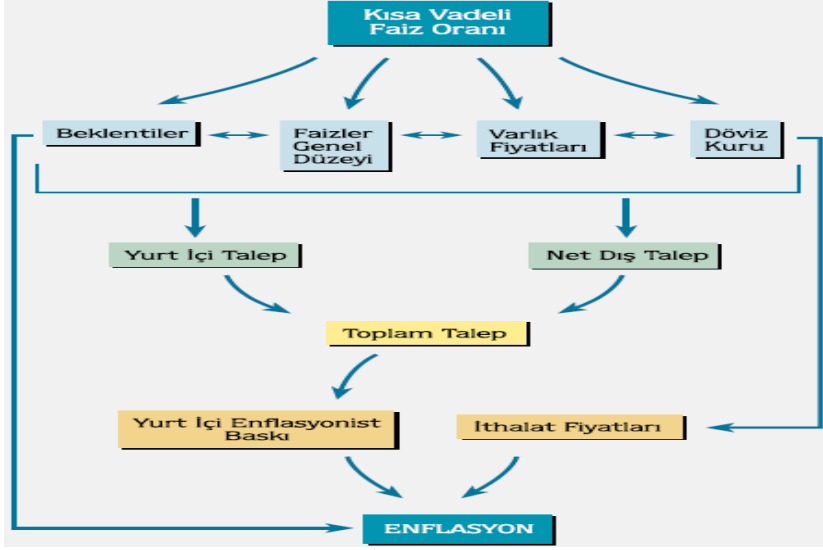
- Mali sektörün yeniden yapılandırılması,
- Devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi,
- Ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması,
- Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi.

2002 yılı para politikasında örtük enflasyon hedeflemesi denilen bir para politikası rejimine geçiş planlanmıştır. Örtük enflasyon hedeflemesi, bir enflasyon hedefinin belirlendiği ve para politikasının gelecek dönem enflasyonuna odaklandığı, temel politika aracı kısa vadeli faiz oranı olan bir stratejidir. Aynı zamanda enflasyon hedeflemesine giden yolda kurumsallaşma, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi unsurlara ulaşılması süreci olan bu stratejide enflasyon hedeflemesi stratejisinden farklı olarak enflasyon hedefinin yanında gösterge niteliği taşıyan başka hedefler de mevcuttur (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2006b : 17). Türkiye’de örtük enflasyon hedeflemesi stratejisi ile parasal tabana dönem-

ler itibariyle enflasyon hedefi ile uyumlu hedefler konmuştur. Yani para politikası kararlarında para tabanı yerine gelecek dönem enflasyonuna ilişkin gelişmeler belirleyici niteliğe sahiptir. Dalgalı kur rejimi ile de asıl politika aracı olan kısa vadeli faiz oranlarının sadece fiyat istikrarı hedefi için aktif olarak kullanılacağı belirtilmiştir (Arıcan, 2005: 67). Böylelikle 2002-2004 GEGP ile para ve kur politikasında yeni bir döneme geçişin sinyalleri verilmiştir.

2002 yılında yıl sonu enflasyon ve büyüme hızı öngörüsü göz önüne alınarak % 40 oranında artış belirlenen parasal taban, hedefin etkinliğini arttırmak için gösterge niteliğinden performans kriterine dönüştürülmüştür. Bir diğer performans kriteri olan NUR'da da belli bir alt limitin altına inilmeyeceği taahhüt edilmiştir. Merkez Bankasının ne ölçüde para yarattığını gösteren NİV ise gösterge niteliğine dönüştürülmüştür. Enflasyon hedefi ile tutarlı parasal taban değerleri belirlenmesine ek olarak, Merkez Bankası gelecek dönem enflasyonuna odaklanan bir para politikası stratejisi izlemiş; parasal hedeflere ulaşılsa dahi gelecek dönem enflasyonuna ilişkin baskıları önlemek amacıyla kısa vadeli faiz oranlarında değişiklik olabileceğini belirtmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2003: 75).

Bilindiği gibi, para politikası araçlarına yönelik kararlar *parasal aktarım mekanizması* kanalıyla enflasyon üzerinde etki yaratmaktadırlar. Kısa vadeli faiz oranlarının politika aracı olarak kullanıldığı ekonomilerde, alınan faiz kararları ekonomiyi dört kanaldan etkilemektedirler: beklentiler kanalı, faiz kanalı, varlık fiyatları kanalı ve döviz kuru kanalı. Teorik anlamda bu kanallar her ülke için aynı olsa da parasal aktarım mekanizmasının işleyiş süreci, faiz kararlarının ekonomik faaliyet ve enflasyon üzerindeki etki süresi ve gücü ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Şekil 2. Basitleştirilmiş Bir Aktarım Mekanizması

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2007b: 3.

Şekilde basitleştirilmiş hâliyle gösterilmekte olan aktarım mekanizması her zaman ideal işlemeyebilmektedir. Bunda fiyat katılıkları sebebiyle fiyatların sinyâl etkisi gösterememesi, finansal sistemin derinliği ve gücü, ekonomik sözleşmelerin vadesi, fiyatları yönetilen ürünlerin fiyat endekslerindeki ağırlıklarının çok yüksek olması, sermaye hareketlerinin serbestliği ve hane halkları ve firmaların finansman durumları gibi unsurlar etkileyici olabilmektedir. Gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından etkileme süresi farklı olan bu mekanizmanın enflasyonist hafızanın taze olduğu ülkelerde beklentileri nasıl etkileyeceğini tahmin etmek güçleşecek; finansal piyasaları yeterli düzeyde gelişmemiş veya kuvvetli mali baskınlığın olduğu ülkelerde faiz kanalı istenilen ölçüde çalışmayabilecektir (TCMB, 2007b: 3).

Tablo 3. 2002 Yılına İlişkin Performans Kriterleri, Gösterge Değerler ve Gerçekleşmeleri

	Para Tabanı Üst Limit (Trilyon TL)		Net İç Varlıklar Üst Limit (Trilyon TL)		Net Uluslararası Rezerv Seviyesi (Milyon Dolar)	
	Hedef (1)	Gerçekleşme	Hedef (1)	Gerçekleşme	Hedef (1)	Gerçekleşme
28 Şubat 2002	8.250 (P)	7.823	26.100 (G)	24.318	-6.500 (P)	-4.907
30 Nisan 2002	8.900 (P)	8.680	27.700 (G)	25.197	-7.200 (P)	-4.926
30 Haziran 2002	9.089(P)	9.009	28.739 (G)	26.374	-7.800 (P)	-5.755
30 Eylül 2002	10.600 (P)	10.104	31.139 (G)	28.551	-8.500 (P)	-5.889
31 Aralık 2002	10.850 (P)	10.720	33.139 (G)	28.603	-9.700 (P)	-4.614

Kaynak: TCMB, 2003: 77.

(1) Üst sınırlar, söz konusu tarihlerdeki ve bu tarihlerin her biri ile sona eren beş iş günündeki stokların ortalaması üzerinden hesaplanacaktır.

(P): Performans kriteri (G): Gösterge değer

2002 yılının sonunda Merkez Bankası performans kriterleri olan para tabanı ve net uluslararası rezervlerde ve gösterge değişken olan net iç varlıklarda belirlenen hedeflere ulaşmıştır. Yıl sonu % 35 olması öngörülen TÜFE % 29,7'lik oranla beklenenden iyi sonuç vermiştir. Gerçekleşen enflasyonun beklenenden düşük çıkmasında para ve maliye politikaları ile yapısal reformların katkısı söz konusudur. Ayrıca, bu dönemde iç talepteki gelişmeler de enflasyonist baskı yaratmamıştır. Zira yılın ikinci çeyreğinden itibaren üretimde meydana gelen artışlar stok birikimi ve ihracattaki artışlardan kaynaklanmıştır. Dalgalı kur rejimi ile iç talepteki bu yetersizlik kur hareketlerinin fiyatlara yansımaları azaltmıştır. Ayrıca gıda fiyatlarındaki artışlar da oldukça düşük seviyelerde kalmıştır (TCMB, 2003: 78).

GEGP kapsamında dalgalı kur rejimiyle kısa vadeli faiz oranlarının temel politika aracı olarak kullanıldığı program çerçevesinde performans kriteri ve gösterge olarak ilan edilen hedeflere 2003 yılında da ulaşılmıştır.

Tablo 4. 2003 Yılına İlişkin Performans Kriterleri, Gösterge Değerler ve Gerçekleşmeleri

	Para Tabanı Üst Limit (Trilyon TL)		Net İç Varlıklar Üst Limit (Trilyon TL)		Net Uluslararası Rezerv Seviyesi (Milyon Dolar)	
	Hedef (1)	Gerçekleşme	Hedef (1)	Gerçekleşme	Hedef (2)	Gerçekleşme
30 Nisan 2003	12.800 (P)	11.883	32.800 (G)	30.951	-6.500 (P)	-5.996
30 Haziran 2003	13.200 (P)	13.039	34.100 (G)	29.395	-7.000 (P)	-3.865
30 Eylül 2003	14.100 (P)	13.877	33.800 (G)	22.968	-6.000 (P)	1.504
31 Aralık 2003	14.900 (P)	14.657	28.400 (G)	25.997	-2.000 (P)	-536

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2004: 75.

(1) Üst sınırlar, söz konusu tarihlerdeki ve bu tarihlerin her biri ile sona eren beş iş günündeki stokların ortalaması üzerinden hesaplanacaktır.

(2) Alt sınır.

(P): Performans kriteri (G): Gösterge değer

Döviz kurlarında ve petrol fiyatlarında Irak Savaşı'ndan sonra meydana gelen düşüş maliyet yönlü enflasyonist baskıyı hafifletmiş, GEGP'de öngörülen yapısal reformlarla ilgili kararlar ve bütçe disiplinine yönelik önlemlere ilişkin kararlılık gösterilmiş, bunlara bağlı olarak güven ortamının oluşmasıyla enflasyon beklentileri olumlu nitelik kazanmıştır. Bu doğrultuda Merkez Bankası, Nisan-Ekim döneminde altı kez faiz indirimine gitmiştir. Programın başından itibaren duyurulduğu gibi döviz kurunun uzun dönem dengesini etkilemeyecek şekilde, döviz kurunda her iki yönde aşırı dalgalanmalar görüldüğünde döviz piyasalarına müdahalelerde bulunulabileceğini duyurmuştur (TCMB, 2004: 76). Bu uygulamalar sonucunda enflasyon, yıl sonu için belirlenen % 20'lik hedefin altında, % 18,4 olarak gerçekleşmiştir.

2004 Yılı Para Programı kapsamında, 31 Ekim 2003 tarihli niyet mektubu ile 2004 yılı Aralık sonuna ilişkin Para Tabanı, NUR ve NİV'e ilişkin gösterge hedefler belirlenmiştir. 2 Nisan tarihli niyet mektubu ile bu hedefler revize edilmiş; 15 Temmuz tarihli niyet mektubu ile para tabanı ve NİV'e ilişkin hedeflerin

revize edilmesine ek olarak Para Tabanı ve NUR hedefleri performans kriterine dönüştürülmüştür (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2005b: 75) Aşağıdaki tabloda da görüleceği gibi, 2004 yılı sonu itibariyle gösterge ve performans kriteri niteliğindeki bu hedefler tutturulmuştur.

Tablo 5. 2004 Yılına İlişkin Performans Kriterleri, Gösterge Değerleri ve Gerçekleşmeleri

	Para Tabanı Üst Limit (Trilyon TL)		Net İç Varlıklar Üst Limit (Trilyon TL)		Net Uluslar arası Rezerv Seviyesi (Milyon Dolar)	
	Hedef (1)	Gerçekleşme	Hedef (1)	Gerçekleşme	Hedef (2)	Gerçekleşme
31 Mart 2004	16.100 (P)	16.948	29.600 (G)	27.321	-2.000 (P)	748
30 Nisan 2004	17.500 (P)	17.508	31.600 (G)	26.076	-2.000 (P)	1.791
31 Ağustos 2004	20.500 (P)	19.301	34.600 (G)	28.015	-2.000 (P)	1.629
31 Aralık 2004	20.900 (P)	19.190	35.000 (G)	30.121	-2.000 (P)	229

Kaynak: TCMB, 2005b: 76.

(1) Üst sınırlar, söz konusu tarihlerdeki ve bu tarihlerin her biri ile sona eren beş iş günündeki stokların ortalaması üzerinden hesaplanacaktır.

(2) Alt sınır.

(P): Performans kriteri (G): Gösterge değer

2004 yılı başında % 26 olan gecelik borçlanma faiz oranları yıl sonunda % 18 seviyesine indirilmiştir. Kur politikasında da yine kurun piyasa koşullarında belirlenmesine özen gösterileceğini bildiren Merkez Bankası, iki yönlü aşırı dalgalanmalar durumunda müdahale edeceğini; döviz kurunun uzun dönem eğilimini bozmadan da döviz rezervlerini güçlendirmeye yönelik döviz alım ihaleleri yapabileceğini duyurmuştur. 2004 yılı boyunca Merkez Bankasının ihale ve müdahaleler yoluyla gerçekleştirdiği toplam döviz alım tutarı 5.4 milyar ABD doları olmuştur (TCMB, 2005b: 76-77).

2005 Yılı Hazırlık Dönemi

Daha önce de belirtildiği gibi, 2002 yılında GEGP ile nihai olarak enflasyon hedeflemesi stratejisine varmak üzere “örtük enflasyon hedeflemesi” stratejisi uygulanacağı duyurulmuştur. Bu stratejinin uygulanmaya başlamasına kadar geçen zaman zarfında da önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Merkez Bankasının 5 Aralık 2005 tarihli duyurusunda bu ilerlemeler ve devamındaki sürece ilişkin uygulamalara yer verilmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2005a: 1,2). Buna göre; belirlenen enflasyon hedeflerine ulaşılmış, güvenilirlik artmış, enflasyon oranı son 30 yılın en düşük seviyelerine inmiştir. Kamu borç stokunun çevrilebilirliği ve mali disiplinin sürekliliği konusundaki endişeler azalmış; finans piyasalarındaki kırılganlığın azalması ile TL cinsinden yatırımlarda artış gözlenmiş, yani ters dolarizasyon süreci başlamıştır.

2001-2005 döneminde para politikasının kurumsal altyapısına ilişkin olarak da önemli gelişmeler sağlanmış; bu süreçte Merkez Bankasının bağımsızlığı konusunda önemli adımlar atılmıştır. Bu göstergelerin hepsi değerlendirildiğinde Merkez Bankasının enflasyon hedeflemesi rejimine geçişi için gerekli koşulları yerine getirdiği görülmektedir. Ancak 2005 yılında TÜİK’in fiyat endekslerinde yaptığı değişiklikler ve yine bu yıl içerisinde TL’den altı sıfır atılması ile gerçekleştirilen para reformu sebebiyle Merkez Bankası, 2005 yılında enflasyon hedeflemesine geçmemiş; bu yılın enflasyon hedeflemesi stratejisine geçişte hazırlık dönemi olacağını bildirmiştir.

2006 Yılı Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi

Enflasyon hedeflemesi, düşük ve istikrarlı enflasyonun para politikasının uzun dönemde birincil amacı olduğu açıkça kabul edilerek, bir veya daha fazla döneme ait daha önceden belirlenen resmî bir enflasyon hedefinin veya hedef aralığının kamuoyuna duyurulması şeklinde uygulanan bir para politikası rejimidir (Bernanke, Laubach, Mishkin ve Posen, 1999: 4). Mishkin enflasyon hedeflemesinin şu beş temel unsurdan oluşan bir para politikası stratejisi olduğunu belirtmiştir (Mishkin, 2000: 105):

- Orta vadeli sayısal bir enflasyon hedefinin kamuoyuna duyurulması,
- Fiyat istikrarının para politikasının diğer amaçlarına göre öncelikli olduğunun kurumsal olarak taahhüt edilmesi,
- Politika araçlarının oluşturulmasındaki karar sürecinde sadece parasal büyüklüklerin veya döviz kurunun değil, birçok değişkenin yer aldığı kapsamlı bir stratejinin kullanılması,
- Para otoritelerinin yapılan planlar, belirlenen hedefler ve alınan kararlar hakkında kamu ve piyasalar ile iletişimi yoluyla para politikası stratejisinin şeffaflığının artırılması,
- Merkez Bankasının hesap verebilirliğinin artması.

Enflasyon hedeflemesi stratejisinin diğer para politikası stratejilerine göre birtakım üstünlükleri mevcuttur. Döviz kuru hedeflemesinin tersine, enflasyon hedeflemesi para politikasının yurt içi faktörlere odaklanmasını ve millî ekonomideki şoklara cevap verilmesini mümkün kılar. Parasal hedeflemenin tersine, enflasyon hedeflemesinde para ve enflasyon arasındaki istikrarlı ilişki, stratejinin başarısında kritik öneme sahip değildir. Yani enflasyon hedeflemesi stratejisi böyle bir ilişkiye dayalı değildir. Bunun yerine para politikası araçlarını en iyi şekilde belirlemek için ulaşılabilir bütün bilgileri kullanır. Bu strateji aynı zamanda kamuoyu tarafından oldukça kolay anlaşılabilir ve şeffaftır. Açık bir sayısal hedef belirtmesi, Merkez Bankasının hesap verebilirliğini arttırdığı için, bu strateji Merkez Bankasının zaman tutarsızlığı tuzağına düşme olasılığını azaltır. Bu rejim ayrıca para politikasının şeffaflaştırılması ve kamu ile iletişim kanallarının açık olması konusunda baskı uygular (Miskin, 2000: 105-106).

BELİRLENEN STRATEJİLERİN UYGULANMASINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRME

Enflasyon hedeflemesi stratejisinin başarısı için gerekli olan koşullar kapsamında farklı iktisatçılar bu koşullara farklı önem atfetmişlerdir. Truman'ın ifadesiyle bu ön koşulların ilki Merkez Bankasının araç bağımsızlığı ve Bankanın hesap verebilirliğini garantileyen mekanizmalardır. Makroekonomik istikrar; sağlam finansal sistem ve gelişmiş finansal piyasalar; enflasyon tahmini yürü-

tebilme, mali ve borç yönetimi politikaları ile koordinasyon gibi kurumsal unsurlar diğer ön koşullardır (Truman, 2003: 49). Khan (2003: 10-12)'ın ifadesiyle enflasyon hedeflemesi stratejisinin başarısı için gerekli olan ön koşullardan ilki, para politikasının öncelikli amacının fiyat istikrarı olduğunun otoriteler tarafından kabul edilmesidir. Bu durumda enflasyon dışında, döviz kuru vb. değişkenlerin hedeflenmesi mümkün değildir. İkinci ön koşul; araç bağımsızlığı olarak da bilinen, Merkez Bankasının para politikası oluşturmadaki bağımsızlığıdır. Üçüncü ön koşul; hedefte başarılı olunması için Merkez Bankasının hesap verebilirliği ve politikanın oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin temel unsurların kamuya iletilmesinde yeterli şeffaflığın olmasıdır. Son olarak Khan, enflasyon hedeflemesi stratejisinde otoritelere para politikası oluşturulmasında rehberlik edecek bir yapının gerekliliğinden söz etmiş, bu yapının da birtakım dayanakları olduğundan bahsetmiştir. Bu dayanaklar; politika araçları ile enflasyon arasındaki bağlantının iyice anlaşılmış olması ve farklı politika araçlarının göreceli etkililikleri; değişik yaklaşımlar ele alınarak ve ulaşılabilir tüm bilgiler kullanılarak enflasyon tahmini yapabilecek bir metodoloji; enflasyon hedefinden sapmaların sebep olacağı araç değişikliği durumunda optimal politika üretecek ileriye yönelik çalışma yöntemidir. Öztürk ise bu ön koşulları yetki ve hesap verebilirlik, makroekonomik istikrar, finansal sistemin istikrarı ve gelişmesi, yeterli ve doğru araçlara gereksinim ve koordinasyon olarak sıralamıştır (Öztürk, 2003: 85). Önem sırası farklı olsa da, aslında stratejinin başarısında gerekli olan koşullar hemen hemen hepsinde aynıdır. Aşağıda bu temel ön koşullar ve Türkiye’de enflasyon hedeflemesi stratejisi kapsamında bu ön koşulların sağlanıp sağlanmadığı incelenmektedir.

Merkez Bankasının Bağımsızlığı

Debelle ve Fischer Merkez Bankası bağımsızlığı tartışmalarında *amaç bağımsızlığı* ve *araç bağımsızlığı* ayrımının önemine dikkat çekmişlerdir. Bu ayrımı Grilli, Masciandaro ve Tabellini'nin yaptıkları *politik bağımsızlık* ve *ekonomik bağımsızlık* ayrımı ile ilişkilendirmişlerdir. Amaç bağımsızlığının ilişkilendirildiği Grilli, Masciandaro ve Tabellini'nin politik bağımsızlığı, Merkez Bankasının politik müdahale olmaksızın düşük enflasyon hedefini sürdürme kabiliyetini ifade etmektedir. Ekonomik bağımsızlıkla ilişkilendirilen araç bağımsızlığı ise

Merkez Bankasının hedefe ulaşmada başarılı olmasını sağlayacak araçların seçiminde özgür olmasını ifade etmektedir (Debelle ve Fischer, 1994: 197). Araç-amaç bağımsızlığının yanı sıra Merkez Bankasının yasal ve fiili bağımsızlığı kavramları da literatürde yer almaktadır. Buna göre; yasal bağımsızlık merkez bankasının yasalardaki bağımsızlığını, fiili bağımsızlık ise Merkez Bankasının uygulamada sahip olduğu bağımsızlığı ifade etmektedir (Akyazı, 2008: 82-83).

Türkiye’de Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4651 sayılı Kanun’la Merkez Bankasının yetki ve sorumluluklarında da düzenlemelere gidilmiştir. Yeni Merkez Bankası Yasası ile gerçekleşen temel değişikliklere göre; Merkez Bankasının temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu belirtilmiş, Bankanın para politikasının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde tek yetkili ve sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Böylelikle Merkez Bankasına enflasyon hedefini hükûmetle birlikte belirlemek ve araç bağımsızlığına sahip olmak görev ve yetkisi verilmiştir. Bankanın fiyat istikrarını sağlamaya yönelik para politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde tek yetkili ve sorumlu olması da kamuoyuna karşı şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine de gereken uyumun gösterilmesi gerekliliğini beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, şeffaflığın arttırılmasına yönelik olarak Bankanın hedeflere ve uygulamalara ilişkin dönemsel raporlar hazırlanarak kamuoyuna sunulmasına; belirlenen hedeflere gerekli sürede ulaşılabilmesi durumunda da bu durumun sebeplerinin ve alınması gereken önlemlerin hükûmete ve kamuoyuna açıklanmasına hükmedilmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2002: 111-112).

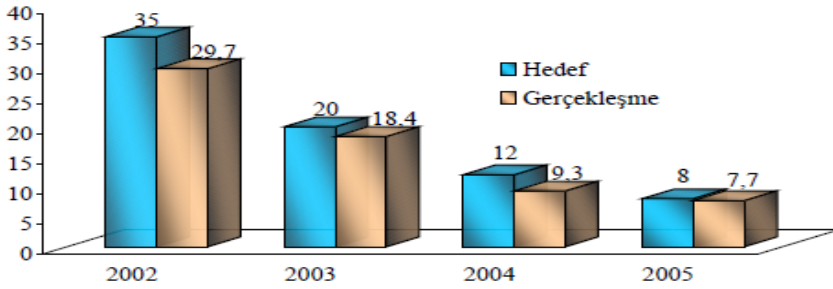
Makroekonomik İstikrar

Enflasyon hedeflemesi stratejisinin başarısı açısından gerekli olan bir diğer unsur da makroekonomik istikrarının sağlanmış olmasıdır. Aksi takdirde uygulanan stratejinin başarısızlığı sürpriz olmayacaktır. Bu bakımdan, genişletici maliye politikası uygulamalarının ve artan kamu kesimi fon talebinin ekonomi üzerindeki yoğunluğunu ifade eden *mali baskınlık* mevcut olmamalıdır. Vergi tabanının zayıf olması, vergi toplama sistemindeki bozukluklar, devlet harcamalarının artması, bankacılık kesimini güçlendirmek için sağlanan garantiler vb. sebeplerin yol açtığı mali baskınlığın yüksek olması durumunda senyoraj eğilimi

artar, iç borçlanma ile faiz oranları yükselir, özel sektör yatırımlarının dışlanması durumu meydana gelir, dış borçlanma ihtiyacı artar. Enflasyonist baskının artması ile para politikası etkinliğini kaybeder (Barışık, 2010: 431). Türkiye’de yeni Merkez Bankası Yasası ile bu konuda da bazı hükümler getirilmiştir. Kanun ile Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans verilmesi ve kredi açılması; bu kurum ve kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarının birincil piyasadan satın alınması yasaklanmıştır (TCMB, 2002: 113).

Mali baskınlığın olmamasına ek olarak, enflasyon hedeflemesine geçilmeden, enflasyon oranının kontrol edilebilir olması için yeterli seviyede düşük olması gerekmektedir. Enflasyon oranının % 15 ve üzerinde olduğu bir ülkede hedeflere ulaşmada sadece para politikasının uygulanması yeterli olmayıp maliye politikalarının da aktif kullanımı gerekli olabilir (Öztürk, 2003: 94).

Grafik 2. *Enflasyon Hedefleri ve Gerçekleşmeler (2002-2005)*



Kaynak: Kara ve Orak, 2008: 45.

Merkez Bankasının nihai amacının enflasyon hedeflemesi rejimine geçiş olduğunun ilan edilmesinden sonra, örtük enflasyon hedeflemesi uygulanan 2002-2005 döneminde enflasyonun yüksek seviyelerinden düşük seviyelere indirilmesi planlanmıştır. Bu kapsamda TÜFE için yukarıdaki grafikte de görülen hedefler belirlenmiş; yine grafikten takip edileceği gibi bu hedeflerin altında gerçekleştirmeler elde edilmiştir. 2004 ve 2005 yılları itibariyle tek haneli rakamlara gerileyen TÜFE artış oranı ile enflasyon hedeflemesi stratejisine geçilebileceğine yönelik düşünceler artmıştır.

Finansal Sistemin İstikrarı ve Gelişmesi

Bu stratejide kullanılacak para araçlarının etkinliği ve uygulamanın beklenen başarıyı göstermesi gelişmiş para, sermaye ve döviz piyasalarının varlığına bağlıdır. Zira piyasaların kullanılan para politikası araçlarına gereken zamanda tepki verememesi stratejinin başarısını engellemektedir. Mali piyasaların gelişmişliği, kamu finansmanı konusunda da Merkez Bankasını rahatlatacaktır (Cicioğlu, 2006: 40).

Türkiye’de finansal sistemin istikrarını sağlamak kapsamında Merkez Bankası, mali sistemin altyapısının güçlendirilmesi ve taşıdığı risklerin belirlenmesine yönelik yetkilerle donatılmıştır. Bu yetkiler; sistemi izlemek ve değerlendirmeler yapmak, mali sistem riskinin sistemin geneline yayılmasını önlemek için tedbirler almaktır. Merkez Bankası bunu sağlamak için bankalar, özel finans kurumları ve diğer mali kurumlardan düzenli ve doğru bilgi akışı sağlama hususunda görevlendirilmiştir (TCMB, 2002: 113).

Doğru Araçların Seçimi

Enflasyon hedeflemesi stratejisinde Merkez Bankası uygun parasal araçları ve faaliyet göstergesini seçmek zorundadır. Bu seçimde dikkat edilmesi gereken nokta, aracın Merkez Bankası tarafından kontrol edilebilir olması ve araçtaki değişikliklerin faaliyet göstergesine aktarılabilir olmasıdır. Bu araç ve göstergelerin seçiminde herhangi katı bir kural olmayıp bunlar ülkenin finansal yapısına göre belirlenmektedir. Merkez Bankası faaliyet göstergesi ile birlikte, kullanacağı araçları da seçmek zorundadır. Doğrudan para politikası araçlarının sık ayarlanması mümkün olmadığından, merkez bankaları piyasa tabanlı dolaylı araçları (reskont oranları, zorunlu karşılıklar ve açık piyasa işlemleri) kullanmaktadırlar. Dolaylı araçlar likiditenin yönetimi, enflasyonist şoklara karşılık verme ve finansal piyasaların etkinliğini sağlama hususunda daha iyidir (Öztürk, 2003: 96-97).

Merkez Bankası 2005 yılının Aralık ayında enflasyon hedeflemesinin genel çerçevesini çizdiği raporda, 2005 yılı hazırlık dönemine ilişkin gelişmeleri ve 2006 yılından itibaren örtük enflasyon hedeflemesinden açık enflasyon hedeflemesine geçilmesinde etkili olan unsurları sıralamıştır (TCMB, 2005a: 1-2). Buna göre 2005 yılı gerek fiyat endekslerinde TÜİK tarafından yapılan değişiklikler

gerekse de para reformu sebebiyle enflasyon hedeflemesine geçilmeyen ve enflasyon hedeflemesine geçiş için hazırlık dönemi olarak adlandırılan bir dönem olmuştur. Bu dönemde para politikasının daha da kurumsallaşmasına yönelik ilerlemeler sağlanmış; Para Politikası Kurulu toplantıları önceden belirlenen tarih ve saatlerde yapılmaya ve çıkan kararlar takip eden iş günü yayımlanmaya başlanmıştır. Kararların ardından ise Para Politikası Kurulu üyelerinin görüşlerini de içeren metinler yayımlanmaya başlanmıştır, bu metinler faizlerin gelecek-teki seyrine ilişkin de önemli bilgiler vermiştir.

Organizasyon yapısı yenilenen kurumda, para politikasına ilişkin görev tanımları da netleştirilmiş; kurumsal altyapı ve şeffaflık konularında önemli ilerlemeler sağlanmıştır. 2002-2005 dönemini kapsayan örtük enflasyon hedeflemesi döneminde ise enflasyon hedeflerinin hepsine ulaşılmış ve bu durum güvenilirliği arttırmış, enflasyon son otuz yılın en düşük seviyesine inmiş, kamu borç stokunun çevrilebilirliğine ve mali disipline ilişkin kaygılar büyük ölçüde azalmış, finansal piyasalar derinleşmiş ve kırılmalık azalmış, ters dolarizasyon süreci ile Türk Lirası cinsi yatırımlar artmaya başlamış, TL'den altı sıfır atılmasıyla gerçekleştirilen para reformu bir güven göstergesi olmuştur. AB ile tam üyelik müzakere sürecinin başlaması, Orta Vadeli Program'ın açıklanması ve IMF ile yapılan anlaşma ile temel makroekonomik değişkenlerin öngörülebilirliği artmış, bu dönemde ayrıca para politikasının kurumsal altyapısının iyileştirilmesi yönünde de önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Merkez Bankasının iletişim politikası netleşmiş, bilgi seti genişletilmiş ve enflasyon öngörü yöntemleri geliştirilmiştir. Ayrıca Merkez Bankası bağımsızlığı yönünde de önemli mesafe alınmıştır. Bütün bu gelişmeler enflasyon hedeflemesine geçiş için gerekli ön koşulların büyük oranda gerçekleştiğini göstermiştir. Böylelikle 2006 yılından itibaren açık enflasyon hedeflemesi stratejisine geçilmiştir.

2005 Aralık ayında yayımlanan söz konusu politika metninde, uygulanacak stratejinin genel çerçevesine ilişkin bilgilere de yer verilmiştir (TCMB, 2005a: 4-6). Bu kapsamda, toplumun her kesimi tarafından kolayca takip edilebildiği ve günlük yaşam maliyetini gösterme açısından iyi bir gösterge olduğu için TÜFE üzerinden tanımlanacak enflasyon hedefinin “nokta hedef” olmasına karar verilmiş; 2006 yılında geçilecek üç yıllık bütçe uygulaması kapsamında koordi-

nasyonlu bir şekilde uygulanabilmesi için hedefler üç yıllık ilan edilmiş; petrol fiyatlarındaki değişimler, uluslararası likidite koşulları, dolaylı vergiler ve kamu fiyat ayarlamaları gibi para politikasının denetimi dışında olup enflasyon üzerinde etkili olan faktörler göz önüne alınarak bir belirsizlik aralığı belirlenmiştir. Ancak bu aralığın enflasyon hedefi aralığı olarak düşünülmemesi gerektiği, aralığın hedeften her iki yönde gerçekleşecek aşırı sapma eşikleri için gösterge niteliğinde olduğu ve bu durumun Merkez Bankasının hesap vermemesi anlamına gelmediği de belirtilmiştir.

Merkez Bankası ile kamuoyu arasındaki iletişimin kolay sağlanabilmesi açısından enflasyon hedefinin TÜFE üzerinden yapılması kararlaştırılmakla birlikte, kapsamlı bir endeks olan TÜFE'nin para politikasının etki alanı dışında olan bazı geçici fiyat hareketlerini içermesi özel kapsamlı TÜFE göstergelerini (ÖKTG) gündeme taşımıştır. Bu kapsamda, TÜİK 2005 yılı Şubat ayından itibaren ÖKTG yayımlanmaya başlamıştır. ÖKTG serilerinin yüzde değişimi olarak ifade edilen çekirdek enflasyon fiyatlarda gözlenen tüm geçici etkilerin arındırılması sonucu fiyatlar genel seviyesindeki artış anlamına gelmektedir. Türkiye'de geçici fiyat hareketlerinin farklı kaynaklardan ve farklı zaman dilimlerinden kaynaklanması sebebiyle, farklı özel kapsamlı gösterge üzerinden çekirdek enflasyon hesaplanmaktadır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2006c: 15).

Tablo 6. Özel Kapsamlı TÜFE Göstergeleri

Göstergeler	Özellikler
A Göstergesi	Üretim miktarları ve fiyatları mevsimsel koşullar tarafından belirlenen kalemlerin TÜFE'den dışlanmasıyla oluşturulmaktadır. Böylelikle mevsimsel etkiler tümüyle yok edilemeye de büyük ölçüde azaltılmaktadır.
B Göstergesi	İşlenmemiş gıda ürünleri fiyatlarının TÜFE'den dışlanması ile oluşturulan bu gösterge, TÜFE'nin tarımsal üretimden kaynaklanan fiyat şoklarından arınmasını sağlamaktadır.
D Göstergesi	Bu gösterge ile TÜFE hem işlenmemiş gıda ürünlerinin hem de enerji fiyatlarının sebep olabileceği şoklardan arındırılmış olmaktadır.



C Göstergesi	Bu gösterge hane içinde ve dışında doğrudan veya dolaylı olarak kullanılan enerji kalemlerinin fiyatlarının TÜFE'den dışlanmasıyla elde edilmektedir.
E Göstergesi	Bu gösterge alkollü içecekler ve tütün ürünlerinin C göstergesinden dışlanması ile elde edilmektedir.
F Göstergesi	F göstergesi ile fiyatları yönetilen/yönlendirilen tüm kalemler; ayrıca endeksten dışlanmayan diğer madde fiyatlarının içerdiği vergiler dışlanmaktadır. Dolayısıyla bu gösterge kamu sektörünün fiyatlar genel seviyesine birinci derece etkisini önemli derecede arındırmaktadır.
G Göstergesi	Bu gösterge işlenmemiş gıda ürünlerinin F göstergesinden dışlanması ile hesaplanmaktadır.
H Göstergesi*	İşlenmemiş gıda ürünleri, enerji, alkollü içkiler, tütün ürünleri ve altının dışlanması ile elde edilmektedir.
I Göstergesi	H göstergesinden işlenmiş gıda ürünlerinin dışlanması ile elde edilmektedir.

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2006c: 15-16'dan yararlanarak düzenlenmiştir.

* Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2008: 12.

2005 yılında yedi ÖKTG ile yola çıkan ve yedi farklı çekirdek enflasyon hesaplayan Merkez Bankası, daha sonra H ve I endekslerini de ekleyerek bu sayıyı dokuza yükseltmiştir.

Tablo 7. 2006 Yıl Sonu ile Tutarlı Enflasyon Patikası ve Belirsizlik Aralığı

	Mart 2006	Haziran 2006	Eylül 2006	Aralık 2006
Belirsizlik Aralığı Üst Sınır	9,4	8,5	7,8	7
Hedefle Tutarlı Patika	7,4	6,5	5,8	5
Belirsizlik Aralığı Alt Sınır	5,4	4,5	3,8	3

Kaynak: TCMB, 2005a: 7.

2001 Krizi sonrasında oluşturulan makroekonomik program ve yapısal reformların uygulanması ve uluslararası ortamın da desteğiyle Türkiye ekonomisinde sergilenen büyüme performansı 2006 yılının ortalarına kadar sürmüştür. Ancak 2006'nın ikinci çeyreğinde küresel piyasalardaki dalgalanmalar ve riskten kaçma eğiliminin ortaya çıkması, artan risk priminin finansman maliyetlerini

yükseltmesi, bunların sonucunda enflasyon beklentilerinde artış gözlenmesi sonucu Merkez Bankası, artan enflasyon beklentilerini kontrol altına almak amacıyla politika faizlerini arttırmıştır. YTL'nin değer kaybı ve faizlerin artması yurt içi talepte düşüş meydana getirmiş; yılın ikinci yarısında petrol fiyatları hızlı bir düşüş eğilimine girmiş; yılın ilk üç çeyreğinde imalat sanayindeki verimlilik artışları ile iş gücü maliyetleri azalmıştır. Bunlara ek olarak kararlı para politikaları ve YTL'nin tekrar değer kazanması ile birlikte enflasyon beklentileri Ağustos'tan itibaren düşmeye başlamıştır. Ancak buna rağmen karşılaşılan arz şokları ve döviz kuru dalgalanmaları sebebiyle yıl sonu enflasyon oranı belirsizlik aralığının üst limitinin (% 7) üzerinde kalmıştır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2007c: 28).

Tablo 8. 2007 Yılında Hedefle Uyumlu Patika ve Belirsizlik Aralığı

	Mart 2007	Haziran 2007	Eylül 2007	Aralık 2007
Belirsizlik Aralığı Üst Sınır	11,2	8,7	7,3	6
Hedefle Tutarlı Patika	9,2	6,7	5,3	4
Belirsizlik Aralığı Alt Sınır	7,2	4,7	3,3	2

Kaynak: TCMB, 2006a: 2.

2006 yılının başında uygulanmaya başlanan enflasyon hedeflemesi stratejisi-ne 2007 yılında da devam edilmiştir. 2007 yılı için yıl sonu hedefiyle tutarlı üçer aylık enflasyon patikası ile hedef etrafında 2 puan belirsizlik aralığı olacak şekilde, TÜFE yıllık değişimi % 4 olarak belirlenmiştir. Uluslararası likidite koşulları, hizmet enflasyonundaki katılığın görece devam etmesi, arz şokları ve döviz kuru artışının gecikmeli etkileri sebebiyle Merkez Bankası politika faiz oranını Ağustos ayı sonuna kadar değiştirmemiştir. Ancak önceki yıldan itibaren uygulanan parasal sıkılaştırmanın gecikmeli etkisi, yurt içi talepte düşüş ile hizmet grubu ve dayanıklı tüketim malları başta olmak üzere enflasyon göstergelerinde belirgin düşüşe sebep olmuştur. Eylül ayından itibaren faiz indirimine gidilmiştir. Para politikası etki alanı dışında kalan gıda, enerji vb. mal fiyatlarındaki hızlı artışlar enflasyonun düşüşünü sınırlandırmıştır. Bütün bu gelişmelerle, 2007 sonu enflasyonu belirsizlik aralığı üst sınırı olan % 6'nın üzerinde gerçekleşmiştir. (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2008b: 30)

2008 yılında da devam edilen enflasyon hedeflemesi rejimi kapsamında, yıl sonu hedefi ile uyumlu üçer aylık enflasyon patikası 2 puan belirsizlik aralığı oluşturmak üzere, 2008 yılı enflasyon hedefi % 4 olarak belirlenmiştir.

Tablo 9. 2008 Yılında Hedefle Uyumlu Patika ve Belirsizlik Aralığı

	Mart 2008	Haziran 2008	Eylül 2008	Aralık 2008
Belirsizlik Aralığı Üst Sınır	9,1	8,5	8,3	6
Hedefle Tutarlı Patika	7,1	6,5	6,3	4
Belirsizlik Aralığı Alt Sınır	5,1	4,5	4,3	2

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2007a: 4.

2008 yılı boyunca enflasyon üzerinde daha çok küresel ekonomik gelişmelerin etkili olduğu görülmektedir. TÜFE yıllık enflasyon oranı yılın ilk üç çeyreğinde enerji fiyatlarında ve diğer emtia fiyatlarında gerçekleşen artışlara paralel olarak Eylül ayı itibarıyla % 11,1 olarak gerçekleşmiştir. Yılın son çeyreğinde ise dünya ekonomisinde yaşanan genel durgunlukla enerji ve diğer emtia fiyatlarının düşmesine ek olarak, yurt içi enerji ve işlenmiş gıda fiyatlarının artış hızındaki azalmanın etkisiyle Aralık itibarıyla enflasyon oranı % 10,1 olarak gerçekleşmiştir.

Enflasyon hedeflemesi stratejisinde amaç, hedeflenen enflasyon oranının açıklanması ile iktisadi birimlerin enflasyon beklentilerini kontrol altına almaktır. Türkiye’de 2006 ve 2007 yıllarında hedeflenen enflasyonun aşılması, 2008 yılında da bu hedefin aşılabacağına dair beklentileri arttırmış; Merkez Bankası’nca yapılan çalışmalar da artık enflasyon beklentisinin oluşmasında geçmiş dönem enflasyonunun etkili olmaya başladığını, yani enflasyon katılığı durumunu ortaya koymaya başlamıştır. Bunun üzerine Merkez Bankası, hükûmete 2009-2011 dönemine ait orta vadeli enflasyon hedeflerinin revize edilmesini önermiş; yapılan görüşmeler sonucunda 2009, 2010 ve 2011 yılları için sırasıyla % 7,5, % 6,5 ve % 5,5 olmak üzere yeni hedefler belirlenmiştir. Banka hedeflerinin yukarı doğru güncellenmesinin beklentiler üzerinde herhangi bir olumsuzluğa yol açacağı düşüncesiyle hedef değişikliğini parasal sıkılaştırma ile birlikte uygulamıştır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2008a: 5).

2008 yılının son çeyreğinde, küresel krizin finans piyasalarında yarattığı güvensizlik dolara talebi artırmış ve diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi

TL'nin de değerinde azalma meydana gelmiştir. Öte yandan, emtia ve gıda fiyatlarındaki düşüş ve toplam talepteki azalma enflasyon üzerinde olumlu etki yaratmıştır. Küresel ekonomide belirsizliklerin yüksek olduğu bu dönemde Merkez Bankası, döviz rezervlerini bankacılık sisteminin döviz ihtiyacını karşılamada kullanmıştır. Borç verme faizlerini düşürmüş, vadeleri uzatmıştır. 9 Ekim 2008 itibariyle Merkez Bankası, bankalar arası döviz piyasasında aracılık faaliyetlerine yeniden başlamıştır. Bankaların kendilerine tanınan borç limiti dahilinde ABD doları ve euro cinsinden alabilecekleri döviz depolarının vadesi bir haftadan bir aya yükseltilmiş; % 10 olarak belirlenmiş olan borç verme faiz oranları dolar için % 7'ye ve euro için % 9'a düşürülmüştür (TCMB, 2008a: 13).

Ayrıca döviz piyasasında sağlıklı fiyat oluşumu görüldüğü dönemde döviz satım ihaleleri ile likidite sağlamış; gerektiği takdirde piyasanın düzgün işlemesi için ek önlemlere başvurabileceğini de açıklamıştır. 2006 yılında yaşanan sermaye çıkışında para sıkılaştırması tepkisi veren Merkez Bankası 2008 yılında genişletici para politikası uygulamıştır. Çünkü 2006 yılında hem iç hem dış talep güçlü durumdaydı ve sermaye çıkışıyla oluşacak döviz kuru hareketleri enflasyon beklentilerini hızla bozabilecek potansiyele sahipti. Oysa 2008 yılında hem küresel resesyon hem de iç talepte daralma söz konusu idi (TCMB, 2008a: 6-7).

Tablo 10. 2009 Yılında Hedefle Uyumlu Patika ve Belirsizlik Aralığı

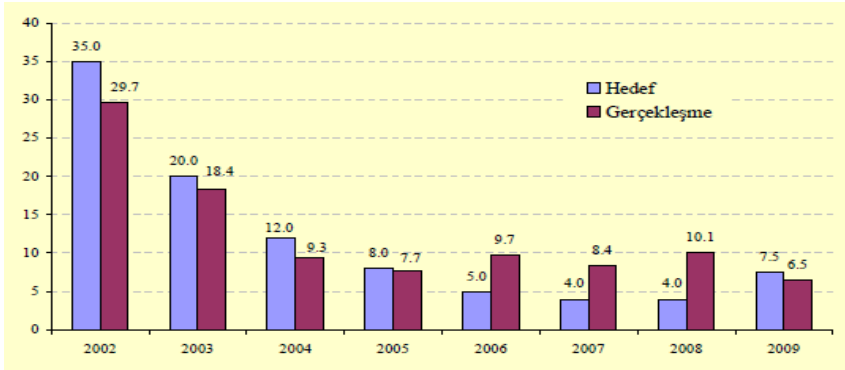
	Mart 2009	Haziran 2009	Eylül 2009	Aralık 2009
Belirsizlik Aralığı Üst Sınır	11,7	10,8	10,5	9,5
Hedefle Tutarlı Patika	9,7	8,8	8,5	7,5
Belirsizlik Aralığı Alt Sınır	7,7	6,8	6,5	5,5

Kaynak: TCMB, 2008a: 9.

Küresel krizin etkilerinin artarak devam ettiğine ilişkin göstergeler yıl sonunda enflasyonun hedeflenenin altında kalacağına ilişkin beklentileri güçlendirmiş, bu sebeple 2009 yılının başından itibaren politika faiz oranlarının indirilmesine hız verilmiştir. Yılın ilk dört ayında 525 baz puan indirilen faiz oranlarında, Mayıs ayından itibaren kısmi toparlanma sinyalleri alınmasına rağmen indirimde devam etmiştir. Böylelikle Kasım 2008-Kasım 2009 döneminde toplam 1025 baz puan indirim gerçekleşmiş; 2008 yılının son çeyreğinde % 16,75 olan oran %

6,50 seviyesine gerilemiştir. 2009 Aralık ayında gerçekleştirilen Para Politikası Kurulu toplantısında ekonomik faaliyetlerin ılımlı bir toparlanma sürecine girdiği ifade edilmiş ve politika faizleri sabit tutulmuştur. Bununla birlikte, küresel krizin etkilerinin tam olarak geçmediği ve toparlanmadaki belirsizliklerin devam ettiği göz önüne alınarak faiz oranlarının uzunca bir süre düşük seviyelerde tutulacağı ifade edilmiştir. Bu uygulamalara rağmen talepteki daralma, emtia fiyatlarında meydana gelen düşüşler ve mali tedbir kapsamında yapılan vergi indirimleri enflasyonda sert bir düşüşe sebep olmuş; Haziran ve Eylül aylarında belirlenen hedef patikasının altında kalan enflasyon oranları, yılın son çeyreğinde enerji ve işlenmemiş gıda fiyatlarının artışı sebebiyle bir miktar yükselmiştir. Yıl sonunda enflasyon oranı % 6,53 olarak gerçekleşmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT] Müsteşarlığı, 2009: 12).

Grafik 3. Yıllık TÜFE Hedefleri ve Gerçekleşmeleri



Kaynak: DPT Müsteşarlığı, 2009: 10.

Merkez Bankası küresel krize karşı ekonomik hasarı en aza indirmek amacıyla kısa vadeli faiz oranlarının yanında, piyasanın TL ve döviz likiditesi ihtiyacını karşılamaya yönelik önlemler de almıştır. Bu kapsamda yapılan uygulamalar şunlardır (DPT Müsteşarlığı, 2009: 13-14):

- 29 Ocak 2009 tarihinde Likidite Desteği Kredisi kullandırma koşulları yeniden gözden geçirilerek, kullanılacak kredilere ilişkin usul ve esasların yer aldığı yönetmelik MB'ce yayımlanmıştır.
- 19 Haziran 2009 tarihinden itibaren bir hafta vadeli repo işlemlerine ilaveten

üç aya kadar vadeli repo işlemleri de kullanılmaya başlanarak fonlama sağlanmıştır.

- 16 Ekim 2009 tarihinde % 6 seviyesinde olan zorunlu karşılık oranı % 5'e düşürülmüş ve bankacılık sistemine kalıcı likidite sağlanmıştır.
- 2008 yılı sonunda bir haftadan bir aya uzatılan döviz depolarının vadesi 20 Şubat 2009 tarihinde bir aydan üç aya uzatılmıştır.
- 20 Şubat 2009 tarihinde, 2008 yılı sonunda dolar için % 7'ye düşürülen borç verme faizi % 5,5'e; euro için % 9'a düşürülen borç verme faiz oranı ise % 6,5'e indirilmiştir.
- Reel sektörü canlandırmak amacıyla ise 20 Mart ve 17 Nisan tarihlerinde daha fazla sayıda firmanın ihracat reeskont kredisinden yararlanmasını sağlayacak düzenlemeler yapılmış ve kredi limitleri yükseltilmiştir.

Merkez Bankasının 2008 yılında % 6,5 olarak belirlenen enflasyon hedefine ulaşmak için 2010 yılında izleyeceği politikaya ilişkin ipuçları, politika metniyle açıklanmıştır (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2009: 11,13,15). Buna göre; Merkez Bankasının hesap verme yükümlülüğünde % 6,5 oranı baz alınacak ve bu oranın üç aylık dönemler itibariyle bu hedeften 2 puandan fazla farklılaşması durumunda hedefe ulaşmaya yönelik alınması gereken önlemler Enflasyon Raporu ile açıklanacaktır. Yani, hesap verme mekanizmasında Enflasyon Raporu temel iletişim aracı olma işlevini sürdürecektir. Döviz kuru politikasına ilişkin öngörülerde ise 2010 yılında döviz likidite koşullarında önemli değişiklikler olmadığı müddetçe döviz alım ihalelerine günlük 30 milyon ABD doları ihale ve 30 milyon ABD doları opsiyon olacak şekilde en fazla 60 milyon ABD doları olarak devam edileceği ifade edilmiştir. Ancak; döviz arz ve talep koşullarında öngörülenin dışında gelişmeler olması hâlinde her iki yönde de değişiklik yapılabileceğine de yer verilmiştir.

2009 yılının son çeyreğinden itibaren artış gösteren enflasyon oranı, 2010 yılının ilk çeyreğinde de artmaya devam etmiştir. 2010'un ilk çeyreğinde yıllık tüketici enflasyonu yaklaşık olarak 3 puan yükselmiş ve % 9,56 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyondaki bu yükselişte etkili olan çeşitli unsurlardan biri, Ocak ayın-

da yürürlüğe giren ve akaryakıt ürünleri ile alkollü içecek ve tütün ürünlerinde vergi düzenlemeleri ile oluşan yüksek fiyat artışlarıdır. Ayrıca, işlenmemiş gıda fiyatları 2009 yılının son çeyreğinde olduğu gibi yüksek artışlara bu dönemde de devam etmiştir. Gıda, enerji ve tütün kalemlerinin yıllık enflasyona yaptığı 6,7 puanlık katkıya 2009 yılının ilk çeyreğinde azalan talep sebebiyle düşen emtia fiyatlarına bağlı olarak ortaya çıkan düşük enflasyonun yarattığı baz etkisi de eklenince ilk çeyrekte enflasyon % 9,56 olarak gerçekleşmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2010a: 1). 2010'un ilk çeyreğinde enflasyon artışında etkili olan söz konusu unsurların terse dönmesiyle, 2010 yılının ikinci çeyreğinde tüketici fiyatlarında % 0,33 düşüş gerçekleşmiş ve yıllık enflasyon % 8,37 seviyesine düşmüştür. Bu düşüşte hem gıda, enerji gibi temel mal gruplarının hem de hizmet fiyatlarındaki artışların ilk çeyreğe göre yavaşlamasının etkisi vardır (TCMB, 2010b: 2-3).

Daha önce de bahsedildiği gibi, 2009 yılının Aralık ayında faiz indirimine son verilmiş; 2009 yılının son çeyreğinde ve 2010'un ilk çeyreğinde hızlı bir enflasyon artışı olmasına rağmen Para Politikası Kurulu, küresel anlamda risklerin devam ettiğini ve temel enflasyonun orta vadeli hedeflerle uyumlu olduğunu ifade ederek faiz oranlarının uzun bir süre düşük düzeylerde kalacağını belirtmiştir. 2010 yılının ikinci çeyreğinde enflasyonun yeniden düşme eğilimine girmesi ve küresel riskin belirginleşmesi Para Politikası Kurulunun bu hareketini doğrulamış; Kurul politika faizlerinin bu düşük seviyede uzun bir süre daha tutulabileceğini yeniden ifade etmiştir (TCMB, 2010b: 4).

Ekim ayı içerisinde yayımlanan 2010 yılı 4. Enflasyon Raporu'ndaki açıklamalara göre; 2010 yılı üçüncü çeyreğinde tüketici fiyatlarında % 1,15'lik artış gerçekleşmiş ve yıllık enflasyon üçüncü çeyrekte % 9,24'e yükselmiştir. Bu raporda 2011 yılına ilişkin öngörüler kapsamında 2011 yılının ilk iki ayında 2010 yılının başında yapılan vergi artışının büyük ölçüde etkisinin ortadan kalkacağı ve enflasyonun düşeceği ifade edilmiştir. Yılın geri kalanında gıda fiyatlarındaki hareketliliğin sebep olduğu baz etkisinin enflasyonun seyrini belirleyerek yılın ikinci çeyreğinde yıllık enflasyonu yükseltmesi, üçüncü çeyreğinde ise düşürmesinin beklendiği ifade edilmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2010c: 1, 106).

Daha evvelden de değinildiği gibi, para politikası uygulamada Merkez Bankası döviz ve faiz çıpalarının her ikisini de aynı anda kontrol edememektedir. Türkiye’de enflasyon hedeflemesinin örtük ve açık olarak uygulandığı dönemde temel politika aracı olarak kısa vadeli faiz oranları kabul edilmiştir. Merkez Bankasının bu dönemden itibaren yayımladığı yıllık raporlarda döviz kurunun döviz arz ve talebi ile belirleneceği; her iki yönde aşırı dalgalanmalar olmadıkça kurlara müdahalenin söz konusu olmayacağı; aşırı dalgalanmalar hâlinde yapılacak müdahalenin de kurların uzun dönem değerini etkilemeyeceği ifade edilmiştir. Kısacası Merkez Bankası belirli bir kur hedefi/politikası olmadığını açıklamıştır. Zaten ülke deneyimleri de enflasyon hedeflemesi stratejisinde enflasyon yanında başka bir nominal çıpa kullanılmasının başarıyı engellediğini ortaya koymuştur. Döviz kurlarının hedeflenen seviyede kalmasını sağlayacak faiz oranı ile enflasyonun hedeflenen seviyede kalmasını sağlayacak olan faiz oranı seviyesinin farklı olması durumu üretim seviyesinde dalgalanmalara yol açacaktır (Yiğit, 2009: 20). Dolayısıyla enflasyon hedeflemesi uygulamalarında kurların dalgalanmaya bırakılması uygun bir uygulamadır.

Bu dönemde para ve kur politikalarının genel seyri yüksek faiz-düşük kur durumunu ortaya koymaktadır. Yüksek cari açık, yüksek borç seviyesi vb. yapısal sebeplerle reel faiz oranlarının düşürülemediği Türkiye’de düşük kur ile enflasyonun ithal mal fiyatlarının yüksekliğinden kaynaklanan kısmı azaltılmıştır. Ancak yüksek faiz-düşük kur durumunun birtakım olumsuz etkileri söz konusudur. İlk olarak, borçlanmanın maliyetinin düşmesi ile döviz cinsi borçlanma miktarında artış yaratmaktadır. Bu da olası bir kur yükselişinin döviz borcu olan şirketlerin zor durumlarla karşı karşıya kalmalarına sebep olabilmektedir. Yüksek faiz-düşük kur politikası ayrıca ithalata dayalı ihracat yapmayan (yerli kaynaklarla üretim yapan) ihracatçıların gelirlerinde düşüşe sebep olabilmektedir. Üretim maliyetlerinin bu yüksekliği ve istihdam üzerindeki yükler yerli şirketlerin kayıt dışına yönelmelerine sebep olabilmektedir. Reel faizin finansmanı konusu ise ayrı bir olumsuzluk yaratmaktadır. Reel faizin finansmanı üretim, ihracat, sermaye gelirleri ile değil; özelleştirmelerle, tüketimi zorunlu ürünlere konan dolaylı vergilerle, yeni borçlanmalarla ve halktan toplanan diğer vergi ve cezalarla sağlanmaktadır. Bu da enflasyonun düşürülmesi önünde önemli bir engel teşkil etmektedir (Eken, t.y.).

Reel sektörün kur hareketlerine duyarlılığı iki yönden ele alınabilir. Bunlardan kısa vadeli ilk etki, sektörün yabancı para cinsinden ticari alacakları ile yabancı para cinsinden ticari borç ve finansman giderleri arasındaki fark olan döviz pozisyonu üzerinden kambiyo zararı veya kârı olarak kendini gösterir. Orta ve uzun vadeli olan ikinci etki ise döviz kurunun fonksiyonu olan ihracat hacmi üzerinde gerçekleşmektedir. Kurlardaki reel artış sektör ürünlerinin dış pazarda döviz cinsinden ucuzlaması ve ihracatın artması; kurlardaki reel azalış ise sektör ürünlerinin dış pazarda döviz cinsinden değerinin artmasına ve ihracatın azalmasına yol açmaktadır (Ata ve Arslan, 2009: 53). Kısacası reel kur hareketleri, reel sektör açısından dış ticarete önemli bir rekabet göstergesi niteliği taşımaktadır. Türkiye’de her ne kadar Merkez Bankası bir kur politikası uygulamadığını duyurmuş olsa da, dünya ölçeğinde yüksek reel faiz oranları yurtiçi döviz girişini teşvik ederek döviz kurlarının düşük, dolayısıyla yerli paranın değerli seyretmesine yol açmaktadır. Türkiye’de ihracatçı firmaların % 90’ının küçük ve orta büyüklükte işletmeler olduğu göz önüne alındığı zaman, reel sektörün uğradığı zarar anlaşılabilmektedir. Zira düşük kur sektörün rekabet edebilirliğini azaltan unsurlardan biridir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Uzun yıllar boyunca kronik enflasyon ile mücadele adına birçok strateji denemiş olan Türkiye’de 1990’lı yıllarda parasal hedefleme uygulanmış ve bu stratejiden beklenen başarı sağlanamamış; 2000’li yıllarla birlikte IMF gözetiminde döviz kuru hedeflemesi uygulaması başlanmıştır. Ancak bu strateji de henüz ilk senesini doldurmadan krizle sonlanmıştır. Bu dönemden sonra ise para politikası uygulamalarına enflasyon hedeflemesi stratejisi hâkim olmuştur.

Temel görevi enflasyonu belirli bir seviyeye indirmek ve fiyat istikrarı sağlamak olan Merkez Bankasının enflasyon hedeflemesi stratejisi kapsamında bu görevi gerçekleştirirken güvenilir bir enflasyon ölçüsüne ihtiyaç duyması elbette kaçınılmazdır. Daha evvel belirtildiği gibi, Türkiye’de dokuz farklı çekirdek enflasyon ölçüsü mevcuttur. Uygulamada hedefi TÜFE üzerinden koyan Merkez Bankası politika tepkisi verirken dışlama yöntemi ile elde edilen bu çekirdek

enflasyon göstergelerini dikkate almaktadır. Bu da göstergelerin ana eğilimle ve orta vadeli hedeflerle uyumlu olduğu ifade edilerek politika tepkisizliğine yol açmaktadır. Ayrıca kamunun kontrolünde olan mal ve hizmet kalemlerini dışlayan ve vergiden arındırılmış bu göstergelerin kullanımının ne kadar sağlıklı olduğu da kuşku uyandırmaktadır.

Enflasyonun kendisinin hedeflendiği enflasyon hedeflemesi stratejisinde maliye politikasının para politikasıyla uyumlu olması büyük önem taşımaktadır. Zira mali baskınlık olmaması bu stratejinin başarı koşullarından biridir. 2009 yılı 4. Enflasyon Raporu'nda 2010 yılında bütçe gelirlerini arttırmak amacıyla yapılan vergi düzenlemelerinin enflasyon hedefi ile uyumlu olacağı ve 2010 yılı enflasyonuna 0,5'lik katkı yapacağı öngörülmüştü. 2010 yılı ilk enflasyon raporunda bu kapsamda akaryakıt ürünleri, alkollü içecekler ve tütün ürünlerine getirilen vergi düzenlemelerinin 2010 yılı tüketici enflasyonuna katkısı 1,5 olarak düzeltilmiştir. Geçtiğimiz Ekim ayı içerisinde açıklanan 2010 yılı 4. Enflasyon Raporu'nda ise 2010 yılı başında yapılan vergi artışlarının 1,9 puanlık katkısı olduğu ve bu artışın etkisinin ortadan kalkmasıyla enflasyonda belirgin düşüş gerçekleşeceği 2011 yılına ilişkin beklentiler olarak ortaya konmuştur. Burada dikkat edilirse vergi düzenlemelerinin enflasyon hedefi ile uyumlu olacağı öngörülerini uygulamada önemli farklılık olarak ortaya çıkmaktadır. Bu aşırı sapma ayrıca Merkez Bankasının kullandığı modele de güvensizlik oluşmasına sebep olabilecektir.

TÜRKİYE’DE 2000 SONRASI UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI

Elife Akiş, Semanur Soyyiğit Kaya, Ünal Çağlar

2000’Lİ YILLARA KADAR UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI

1980 Öncesi Maliye Politikaları

Osmanlı’dan devralınan bozuk mali sistemin yıkılmasından sonra girilen yeni bir maliye politikası arayışı ile birlikte, 1920’li yıllarda Türkiye Cumhuriyeti’nde hâkim olan politika *klasik maliye yaklaşımı* olmuştur. 1929 bunalımının etkisiyle birlikte 1930’ların başından itibaren ise Keynes’in ortaya koyduğu *fonksiyonel maliye yaklaşımı* uygulama bulmuştur. Keynes durgunluktan çıkmada devletin ekonomi üzerindeki yönlendirme gücünün önemi üzerinde durmuş, kamu harcamaları, vergilendirme ve borçlanma gibi araçların kullanımı ile dönemsel dalgalanmaların etkilerinin yumuşatılabileceğini savunmuştur. Keynes’in görüşleri fonksiyonel maliye ekolü içerisinde gelişmiştir. Fonksiyonel maliye ekolü çevresinde birleşen iktisatçılar ekonomik sorunların mali araçların fonksiyonel kullanımı ve bütçe politikası yoluyla çözülebileceğini savunmuş; devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarını ortaya koymuşlardır. Buna göre devri bütçe yaklaşımı bütçe dengesinin konjonktüre uygun değerlendirilmesi gerektiğini, yani genişleme ve daralma dönemleriyle uyumlu politika uygulanması gerektiğini; telafi edici bütçe yaklaşımı ise genişleme dönemlerinde verilen bütçe fazlalarının bir fonda toplanmasını ve daralma döneminde bu fonların kullanılması gerektiğini ifade etmektedir (Kaya, 2009: 6). 1923 yılından beri klasik maliye politikasını takip eden Türkiye’de 1929 buhranının yarattığı ortamda devletçilik kavramı ortaya çıkmıştır. Genç cumhuriyetin kalkınmasını ve sanayileşmesini sağlamak için model arayışının söz konusu olduğu bu yıllarda önünde himayeci piyasa ekonomisi, devlet güdümündeki millî iktisat modeli ve devletçilik seçenekleri bulunan Türkiye, iktisadi model olarak devletçilikle beraber planlı maliye politikasını tercih etmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008: 1-2)

Cumhuriyet döneminin ilk ve zorlu yıllarını kapsayan Atatürk dönemi iktisat politikaları, 1923-1929 liberal dönem ve 1930-1938 devletçilik dönemi olarak iki alt dönemde ele alınmaktadır.

1923-1929 dönemine damgasını vuran ve dönemin politikalarında etkili olan iki önemli olaydan söz edilmektedir: İzmir İktisat Kongresi ve 1929 buhranı. Cumhuriyet henüz ilan edilmeden toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde çiftçi, sanayici, tüccar ve işçilerden oluşan farklı grupların görüşleri alınarak yol haritası çizilmesi amaçlanmış; kalkınmaya yönelik stratejilerin ve politikaların uygulamaya konmasında halkın katılımı da desteklenmiştir. Kongre sonucunda piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, özel girişimin teşviki, millîleştirme ve korumacı politikaların uygulanması, vergilerin azaltılması ve vergi sisteminin modernleştirilmesi gibi kararlar çıkmıştır. Bu dönem liberal iktisadi düşüncenin hâkim olduğu bir dönem olarak ifade edilmiştir (Göze, Kaya ve Durgun, 2009: 236). Bu dönemde Lozan Anlaşması'nın da iktisadi etkileri oldukça önemlidir. Bu anlaşma ile Türkiye Cumhuriyeti kapitülasyonlardan kurtulmuştur. Ancak Osmanlı'nın borçları ve savaş tazminatları bu dönemde yetersiz olan kaynakları tüketirken, diğer yandan gümrük vergileri konusunda Lozan Anlaşması kapsamında getirilen, 1929'a kadar gümrük vergilerinin 1916 yılı seviyesinde kalacağı hususu, ülkenin bağımsız dış ticaret politikası uygulamasına ve ayrıca vergi gelirlerinin arttırılmasına da engel teşkil etmiştir (Özçelik ve Tuncer, 2007: 256, 257). 1923-1929 dönemi vergi politikaları bakımından incelendiğinde, temettü ve harp vergisi, aşar vergisi gibi devletin gelir kaynağı olan pek çok verginin kaldırıldığı görülmektedir. Vergi gelirleri içerisinde önemli paya sahip olan aşar vergisinin kaldırılmasından doğan gelir kaybını telafi etmek için Osmanlı'dan kalan bazı tekkelerin millîleştirilmesi yoluna gidilmiştir (Özçelik ve Tuncer, 2007: 257-258).

1929 buhranının etkisiyle, 1923 yılından beri sürdürülen liberal uygulamalar, yerini devletçi sanayileşmeye bırakmıştır. 1930-31 yılları salt korumacı önlemlerle yetinilen, iç ekonomiye yönelik müdahale önlemlerinin olmadığı, ancak dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin denetlendiği bir dönem olmuştur. 1932 yılında devletçiliğe ani bir geçiş söz konusu olmuş ve 1933-1939 yılları devletçiliğin hâkim olduğu yıllar olmuştur (Saraçoğlu, 2009: 133). Bu dönemin maliye politikasında hâkim olan ilke denk bütçe-düzgün ödeme ilkesidir. Dönem boyunca

bir miktar iç ve dış borçlanmaya gidilmiş; bu borçlanma üretken yatırımların finansmanında kullanılmıştır. Sanayi planları kapsamında korumacı ve ithal ikamesine yönelik kalkınma çabalarının sürdürüldüğü bu dönemde kesin hesap gelir ve giderleri incelendiğinde, buhran döneminde dahi mali disiplini sağlamaya yönelik kararlılık gözlenmiştir. 1933-1936 yılları arasında açık veren bütçenin bu açığı, krizin etkileri ve kamu yatırımlarının finansmanından kaynaklanmıştır (Vural, 2008: 98-99).

İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla, Türkiye savaşa girmese de savunma harcamalarının artması sonucunda kamu gelirleri yetersiz kalmış; bu ortamda bazı vergilerin oranları arttırılırken bazı yeni vergiler konmuştur. İthalattan alınan gümrük tarifeleri yükseltilmiş, ihracat üzerine de 1942'de vergi konmuştur. 1942 yılında ayrıca servet ve kazanç sahiplerinden bir defaya mahsus alınmak üzere Varlık Vergisi konmuştur. Arttırılan vergi gelirleri ile harcamaların karşılanması mümkün olmayınca hükûmet yoğun bir iç borçlanmaya gitmiş; 1934-1938 dönemi borçların toplam bütçe gelirlerine oranı % 9,4 iken 1939-1941 döneminde % 38,9'a yükselmiştir. Bu dönemde hükûmet harcamalarının karşılanması için MB kaynaklarına da fazlasıyla başvurulmuş; emisyon hacminin istikrarlı seyri 1939 yılından sonra bozulmaya başlamıştır (Şahin, 2007: 90-91).

1950-1960 yıllarını kapsayan Demokrat Parti dönemiyle birlikte 1923'ten bu yana izlenen denk bütçe ilkesi terkedilmiş ve uygulanan para-maliye politikaları değiştirilmiştir. Bu dönemde hükûmet ekonomik canlanmayı sağlamak adına harcamaları arttırmıştır.

1960'lı yıllarla birlikte Türkiye'de ithal ikamesi sanayileşme stratejisinin resmen kabul edilip beş yıllık kalkınma planları kapsamında uygulandığı planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici nitelik taşıyan planlarla birlikte karma ekonomik sistem de resmen uygulama bulmuştur. Devletin özel sektörle bir arada ekonomik faaliyette bulunduğu bu dönemde, planların finansmanı ile maliye politikası da büyük önem kazanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yatırımlarının GSMH içindeki payının 1963'te % 10,3 oranından 1967 yılında % 11,4'e yükseltilmesi öngö-

rülmüş; planın finansman ihtiyacını karşılamaya yönelik plan döneminin sonuna kadar vergi gelirlerinin GSMH'ye oranının % 17,3'e yükseltilmesinin önemi üzerinde durulmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1963: 122, 127). İkinci plan kapsamında kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının % 53,3'ten % 50,7'ye düşürülmesi öngörülmüş; fakat kamu kesiminin ekonomik gelişmedeki rolünün devam edeceği de vurgulanmıştır. Karma ekonomik sistem kapsamında belirtilen faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi açısından kamu gelirlerinin GSMH'deki payının 1967'deki % 27,4 oranından 1972'de % 31,3'e yükseltilmesinin gerekliliği ifade edilmiştir. Vasıtasız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının, ertelenen asgari geçim ve götürü gider indiriminin 1968 yılında yürürlüğe girmesi sebebiyle, 1967'de % 30,2'den 1972'de % 29,3'e düşeceği; vasıtasız vergilerden sağlanacak gelirlerin de yıllık ortalama % 8,3 artacağı öngörülmüştür. Planın finansmanında kullanılmak üzere uzun vadeli iç borçlanmaya gidilebileceği, kısa vadeli iç borçlanma ile cari nakit ihtiyacının karşılanacağı ifade edilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1968: 73, 78, 79). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu harcamalarının yıllık ortalama % 9,2 ve kamu gelirlerinin yıllık ortalama % 10,6 oranında artması öngörülmüş; bunun sonucunda 1972 yılında 5,6 milyar TL olan ek finansman gereğinin 1977 yılında 3,3 milyar TL'ye düşmesi öngörülmüştür (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1973: 180).

1970'lerin sonuna doğru uygulanan ithal ikamesi sanayileşme stratejisinin tıkanmasına ek olarak 1973 petrol krizinin etkileri döviz darboğazını arttırmıştır. Bu stratejinin sürdürülebilirliği imkânsız hâle gelmiş, 24 Ocak 1980 Kararları ile Türkiye ekonomisinde bir dönüm noktası yaşanmıştır.

1980 Sonrası Maliye Politikaları

1980 yılı Türkiye ekonomisinde yapısal anlamda değişimin ilk adımının atıldığı bir dönüm noktasıdır. 1970'lerin sonunda mevcut olan bunalım ortamından kurtulmanın çaresi olarak uygulama bulan 24 Ocak Kararları, ekonominin dışa açılmasına yönelik adımların atıldığı ve piyasa ekonomisine geçiş kararının alındığı istikrar programı özelliği taşımaktadır. Ayrıca 24 Ocak Kararları ile birlikte ithal ikamesi sanayileşme stratejisinden ihracata dayalı sanayileşme stratejisine geçilmiştir.

Bu dönemde uygulanan maliye politikalarının genel hatlarına bakıldığında da bu yapısal dönüşüm sürecinin yansımaları görülmektedir. 1980-1982 yılları arasından iç talebi kısımaya ve ihraç edilebilir ürün fazlası yaratmaya yönelik politikalar uygulanmıştır. 1988 ve 1989 yıllarında da daraltıcı yönde maliye politikaları uygulanmış, ancak bu politikalar 1980'lerin başındaki politikalardan farklılıklar göstermiştir. Dönem başında uygulanan daraltıcı maliye politikalarının temelinde vergi politikası yer almışken, dönem sonundaki daraltıcı politikaların temelinde kamu yatırım harcamalarının reel olarak azaltılması etkili olmuştur. Kamu kesimi açısından olduğu kadar özel kesim açısından da genişlemeci bir dönem olan 1985-1987 döneminde, altyapı yatırımlarında yoğunlaşan kamu yatırımları iç talebi arttırıcı etki yaratmıştır. Kamu kesiminin finansmanında ise iç borçlanma ve dışarıdan edinilen proje kredileri kullanılmıştır. Bu dönemde kamu gelirlerinde ve harcamalarında olağanüstü artışlar gerçekleşmiş; ancak kamu gelirlerindeki bu artış kamu harcanabilir gelirinde artış yaratmamıştır. Yani bu kamu gelirleri iç ve dış borç faizleri olarak yurt içindeki bankalara ve uluslararası finans kuruluşlarına gelir transferi niteliği taşımıştır (Oyan ve Aydın, 1991: 5-6.)

1990'lı yılların ilk yarısında da kamu harcamaları sürekli artarken, kamu gelirleri KİT zararları ve sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüerya dengelerindeki bozulmalar sebebiyle yeterince arttırılamamıştır. Bunun sonucunda kamu kesimi açıkları da hızlı büyümüştür. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'deki payı 1990 yılında % 7,4 iken 1993 yılında % 11,7'ye yükselmiştir. Kamu açıklarının finansmanında 1991 yılına kadar iç borçlanmaya ağırlık verilirken, bu yıldan itibaren ise Merkez Bankası kaynakları artarak kullanılmaya başlamıştır (Parasız, 2003: 423,425). 1990'lı yıllarda vergi gelirlerinde artış sağlanmasına karşın, vergi dışı kamu gelirlerinde artış sağlanamamıştır. Kamu harcamaları ise 1990'ların ilk yarısında personel ve faiz ödemeleri sebebiyle sürekli artış göstermiştir. Kamu açıklarının bu dönemde yüksek reel faizli iç borçlanma ile finanse edilmesi ve borçlanma vadesinin giderek kısalması bütçedeki yükü de arttırmıştır (Parasız, 2003: 427-428). 1980'li yıllarla başlayan dış borç alımı da 1988 yılı sonrasında artış göstermiştir; dış borç yapısının vade yapısı da kısa vadeli borçlar lehine değişmiştir. 1989 yılında kısa vadeli borçların toplam borç stoku içerisindeki payı % 13,8 iken, bu oran 1993 yılında % 25,1'e ulaşmıştır (Şahin, 2007: 215).

1990'lı yıllarla birlikte ülkede iç talep genişlemesine yönelik politikalar hâkim olmuştur. 1989 yılında % 23,3 olan iç tasarruf oranı 1993 yılında % 15,3'e gerilemiştir. Artan harcamaları karşılamak için hükûmet iç ve dış kaynakları ve TCMB avanslarını kullanmaya başlamıştır. 1989 yılında 32 sayılı KHK'nin kabulü ile serbestleştirilen mali piyasalarda döviz-faiz arbitrajı sebebiyle ülkeye akan sıcak para, piyasaların kırılganlığını iyice arttırmıştır. Bu kırılganlığın arttırdığı devalüasyon beklenti ortamında Türkiye'nin notunun "spekülatif ülke"ye düşürülmesi krizin patlak vermesi ile sonuçlanmıştır (Şahin, 2007: 217-218).

Krizin etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik 1994 yılında alınan 5 Nisan Kararları ile kamu maliyesinde denge sağlanmasına yönelik önlemler, ana hatlarıyla kamu harcamalarında tasarruf ve kamu gelirlerinde artış şeklinde belirlenmiştir (Şahin, 2007: 228-229).

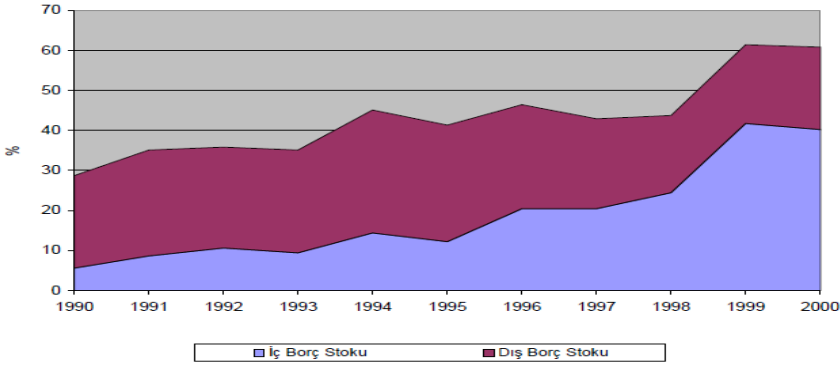
Kamu harcamalarını kısımaya yönelik önlemler kapsamında aşağıdaki uygulamalara yer verilmiştir:

- Kamu cari harcamalarında % 30 kısıntıya gidilmesi,
- Kamuda kadrolu personel alımı ve geçici işçi istihdamının durdurulması,
- Ücret ve maaş artışlarının bütçe imkânları doğrultusunda gerçekleştirileceği,
- Kamu yatırımlarına yeni projeler eklenmemesi, ihalelerin bir kısmının ertelenmesi ve altyapı projelerinin yap işlet devret modeli ile yapılması.

Kamu gelirlerini arttırmaya yönelik önlemler ise aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- KİT ürünlerine maliyetleri karşılayacak ölçüden daha yüksek oranlarda zam yapılması, böylece KİT'lerin zararına mal satımı önlenmeye çalışılması,
- Yeni vergiler konulmasına ek olarak, çeşitli devlet hizmetlerinden alınan resim ve harçların yükseltilmesi.

1990 sonrası iç ve dış borç yükü sürekli artış gösteren Türkiye'nin kamu kesimi net borç yükünün GSYİH'ye oranı 1999 yılı itibarıyla % 61 seviyesine ulaşmıştır.

Şekil 1. *Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ye Oranı*

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], t.y.: 2.

Yüksek kamu açıklarının varlığının yanında 1994 yılından sonra Türkiye kamu kesimi net dış borç ödeyici durumuna gelmiştir. Yeterli seviyede derinliği olmayan mali piyasalar üzerinde oluşan baskı ile reel faiz oranları yüksek seviyelerde kalmıştır. Kamu gelirleri açısından ise yüksek vergi oranlarına rağmen vergi tabanının dar olması, vergi tahsilatının yetersiz kalması ve vergi yükünün adaletsiz dağılması sorun teşkil etmiştir (TCMB, t.y.: 3-4).

Kamu gelirlerinin faizler dışındaki kamu harcamalarını karşıladıktan sonra kalan kısmını belirten faiz dışı fazla, kamu borçlarının sürdürülebilirliği bakımından önem arz eden bir kavram olmuştur. Türkiye’de bu kavram ilk kez 1994 yılında IMF ile yapılan Stand-by ile gündeme gelmiş ve o dönemden itibaren *faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası* izlenmiştir (Gürdal, 2008: 419, 420).

Türkiye 1998 yılının Haziran ayında IMF ile hükûmet programının desteklenmesi ve izlenmesine yönelik Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Bu programla Türkiye IMF’den fon desteği almayacak, ancak fon yetkilileri 1999 yılının sonuna kadar programı izleyecek ve uygulandığını değerlendireceklerdi. 1998 Bütçe Programı’na göre öngörülen değerler, Yakın İzleme Anlaşması ile revize edilmiştir. Buna göre bütçe açığının GSMH’ye oranının % 7,6’ya indirilmesi ve faiz dışı bütçe fazlasının GSMH’ye oranının ise % 4,1’e çıkarılması öngörülmüştür (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 1999). Ancak

faiz dışı bütçe fazlasının GSMH'ye oranı % 1,9 olarak gerçekleşmiştir (Derici, 2002: 35). 1999 Aralık ayında IMF ile imzalanan 18. Stand-by ile Türkiye'de 2000-2002 dönemini kapsamı öngörülen Enflasyonla Mücadele Programı da kabul edilmiştir.

2000'Lİ YILLARDA UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARI

Enflasyonla Mücadele Programı Kapsamında Yapısal ve Konjonktürel Politikalar

2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası uygulanması ve kapsamlı yapısal reformların hayata geçirilmesinin yanı sıra, enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur.

1 Ocak 2000'de uygulamaya konulan Enflasyonla Mücadele Programı'nın temel amacı şunlardır (Erçel, 1999):

- Tüketici enflasyonunu, yapısal reformlarla desteklenen, birbirleriyle tutarlı, güçlü, itibarlı ve süreklilik arz eden maliye, gelir, para ve kur politikalarının eş güdümlü uygulanması ile 2000 yılı sonunda % 25, 2001 yılı sonunda % 12 ve 2002 yılında ise % 7'ye indirmek,
- Reel faiz oranlarını uygun seviyelere indirmek,
- Ekonominin büyüme potansiyelini arttırmak,
- Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamaktır.

Bu doğrultuda hazırlanan Enflasyonu Düşürme Programı'yla, 1998'in son çeyreğinde başlayan ve 1999'da devam eden yüksek reel faizlerin etkisiyle, hızla bozulan kamu maliyesinin sağlıklı bir yapıya kavuşması hedeflenmiştir. (Kadıoğlu, Kotan ve Şahinbeyoğlu, 2001: 2)

Enflasyonu Düşürme Programı üç temel unsur üzerinde işleyecek şekilde kurulmuştur (Erçel, 1999):

- Birinci temel unsur sıkı bir maliye politikası uygulayarak faiz dışı fazlanın artırılması, yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması,
- İkinci temel unsur enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikası,
- Üçüncü temel unsur ise ilk iki unsurun enflasyon ve reel faizlerin düşürülmesine yapacağı katkıyı desteklemek ve ekonomik birimlere uzun vadeli bir bakış açısı kazandırmak için enflasyonun düşürülmesine odaklanmış kur ve para politikası uygulaması oluşturmaktadır.

Programda maliye politikasının temel hedefi toplam kamu kesimi faiz dışı fazlasının GSMH'ye oranını üç yıllık hedef dönem içerisinde % 3,7'ye çıkarmaktır. 2000 yılında bu oranın % 2,2 düzeyinde gerçekleşmesi öngörülmüştür. 2000 yılına ilişkin gerçekleştirmeler üç ayrı konsolide kamu sektörü açığı tanımı üzerinden belirlenen performans/gösterge hedef kriterleri çerçevesinde izlenmiştir (Kadıoğlu vd., 2001: 3-4).

- Özelleştirme gelirleri hariç toplam kamu sektörü faiz dışı fazlasının 2000 yılı sonu itibariyle 4,5 katrilyon TL'nin altına inmemesi,
- Özelleştirme gelirleri dahil edildiğinde bu büyüklüğün 9,1 katrilyon TL düzeyinde gerçekleşmesi ve
- 2000 yılı sonunda toplam kamu sektörü açığının 18,8 katrilyon TL düzeyini aşmaması öngörülmektedir.

Bu programın önemli amaçlarından biri kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması ve kamu finansmanının dengeli bir şekilde yürütülmesi olmuştur. Bu doğrultuda, uygulanan sıkı maliye politikaları, elde edilen özelleştirme gelirleri ve dış piyasalardan uygun koşullarda sağlanan kaynaklar ile iç borçlanma ihtiyacının azaltılması ve kamu borç stokunun GSMH'ye oranının uluslararası kabul görmüş seviyelere indirilmesi hedeflenmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 19).

Enflasyonu Düşürme Programı'nda alınan kararlar konjonktürel amaçlı ve yapısal amaçlı kararlar olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Program kapsamında uygulanması öngörülen konjonktürel amaçlı kararların başında döviz

kuru ve para politikasıyla ilgili kararlar gelmektedir. Program, para ve döviz kuru politikaları açısından daha somut politika dönüşümleri içermektedir. Programın konjonktürel amaçlarından bir diğeri de maliye ve gelirler politikasıdır. Öncelikle uygulanması düşünülen sıkı maliye politikası (kamu açıklarını hızlı ve kalıcı olarak ortadan kaldıracak önlemler) programın temel taşlarından biri olmuştur. Program vergi uygulamaları yoluyla gelirlerin arttırılması ve harcamaların kısılmasının yanı sıra, kamu finansmanında kalıcı bir iyileşmeyi hedeflemektedir (Doğan, 2000: 11).

Tablo 1. 2000 Yılı Maliye Politikası Hedefleri (Kümülatif, Trilyon TL)

Toplam Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Özelleştirme Gelirleri Hariç)

2000		Hedef	Gerçekleşme
Mart	Performans Kriteri	1.550	2.810
Haziran	Performans Kriteri	2.600	4.283
Eylül	Performans Kriteri	3.900	5.967
Aralık	Performans Kriteri	4.500	4.651

Toplam Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Özelleştirme Gelirleri Dahil)

2000		Hedef	Gerçekleşme
Mart	Gösterge Taban	2.150	2.827
Haziran	Gösterge Taban	3.850	5.009
Eylül	Gösterge Taban	5.900	7.522
Aralık	Performans Kriteri	6.700	6.582

Toplam Kamu Sektörü Dengesi (Faiz Ödemeleri Dahil, Özelleştirme Gelirleri Hariç)

2000		Hedef	Gerçekleşme
Mart	Gösterge Taban	-6.000	-4.495
Haziran	Gösterge Taban	-12.150	-9.319
Eylül	Gösterge Taban	-15.850	-11.988
Aralık	Gösterge Taban	-18.750	-16.663

Kaynak: Kadioğlu vd., 2001: 2.

Kamu kesiminde bütçe disiplininin sağlanması reel faizlerdeki düşüş ile birlikte, kalıcı bir faiz dışı fazlaya ulaşılması hedeflenmiştir. Faiz dışı fazla ile

birlikte reel faizlerde de önemli bir azalış görülmüştür. Uygulamaya konulan gelirler politikasıyla da, enflasyondaki düşüşü ve döviz kuru politikasını desteklemek ve özellikle özel sektöre ücret ve fiyat artışlarını hedef enflasyon ile aynı oranda belirlemeleri konusunda yol göstermek amaçlanmıştır (Erdoğan ve Ener, 2000: 25).

Enflasyonu Düşürme Programı'nın ilk yılına ilişkin yapısal kararlar, kamu mali kesimindeki yapısal reformlar altında toplanmıştır. Bu reformlar; tarım reformu, sosyal güvenlik reformu, kamu mali yönetimi, şeffaflık ile vergi politika ve idaresi konularından oluşmaktadır. Programda, yapısal reformların yapılma nedeni; 2000 yılında yapılan mali düzenlemelerin orta vadede de devamlılığını sağlamak, kamu sektörü borçlanmalarındaki faiz ödemeleri sıkıntısını azaltmak, ekonomik etkinliği ve şeffaflığı geliştirmek, kamu sektörü borçlanma gereğini azaltmak olarak belirtilmiştir (Doğan, 2000: 14).

Kamu mali yönetimi için bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü güçlendirici, şeffaflığı ve güvenebilirliği artırıcı değişiklikler öngörülmüştür. Ayrıca etkin ve adaletli bir vergi sistemine ulaşmak için vergi sistemini revize edici uygulamalar çerçevesinde, geniş tabanlı, düşük ve tahmin edilebilir marjinal vergi oranları üzerine kurulu bir vergi sisteminin uygulanması öngörülmüştür.

Programda sıkı bütçe politikası ve yapısal reformlara ilave olarak 2000 yılı özelleştirme uygulamaları, reel faizlerin düşürülmesi ve iç borç stokunun azaltılması sürecine katkıda bulunacak, önemli bir unsur olarak görülmüştür (Erçel, 1999). Program'ın başarılı olması açısından Stand-by anlaşmasıyla hedeflenen yapısal reformların, piyasa ekonomisi kapsamında uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede mali güven ortamının sağlanması ve özelleştirmeye hız verilerek, hedeflerin tutturulması önem kazanmıştır.

Bu Program çerçevesinde, devlet bir yandan tarım ve emek kesimi ile olan teşvik, destekleme ve emeklilik fonu gibi, sosyal-siyasi geleneklerini yeni bir yapıya kavuşturmayı amaçlarken, bir yandan da kamu maliyesi ve para otoritelerinin teknik işlevlerini ve sorumluluklarını sınırlayarak, ulusal mali ve finans piyasalarını tamamen dış sermayenin denetimine açmış gözükmektedir. Böylesi kapsamlı bir istikrar programı önerisinin salt enflasyonla mücadele sonuçları ile sınırlı kal-

mayacağı, bir yandan da ekonomide yeni bir birikim modeli ve bu modele paralel yeni bir toplumsal bölüşüm ortamı yaratacağı açıktır (Yeldan, 2001: 157-158)

Enflasyonla Mücadele Programı uygulanırken Temmuz 2000’de krizin yaklaştığı hissedilmeye başlanmıştır. Yapısal reformlar gerçekleşmemiş, Koalisyon ortakları arasındaki anlaşmazlık dolayısıyla yapısal reformlar gerçekleştirilemediği için özelleştirme programı tıkanmıştır. Program KKBG ve iç borçlanma oranının çok yüksek olduğu bir dönemde ortaya konmuştur. Devlet borçlanmayı sürdürebilmek için yüksek faizden borçlanmaya devam ettiği için enflasyon beklentisi aşağıya çekilememiş ve % 25 olarak öngörülen 2000 yılı enflasyon hedefi tutmamıştır. Para arzının, döviz girişine endekslenmesi ve döviz kurunun istikrar çapası olarak tutulması sonucu Türk Lirası, dolar ve mark karşısında aşırı değerlenmiştir. Dolayısıyla ithalat artışı ivme kazanmış ve dış ticaret bilançosu ve cari işlemler bilançosunun açıkları büyümüştür. Bankacılık kesiminde ciddi sorunlar yaşanmış ve kamu bankaları hızla büyüyen görev zararlarının altından kalkamaz hâle gelmiştir. TCMB’nin para politikasını ısrarlı bir şekilde yürütmeye çalışması neticesinde bankalar, 2000 Kasım Krizi’nde faiz riski ile, Şubat 2001 Krizi’nde ise hem faiz hem de kur riski ile karşı karşıya kalmışlardır. Netice olarak başta kamu bankaları olmak üzere bankacılık kesiminin ihtiyaç duyduğu kaynaklar kamu maliyesi üzerine çok ciddi bir yük getirmiştir (Şahin, 2002: 252).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri Dönemlerinde Mali Gelişmeler

Kasım 2000’de likidite sıkışıklığının neden olduğu krizle mali piyasalarda önemli tahribatlar ortaya çıktığından Enflasyonla Mücadele Programı’na olan güven büyük ölçüde sarsılmıştır. Kasım 2000 Krizi’nin yarattığı belirsizlik IMF’nin ilave dış kaynak taahhüdü ile giderilmeye çalışılırken Şubat 2001’deki siyasi gerilimin yaşanması derin bir ekonomik krize neden olmuştur. 2000 yılı programı enflasyon, faizler ve kurlar arasında dengeyi kuramadığından, Kasım 2000’de büyük güven kaybına uğramış ve Şubat 2001 Krizi’yle uygulanabilirliğini kaybetmiştir. Bunun üzerine dövizin dalgalanmaya bırakılmasıyla döviz fiyatlarında % 90’lara varan artışlar yaşanmış ve devletin iç borçlanma maliyeti bileşik faizlerde % 193’lere kadar yükselmiştir. Dövizin dalgalanmaya bırakılmasıyla Mart 2001 enflasyonu % 10 seviyesinde gerçekleşmiştir (Şamiloğlu, 2001: 2).

2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında üst üste yaşanan ekonomik krizler sonrası IMF ile yapılan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde bütçe gelir gider dengesine ve dolayısıyla mali disipline büyük önem verilmiştir. 2002 yılının seçim yılı olması nedeniyle hedeflenen ölçüde mali disiplin sağlanamamıştır (Kantarıcı ve Karacan, 2008: 156).

Yaşanan krizler; faizlerde ve enflasyonda artış, döviz kurlarındaki dalgalanmayla birlikte tüm ekonomide bir belirsizlik ortamına yol açmıştır. Bu durum, reel sektörü de çok olumsuz etkilemiştir. Mali sektörde yaşanan sıkıntılar reel kesime yeni kredi imkânını ortadan kaldırırken, reel kesimin kredi geri ödemelelerinde de önemli sorunlara yol açmıştır (TCMB, t.y.: 11).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, istikrar programının güçlü mali uyum önlemleri ile yeniden dizayn edilmesine neden olmuştur. Krizler, Türkiye'nin mali dengesini sürekli olarak (yüksek kalitede harcamalarla) güçlendirmesi gerektiğini, şeffaf bütçeleme sürecini, iyi yönetim ve iyi idare edilen harcama ve gelir idarelerine olan ihtiyacı göstermiştir. Bu amaçla Mayıs 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)" ilan edilmiş ve bir dizi yasal düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu süreçler makroekonomik istikrara ve mali sürdürülebilirliğe katkı sağlamıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 246).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Kapsamında Alınan Tedbirler

Kasım 2000 ve Şubat 2001'deki finansal krizlerden sonra, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) başlığı altında yine IMF destekli, makro düzeyde yeni bir program hazırlanmış ve 14 Nisan 2001'de kamuoyuna açıklanmıştır. Bu program 1999 sonunda IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasının bir uzantısı olmakla beraber, yeni programda enflasyonla mücadele öncelikli hedef olmaktan çıkmış, mali istikrarın sağlanması daha öncelikli hedef hâline gelmiştir (Kandiller, 2001: 55-56.)

Nisan 2001 GEGP'nin temel hedefi; sabit döviz kuru sisteminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırarak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması çerçevesinde, kamu borçlarının sürdürülemez boyutlara varmasına neden olan "borç dinamiğini kırmak" olarak açıklanmıştır. Bu hedeflerin üçlü bir

yaklaşımına dayandırılarak gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz (Yıldırım, 2003):

- Bankacılık sektöründeki bozulmalar başta olmak üzere, son finansal krizin doğrudan temelinde yatan bozulmaların düzeltilmesi ve ekonomi yönetiminin şeffaflığının ve özel sektörün ekonominin yeniden yapılandırılması sürecindeki rolünün geliştirilmesine yönelik yapısal politikalar,
- Finansal istikrarı sağlamaya ve enflasyonla mücadeleye devam edilmesine ilişkin maliye ve para politikaları,
- Makroekonomik istikrar, büyüme ve toplumun en muhtaç kesimlerini koruma hedefleri ile örtüşen ücret ve maaş politikaları oluşturulması yönünde geliştirilmiş sosyal diyalog.

Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak nitelendirilen ve yalnızca istikrar değil yeniden yapılanma için gerektiği ifade edilen ekonomik programda krizin başlıca nedenleri iki ana sebebe dayandırılmaktadır: Sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması ve başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıklı yapıların ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamış olmasıdır (Can, 2003: 76).

Tablo 2. Temel Makro Ekonomik Hedefler

	1999	2000	2001	2002
GSMH Büyümesi %	-6,1	6,1	-3,0	5,0
TEFE (Yıl Sonu) %	62,9	32,7	57,6	16,6
TÜFE (Yıl Sonu) %	68,8	39,0	52,5	20,0
Faiz Dışı Fazla / GSMH (%)				
Toplam Kamu	-1,9	2,8	5,5	6,5
Konsolide Bütçe	1,5	4,6	5,1	5,6
KİT'ler	-1,5	-1,5	0,1	0,5
Diğer Kamu	-1,9	-0,3	0,3	0,4

Kaynak: TCMB, t.y.: 24

GEGP'de belirtilen maliye politikası ile ilgili hedef ve kararlar aşağıdaki gibidir (TCMB, t.y.: 24).

- Kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler kamu finansmanı üzerine önemli bir yük getirmiştir. Diğer yandan, TL'nin değer kaybı ve faiz oranlarındaki yükselme borç servis yükünü ağırlaştırmaktadır. Kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için faiz dışı harcamalarda azami tasarrufun ve disiplinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Programın faiz dışı bütçe fazlasına ve kamu finansmanına ilişkin hedefleri bu çerçevede belirlenmiştir.
- 2000 yılında % 3 civarında olan toplam kamu kesimi faiz dışı fazlasının GSMH oranı 2001 yılında % 5,5'e yükseltilecektir. Bu çerçevede şunlar hedeflenmiştir:
- Konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'ye oranının 2000 yılındaki % 4,6'lık seviyesinden 2001 yılında % 5,1 seviyesine yükseltilmesi,
- Başta KİT olmak üzere diğer kamu hesaplarında 2000 yılında % 1,8 olan faiz dışı açığın, 2001 yılında % 0,4 fazlaya dönüştürülmesi.

GEGP'de ve IMF'nin niyet mektuplarında açıklanan maliye politikası çerçevesinde takip edilecek tasarruf bazlı harcama politikasının genel esasları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Şahin, 2007: 260):

- Kamu sektöründe teşkilat genişlemesi yapılmayacak, sağlık, güvenlik ve eğitim dışında yeni kadrolar oluşturulmayacak ve personel alınmayacaktır. Bazı kamu hizmet birimleri kaldırılarak zorunlu ve gönüllü emeklilik yolu ile personel sayısı azaltılacaktır.
- Kamu bankalarının kendi sübvansiyonları kaldırılacak, kaynağı belli olmayan harcama arttırıcı uygulamalara izin verilmeyecek, taşıt alımı yapılmayacaktır.
- Maliye Bakanlığı uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaj uygulayacaktır.
- 2001 yılında Kamu Yatırım Bütçesi'nden kısıntı yapılacaktır ve 2002 yılından itibaren kamu yatırım projeleri yapısal bir yaklaşımla rasyonelleştirilecektir. Sektörel hedefler ve mevcut kaynaklar dikkate alınarak, yatırım planlarında ivedilik arz eden ve sağlıklı fizibilite analizi olan projelere öncelik verilecektir. Kamu yatırım projeleri sayısı sürdürülebilir bir düzeye çekilecektir.

GEGP’de gelir hedeflerine ulaşmak için aşağıdaki başlıca düzenlemeler ön-gör÷lm÷ştür (TCMB, t.y.: 28):

- Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak 2000 yılı sonunda alınan ted-birlerin titizlikle uygulanmasına devam edilecektir.
- Akaryakıttaki otomatik fiyatlandırma mekanizmasına devam edilecek ve Akaryakıt Tüketim Vergisi (ATV) en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanacak ve ATV tahsilatının GSMH içindeki payı % 2,8 olacaktır.
- Başta enerji ve petrol sektörü olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatları kurdaki değışiklikleri, artan maliyetleri ve ekonomik gerçekleri yansıtacak şekilde geciktirilmeden uygulanacaktır.
- Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numaralarının kul-lanımı genişletilecektir.
- Vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimleri artı-rılacaktır.
- Vergi tahsilatının artırılması için vergi gecikme faiz ve cezaları enflasyonla uyumlu bir biçimde artırılacaktır.
- Bireysel yatırımcıların kamu kâğıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanna-me dışı tutulması suretiyle kamu kâğıtlarına olan bireysel talep artırılacaktır.

GEGP’de kamu kesimi borç stokunun azaltılmasına ilişkin politikalar ise şöyle olmuştur (Şahin, 2007: 261):

2001 yılı sonunda kamu kesimi net borç stokunun GSMH’nin % 78,5’ine çıkacağı tahminleri tutmamış ve oran % 91’i aşmıştır. TL’nin döviz karşısında reel olarak değer kaybı sonucu dış borç stokunun GSMH’ye oranı yükselme-si, GSMH’nin reel olarak düşmesi, iç borçlanma faiz oranlarının yükselmesi, borçlanma vadelerinin kısalması neticesinde iç borç stokunun büyümesi, kamu bankaları ve TMSF’deki bankalara ilişkin borç stokunun artması ve bankalara verilen DİBS’in getirdiğı faiz yükünün büyümesi bu yükselişin nedenlerini oluş-turmaktadır.

Ocak 2002’de revize edilen programda kamu kesimi net borç stoku/GSMH oranının kademeli olarak indirilmesi ve 2004 yılı sonunda % 68,8’e çekilmesi hedeflenmiştir. Kamu kesimi net borç stoku/GSMH oranının düşmesinde etkili olacağı düşünülen gelişmeler şu şekilde sıralanmıştır:

- Konsolide bütçede sağlanılacak faiz dışı fazla kamu kesimi borçlanma gereğini azaltacaktır.
- Yapısal ve mali düzenlemeler sonucu, özelleştirme programının hızlanması, özelleştirme gelirlerinin artması ve enflasyonun kontrol altına alınması sayesinde senyoraaj gelirlerinin yükselmesi beklenmektedir ki bu gelişmeler KKBG’yi düşürecek, ödünç verilebilir fonlar üzerindeki talep baskısını azaltacaktır ve sonuçta kamu kesimi borç stoku düşecektir deniliyor.

Stand-by anlaşması kapsamında 2003 yılı için öngörülen % 6,5 oranındaki kamu sektörü faiz dışı fazla hedefi, uygulanmakta olan programa yönelik yurt içi ve yurt dışı güvenin artırılması ve net kamu borç stokunun GSMH içindeki payının azaltılması amacı yeni niyet mektubunda da korunmuştur. Buna rağmen, dönem boyunca etkin bir vergi sistemi getirilememiş, kayıt dışının önüne geçilememiş, doğrudan vergilerde önemli sayılabilecek adımlar atılamamıştır. Hâl böyle olunca, dolaylı vergilere ağırlık verilmiş, vergi yükünün dar ve sabit gelirler aleyhine dağılımı devam etmiştir (Kantarıcı ve Karacan, 2008: 152).

Tablo 3. Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri İçindeki Payı (2000-2009) (Bin TL)

Yıllar	Vergi Gelirleri Tahsilatı	Gelir Vergisi Tahsilatı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Kurumlar Vergisi Tahsilatı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Toplam K.D.V. Tahsilatı Dahilde + İthalde	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)	Gelir + Kurumlar + K.D.V. Tahsilatı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)
2000	26.503.698	6.212.977	23,4	2.356.787	8,9	8.379.554	31,6	16.949.318	64,0
2001	39.735.928	11.579.424	29,1	3.675.665	9,3	12.438.860	31,3	27.693.949	69,7
2002	59.631.868	13.717.660	23,0	5.575.495	9,3	20.400.201	34,2	39.693.356	66,6
2003	84.316.169	17.063.761	20,2	8.645.345	10,3	27.031.099	32,1	52.740.205	62,6
2004*	101.038.904	19.689.593	19,5	9.619.359	9,5	34.325.208	34,0	63.634.160	63,0
2005*	119.250.807	22.817.530	19,1	11.401.986	9,6	38.280.429	32,1	72.499.945	60,8
2005**	131.948.778	26.849.808	20,3	13.583.291	10,3	42.263.650	32,0	82.696.749	62,7
2006**	151.271.701	31.727.644	21,0	12.447.354	8,2	50.723.560	33,5	94.898.558	62,7
2007**	171.098.466	38.061.543	22,2	15.718.474	9,2	55.461.123	32,4	109.241.140	63,8
2008**	189.980.827	44.430.339	23,4	18.658.195	9,8	60.066.230	31,6	123.154.764	64,8
2009**	196.313.308	46.018.360	23,4	20.701.805	10,5	60.169.248	30,6	126.889.413	64,6

Not: 1988-2005 rakamları Mahalli İdare ve Fon payları hariç red ve iadeler dahil tutarlardır.

2008-2009 yılları vergi gelirleri içerisindeki Gelir Vergisi tevkifat rakamına Asgari Geçim İndirimi tutarı dahildir.

(*) Önceki yıllarla aynı baza getirmek için, rakamlara red ve iadeler dahil edilmiştir.

(**) 2006-2009 yılları Bütçe Kanunu'nda Mahalli İdare ve Fon payları ile red ve iadeler dahil olduğundan aynı baza getirmek için Mahalli İdare ve Fon payları ile red ve iadeler dahildir.

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2010.

Tablo 3’te de görüldüğü gibi yıllar itibari (2000-2009) ile toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin önemli bir ağırlığını oluşturan KDV gelirlerinin, gelir ve kurumlar vergisine oranla daha fazla bir paya sahip olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Türkiye’de 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin yaşanmasının ardından GEGP ile birlikte uygulanan sıkı bütçe politikaları ile mali disiplin hedefi yakalanmıştır. 2001 Krizi’nden sonra maliye politikası giderek ihtiyari bir hâl almış ve hükûmet yükümlülüklerini yerine getirebilmek için aşamalı olarak yüksek faiz dışı fazla hedefine kilitlenmiştir. Faiz dışı fazla, yılları aşan uygulamaları ile bir mali kural niteliğini almıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 256).

2002 Acil Eylem Planı

2002 yılına Türkiye 19. Stand-by düzenlemesi ile girmiştir. Yeni Stand-by kapsamında faiz dışı fazla hedefi GEGP çerçevesinde % 6,5’e çıkarılmıştır. Faiz dışı fazla hedefi yukarı çekilirken yapısal nitelikli reformlardaki gecikme ve harcamaya tedbirlerine yönelik somut çalışmaların istenen düzeyde sürdürülebilmesi öngörülen tedbirlerin tasarımı olumsuz etkilemiştir. Yılın ikinci yarısından itibaren netleşmeye başlayan seçim kararı başlangıçta tedbirlerin tasarımındaki problemle birleşince 2002 yılını olumsuz etkilemiştir. 2002 yılında önceki yıllardan farklı olarak işsizlik sigortası fonunun katkısının artması ve tam olarak açıklanamayan bir şekilde KİT’lerin mali yapısındaki düzelme bütçe üzerindeki faiz dışı fazla baskısının görece olarak azalmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2007: 148).

2002 yılı içinde program uygulanırken ortaya çıkan gelişmeler çerçevesinde GSMH’nin % 3,6’sı düzeyinde bir ilave tedbir paketi IMF ile birlikte geliştirilmiştir. Bu hedeflenen faiz dışı fazlanın % 55’ine karşılık gelmektedir. 2002 yılında vergilere yönelik düzenlemeler yine mali açığı kapatma anlayışıyla ele alınmıştır. Bu anlamda ATV, KDV ve özel işlem vergisi başta olmak üzere vergi oranlarının efektif olarak artırımı veya kapsamın genişletilmesi suretiyle vergi hasılatını artırıcı ilave düzenlemeler vergi ödeyenlerin toplam vergi yükünü artırıcı sonuçlar doğurmuştur. Harcamalara yönelik getirilen tedbirler programın başında % 50’nin üzerinde öngörülmesine rağmen bu tedbirlerin önemli bir kısmından beklenen tasarruf sağlanamamıştır (Yılmaz, 2007: 149).

IMF Programı'nı destekler nitelikte olan Acil Eylem Planı'nın temelini; mali nitelikli tedbirler (vergi-harcama reformları), yapısal reforma yönelik tedbirler (özelleştirme ve reel sektörün yeniden yapılandırılması) ve dış ticarete yönelik tedbirler oluşturmaktadır. Mali alandaki tedbirler vergi ve harcama politikaları ile ilgilidir. Mali miladın kaldırılması, vergi yükünün tabana yayılması, vergi mevzuatının basitleştirilmesi ve Vergi Barışı Projesi'nin uygulanması programın vergileme ile ilgili hedeflerini oluştururken, diğer taraftan "kamu mali yönetimi" alanında yeni düzenlemeler öngörülmektedir. Bu çerçevede Hazine Tek Hesabı'nın yaygınlaştırılarak etkin hâle getirilmesi yoluyla kamuda tasarruf ilkesinin benimsenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun değiştirilmesi ve Sayıştayın denetim yetkisinin Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve üst kurullar ile birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi yoluyla bütçe birliğini sağlayıcı düzenlemelerin etkinleştirilmesi planlanmıştır (Şimşek, 2007: 61).

Seçimlerden sonra mali alanda gerçekleştirilen ilk uygulama, vergi sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve adaletli bir vergi sistemine işlerlik kazandırılması amacı ile mali miladın kaldırılması olmuştur. Mali miladın kaldırılması ile kayıt dışı ekonominin sınırlandırılması yönünde atılacak önemli bir adımdan vazgeçilmiş ve yeni vergi kaynaklarına ulaşma imkânı ortadan kalkmıştır. Daha sonra vergi barışı kapsamında oldukça geniş içerikli bir vergi affı meclisten geçmiştir. Vergi affı uygulaması ile yeni vergi yükümlülerini vergi kapsamına alarak vergi gelirlerini arttırmak hedeflenmişse de diğer yandan vergisini ödeyen yükümlüler ile vergi borcu olanlar arasında finansal açıdan eşitsizliğe yol açmıştır.

Yapısal reforma yönelik tedbirler ise özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmesine ve özel sektörün canlandırılmasına yöneliktir. Özelleştirme kapsamında; özelleştirilecek olan KİT'lerin gruplandırılarak yapılarına uygun stratejiler çerçevesinde hızla özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak özelleştirme faaliyetlerinden elde edilecek gelirlerin kamuda etkinliğin arttırılmasına yönelik faaliyetler için kullanılması yerine borçların kapatılması ya da faiz dışı fazla hedefinin korunması için kullanılması programın uzun dönemli hedefinden önemli bir sapma olarak görülmektedir (Şimşek, 2007: 61).

2002 yılında yapılan genel seçimler sonrasında girilen yeniden yapılanma süreci Türkiye ekonomisi için nispeten olumlu gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Daraltıcı mali önlemlerin sonucunda bütçe açığı azalmış ve buna bağlı olarak kamu mali dengesinde nispi bir iyileşme ortaya çıkmıştır. Ancak ekonomideki bu iyileşmenin sürekliliği için daraltıcı mali ve parasal tedbirlerin reel ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerin de acil olarak gerçekleştirilememesi reel ekonomide bazı sektörlerde daralmaların artmasına yol açmıştır (Şimşek, 2007: 64).

2003-2007 Dönemi Mali Gelişmeleri

Acil Eylem Planı'nı takiben 3 Mart 2003 tarihinde açıklanan istikrar tedbirleri içerik olarak yeni düzenlemeler kapsamamakta, ancak kamu mali dengesinde bazı rakamsal sınırlamalar getirmektedir. Gerek Acil Eylem Planı gerekse bu planın uzantısı olan 3 Mart İstikrar Tedbirleri'nin mali hedeflerinin IMF Programı çerçevesinde *faiz dışı fazla* oluşturma yoluyla piyasa beklentilerinin olumlu bir seyir izlemeye devam etmesi yönünde belirlendiği görülmektedir. Dolayısıyla 2003 yılında da diğer yıllarda olduğu gibi borç ödemeye yönelik bir kamu bütçe politikasının izlenmesi söz konusudur. Ayrıca 2003 bütçesinde yer alan % 6,5 faiz dışı fazla hedefinin reel sektörde yol açtığı daraltıcı etkiler pahasına bu bütçe hedeflerini tutturmaya yönelik politikalar izlenmesi, geçici iyileşmeler dışında ekonomiye bir yeniliğin getirilmemiş olduğunun bir göstergesidir. Bu dönemde yaşanan siyasi gelişmelerin (seçim dönemini takiben yeni bir yapılanmaya gidilmesinin) sonucunda bütçe göstergelerinin ekonomi üzerindeki etkisi açıkça görülmekte, kamu mali dengesi başta olmak üzere ekonominin genelinde bir geçiş döneminin yaşandığı anlaşılmaktadır.

Türkiye ekonomisinde 2002 ve 2003 yıllarından itibaren yaşanan siyasi istikrarsızlıkların azalması ile birlikte ekonomik alanda da alınan yapısal tedbirlerin etkileri, nispeten daha olumlu bir şekilde kendini göstermeye başlamıştır. Uygulanan istikrar programlarının öngördüğü sıkı mali ve parasal önlemler, kamu mali dengesindeki ve finans piyasalarındaki kırılganlığı azaltmıştır. 2004 yılı bütçesinin ise kamuda ekonomik istikrarı sağlamasıyla birlikte daha küçük ama daha etkin bir kamu sektörü oluşturması hedeflenmiştir. Aslında 2004 yılı

bütçesinin de 2000 yılından itibaren uygulanan IMF kökenli Ortodoks istikrar tedbirlerini temel alan sıkı mali ve parasal politikalar içerdiği görülmektedir. Bu noktada farklı adlar altında ele alınsa da dört yıl boyunca aynı istikrar programının yürürlükte olduğu söylenebilir. 2004 yılı bütçesinde bütçe açığının GSMH'ye oranının % -11,1'e çekilmesi, iç borçlanma ihtiyacının en düşük seviyede tutulması ile reel faiz oranlarının düşürülmesi ve daha önceden belirlenen faiz dışı fazla hedefine (% 6,5) konsolide bütçenin büyük ölçüde katkı sağlaması gibi hedefler ortaya konmuştur (Şimşek, 2007: 63).

Kamu harcamalarının kontrol altına alınması amacıyla 2003 yılında yayımlanan Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği'ne uygun olarak hazırlanan genel bütçeye dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikle, uluslararası standartlara uygun istatistiklerin üretilmesi, hesap ve kayıt düzeninde şeffaflık ve tek düzenin sağlanması, bütün işlemlerin kayıt altına alınması, faaliyetlerin daha sağlıklı bir şekilde muhasebeleştirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaçla, Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında yeni bir bütçe kod sistemine geçilmesi için çalışmalar başlatılmış, 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşların tamamında yeni bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılan bu yeni sistem, fonksiyonel sınıflandırmaya, uluslararası karşılaştırmanın yapılmasına, mali saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğin geliştirilmesine imkân vermektedir (Kantarci ve Karacan, 2008: 154).

2005 yılından sonra da yürütülen daraltıcı mali önlemler içeren istikrar programının uygulanmasına (özellikle faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına yönelik düzenlemelere) devam edilmiştir. Dolayısıyla bu sıkı politikalar kamu maliyesinde yaşanan iyileşmenin sürekliliğine hizmet etmiştir. Daraltıcı mali tedbirlerin bütçe dengesi üzerindeki iyileştirici etkileri 2006-07 döneminde de devam etmiştir. Bu dönemde yaşanan iyileşme süreci ekonomiye yansımış ve dönemsel dalgalanmalar dışında gerek enflasyon oranında gerekse iç borçlanma oranlarında bir azalma ortaya çıkmıştır. 2007 yılı ortalarında yapılan yeni genel seçim sonrasında yeniden iktidara gelen hükûmet tarafından daraltıcı önlemler içeren ekonomik programın uygulamasına devam edilmiştir.

2008 Krizi'ne Karşı Alınan Mali Önlemler

2007 yılı yaz aylarında ABD konut kredilerine ilişkin geri ödeme güçlükleri nedeniyle finans piyasalarında başlayan dalgalanmalar, 2008 yılı Eylül ayından itibaren derinleşerek küresel bir finansal krize dönüşmüştür. ABD ve Avrupa'da bir çok banka iflas etmiş, finansal konsolidasyona gidilmiş ve kamu müdahaleleri gerçekleşmiştir. Mali sistemdeki sorunlar ve oluşan belirsizlik ortamı yatırımcı ve tüketici güvenini olumsuz yönde etkilemiştir. İç ve dış talebin azalması ve kredi imkânlarının zorlaşması nedeniyle birçok ülkede üretimde önemli düşüşler gözlenmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2009: 3). Küresel kriz, tüm dünya ile ticari ve finansal bağları bulunan Türkiye ekonomisini de olumsuz yönde etkilemiştir. Gerek dış talep gerekse iç talepteki gerilemeye bağlı olarak Türkiye ekonomisinde üretim, ihracat ve işsizlik göstergeleri olumsuz yönde etkilenmiştir.

2000 Krizi'nden bu yana % 6,5 oranında belirlenen faiz dışı fazla hedefinin 2008 başında % 3,5 oranına düşürülmesi, özellikle küresel durgunluğun yaşandığı bu dönemde bu durgunluğun etkilerinin reel sektöre yansımaları mümkün olduğunca azaltmaya yönelik bir uygulama olması açısından olumlu görülebilir. Bununla birlikte bu noktada sıkı mali politikaların bir miktar gevşetilmesi ve özellikle daralan sektörlerde artan işsizliğin azaltılması için genişletici vergi teşviklerinin uygulanması ve teşvik edici harcamaların arttırılması önemli olmuştur. Çünkü bu politikalar reel üretimin canlı tutulmasına hizmet edecektir. Ancak bu genişletici önlemlerin enflasyonist baskıyı körükleyici bir etki oluşturmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Hedefin düşürülmesi ile hem kamu mali dengesinin sağlanmasının kolaylaşması hem de reel piyasaların rahatlatılarak kaynakların özel yatırımların arttırılması amacıyla kullanılması hedeflenmiştir. Bu oran azaltılmasının temelinde yatan etkenlerden bir diğeri ise Türkiye İstatistik Kurumunun millî gelir hesaplamalarında 2008 başı itibarıyla kullanmayı tercih ettiği yöntemdir. Bu yöntem ile millî gelir daha önceki hesaplamalara kıyasla daha yüksek belirlenmekte dolayısıyla faiz dışı bütçe fazlasının GSMH'ye oranı da bu oran ile uyumlu bir seyir izlemektedir. Hedefin aşağı çekilmesi bu açıdan hedefe ulaşılmasını kolaylaştıracağından tercih edilen bir uygulama olmuştur (Şimşek ve Altay, 2009: 19).

2000-08 döneminde bütçe harcamalarındaki azalma ve bütçe gelirlerinde özellikle vergi gelirlerinde artış kamu mali dengesini olumlu yönde etkilemiştir.

Özellikle 2007 yılında mali disiplin hedefine uygun olarak kullanılmaya devam eden daraltıcı mali önlemlerin vergi gelirlerini 152.835 milyon TL'den, 2008 yılında 168.109 milyon TL'ye çıkarttığı görülmektedir. 2010 yılında ise 210.168 milyon TL olarak gerçekleşmesi tahmin edilirken, OVMP'ye göre 2011 yılında 232.220 milyon TL olarak tasarlanmıştır. Harcamalarda ise bir artış söz konusudur ve bu artışın başlıca nedeni faiz harcamalarındaki artıştır. Bütçe dengesinde de faiz dışı fazla hedefinin aşağı çekilmesinin etkisiyle kısmi bir azalış göze çarpmaktadır (EK 3 ve EK 4).

2008 yılında da mali disiplini sağlayıcı sıkı vergi ve harcama programlarının uygulandığı, 2009 yılında ise mali disiplin hedefi devam etmekle birlikte krizin reel piyasalar üzerindeki etkilerine karşılık özellikle kamu yatırım harcamalarının artırılması planlanmıştır. Buna bağlı olarak 2009 yılında merkezî yönetim bütçe dengesi -52.761 milyon TL olarak gerçekleşmiş ve bütçe dengesinin GSYH'ye oranının % -5,5 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılında ise merkezî yönetim bütçe dengesi -50.187 olarak hedeflenmiş ancak -44.178 civarında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. OVMP'ye göre 2011 yılında ise -33.493 olması tasarlanmıştır. 2010 yılında faiz dışı fazlanın ise 5.322 milyon TL olması ve faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranının % 0,5 oranında gerçekleşeceği beklenmektedir. Buna bağlı olarak merkezî yönetim bütçesi gelirlerinin GSYH'ye oranını % 23,0, merkezî yönetim bütçe harcamalarının GSYH'ye oranının ise % 27,0 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir (EK3-EK4).

Reel piyasanın desteklenmesi için yıllardır uygulanan mali disiplin hedefinden uzaklaşmadan reel sektörü güçlendirici önlemlerin alınması kaçınılmazdır. Diğer yandan enflasyonist baskıya yol açmayacak şekilde reel ekonomide daralan sektörlerle mali yardımlar yapılması ve teşvikler sağlanması yönünde selektif bir maliye politikasının uygulanması krizin reel sektör üzerinde yol açtığı daraltıcı etkileri azaltmaya yönelik tedbirlerdendir. Temel sorun; ekonomik büyümenin fiyat istikrarı içinde sürdürülebilir bir biçimde hızlandırılması için yeterli yurt içi kaynak olup olmadığıdır. Bu kaynak yetersizliğini gidermek için diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de daha fazla harcama ile ekonominin uyarılmasına ve ekonomik büyüme hızının düşürülmemesine yönelik tedbirler alınmaktadır. Ancak mali açıdan bu tercihin bedeli; artan bütçe açık-

ları ve mali dengelerin bozulma tehlikesidir. Bu durumda tek çözüm artan bütçe açıklarının borçlanma ile finanse edilmesidir ki bu da özel sektörün daha fazla tasarruf yapmasını gerektirir. Ancak özel sektör temelli bir büyüme stratejisinin benimsendiği ülkemizde devlet, üretimi teşvik etmek için kamu harcamalarını arttırırken özel kesimin harcamalarını azaltıp tasarruf yapması ekonomik büyüme hızının düşmesine yol açabilecektir (Şimşek ve Altay, 2009: 22).

Bütçe kısıtını göz ardı ederek sadece kamu harcamalarının arttırılması yoluyla ekonomik büyüme hızının korunmaya/arttırılmaya çalışılması yeterli değildir. Çünkü bu tek yönlü politika ekonomik büyümeyi istenen ölçüde uyaramayacağı gibi artan harcamaların enflasyon artışına yol açmasıyla ekonomik kayıpları artması ve sonuçta ekonominin stagfasyonist bir sürece girmesi söz konusu olabilir. Dolayısıyla krizin etkilerinin geniş bir perspektif ile değerlendirilmesi ve küresel likidite sıkışıklığının aşılması, yurt içi belirsizliklerin azaltılması ve reel sektörü daraltıcı etkilerden arındırılmış ve birbiriyle uyumlu para ve maliye politikalarının uygulanması ile krizin olumsuz yansımalarının önüne geçilebilecektir. Dolayısıyla reel piyasanın desteklenmesi için yıllardır uygulanan mali disiplin hedefinden uzaklaşmadan reel sektörü güçlendirici önlemlerin alınması kaçınılmazdır.

Bu çerçevede küresel krizin etkilerini hafifletmek amacıyla alınan önlemlerden vergi ve prim destekleri ile diğer teşvikler aşağıda özetlenmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2009: 7-11):

Kamuoyunda Varlık Barışı Yasası olarak bilinen, yurt dışındaki varlıkları yurt içine getirmeyi teşvik amaçlı vergi indirimleri ve vergi muafiyetlerini içeren Kanun yürürlüğe konulmuştur.

- Hisse senedi kazançlarında yerli yatırımcılara uygulanan % 10'luk stopaj sifra indirilmiştir.
- 1 Eylül 2008 tarihi öncesindeki vergi borçlarının on sekiz ay süreyle % 3 faizle taksitlendirilmesi imkânı getirilmiştir.
- Kurumlar vergisi mükellefi olma niteliklerini taşımayan yabancı fonların portföy yönetim şirketleri, Türkiye'de kurulu portföy yönetim şirketleri ara-

cılığıyla sadece elde ettikleri kazanç kadar vergi ödeyeceklerdir. Böylece şirketlerin bu fonlarını Türkiye’de değerlendirmelerin önü açılmıştır.

- Menkul kıymet yatırım fonları ile menkul kıymet yatırım ortaklıklarının sermaye piyasasında yaptıkları işlemler nedeniyle elde ettikleri gelirlere BSMV muafiyeti getirilmiştir.
- Yurt dışı tedarikçilerden sağlanan kredilerde stopaj oranı % 5’e indirilerek vergi yükü azaltılmıştır.
- Kablolulu, kablosuz ve mobil internet servis sağlayıcılığı hizmetine ilişkin Özel İletişim Vergisi % 15’ten % 5’e indirilmiştir. Ayrıca ön ödemeli kart satışları dahil, her çeşit telekomünikasyon işletmeciliği kapsamındaki tesis, devir, nakil ve haberleşme hizmetlerinden % 15 oranında Özel İletişim Vergisi alınacaktır.
- 1979 veya daha eski model motorlu taşıtların 30 Haziran 2010’a kadar kayıt ve tescillerinin silinmesi ve hurdaya çıkarılması durumunda, tahakkuk etmiş ve ödenmemiş motorlu taşıtlar vergisi ile bu vergiye ilişkin gecikme zammı, vergi cezaları ve plakaya kesilen cezalarından vazgeçilecektir.
- Dahilde işleme ve geçici kabul rejimi kapsamında KDV tecil-terkin uygulama süresi iki yıl uzatılmıştır.
- Yağlama yağlarındaki ithal-yerli tedarik arasındaki ÖTV uygulamasından kaynaklanan haksız rekabetin giderilmesi yönünde yasal düzenleme yapılmıştır.
- Kısa çalışma ödeneğinin miktarı % 50 oranında artırılarak, yararlanma süresi üç aydan altı aya çıkarılmıştır. Yararlanma süresi BKK ile altı daha uzatılabilecektir.
- Genç ve kadın istihdam teşvikinin süresi uzatılmıştır.
- Yatırım ve istihdamın teşvikine ilişkin 5084 sayılı Kanun’un gelir vergisi, sigorta primi ve enerji desteği teşviklerinden yararlanma süresi bir yıl uzatılmıştır.

- Bakanlar Kurulu; istatistiki bölge birimleri sınıflandırması ile kişi başına düşen millî gelir ve sosyoekonomik gelişmişlik düzeyini dikkate alarak illeri gruplandırmaya ve gruplar itibarıyla teşvik edilecek sektörleri ve bunlara ilişkin yatırım, istihdam büyüklüklerini belirlemeye yetkili kılınmıştır. Buna göre her bir il grubu için yatırıma katkı oranının % 25'i, yatırım tutarı 50 milyon TL'yi aşan büyük ölçekli yatırımlarda ise % 45'i geçmemek üzere belirlemek ve kurumlar vergisi oranında % 90'a kadar indirim uygulamak Bakanlar Kurulunun yetkileri arasında yer alacaktır. Bakanlar Kurulu ayrıca, yatırım harcamaları içindeki arsa, bina, kullanılmış makine, yedek parça, yazılım, patent, lisans ve "know-how" bedeli gibi harcamaların oranlarını, ayrı ayrı veya topluca sınırlandırabilecektir.
- Tekstil, konfeksiyon ve hazır giyim, deri ve deri mamulleri sektörlerinde faaliyetlerde bulunanlardan, üretim tesislerini Bakanlar Kurulunca belirlenen illere 31 Aralık 2010 tarihine kadar nakleden ve asgari 50 kişiye istihdam sağlayan mükelleflere, bu illerdeki işletmelerde sağladıkları kazançlar için nakil tarihi izleyen hesap döneminden itibaren beş yıl süreyle Kurumlar Vergisi oranını % 5'e kadar indirimli uygulamada Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.
- Gerçek kişilere kullandırılan kredilerdeki Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF) kesintisi oranı % 15'ten % 10'a indirilmiştir.
- Tapu harcı oranlarının düşürülmesine yönelik olarak 5838 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la yetki alınmıştır.
- 16 Mart 2009 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bazı Mallara Uygulanacak Katma Değer Vergisi ile Özel Tüketim Vergisi Oranlarının Belirlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı'yla, 15 Haziran 2009'a kadar geçerli olmak üzere, net alanı 150 metre kare ve üzerinde bulunan konutlarda KDV oranı % 18'den % 8'e indirilmiştir.
- Özel Tüketim Vergisi oranı, ticari araçlarda % 10'dan % 1'e; motor silindir hacmi 1600 cm³'ü geçmeyen otomobillerde % 37'den % 18'e; kamyon ve otobüslerde % 4'ten % 1'e; 250 cm³'ü geçmeyen motosikletlerde % 22'den % 11'e; beyaz eşya ve bazı elektronik eşyalarda % 0'a indirilmiştir.

2008 yılının son çeyreğinde başlayarak 2009 yılında etkisini gösteren küresel finansal kriz ülkelerin kamu açıklarını ve borç stokunu önemli ölçüde artırmıştır. Krize karşı alınan mali önlemlerin neticesi olarak genel devlet borç stoku gelişmekte olan G-20 ülkelerinde yüzde kırkı, gelişmiş G-20 ülkelerinde ise yüzde yüzü aşmıştır. Bu durum piyasalarda ve kamuoyunda mali sürdürülebilirlik hususunda endişe yaratmış ve mali disiplinin temini için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin önemini artırmıştır. (Başbakanlık, 2010)

Mali kural, bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali bir göstergeye özel bir limit koyan maliye politikası üzerindeki yasal veya anayasal sınırlama olarak tanımlanır. Başka bir deyişle mali kurallar, hükûmetin politika seçeneklerine bağlayıcı bir kısıt veya sınırlama getiren düzenlemelerdir (Kennedy ve Robbins, 2001: 2). Kısaca mali kural, maliye politikası araçları üzerinde yasal bir temele dayandırılmış sınırlamalardır. Mali kuralları aşağıda sıralanan şekilde türlere ayırmak mümkündür (Günaydın ve Eser, 2010: 68):

- Denk bütçe kurallarını, altın kuralı ve açık limitini kapsayan açık kuralları,
- Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları,
- Toplam harcamalar (reel veya nominal olarak harcama büyümesi) veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden harcama kuralları,
- Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kuralları.

Çoğu mali kuralın uygulanmasının altında yatan temel neden, bugünkü ve gelecekteki hükûmetlerin disiplinli maliye politikası önlemlerini uygulamaya istekli olmamaları ya da bu önlemleri uygulama yeteneklerinin olmamasıdır. Nitekim, kamu tercihi literatürüne göre, politika uygulayıcıları fırsatçıdır ve tekrar seçilebilmek için bütçe açıklarını kullanırlar. Seçmenler hükûmetlerin zamanlar arası bütçe sınırlamalarını anlamada başarısızdırlar. Mevcut harcamaların faydalarına aşırı değer biçerlerken, gelecekte karşılaşacakları vergi yükünü de olduğundan az tahmin ederler. Bu nedenle de politika yapıcıları mali sorumsuzluklarından dolayı cezalandırılmazlar. Mali kurallar bu tür sorumsuzluğu sınırlayabi-

leceği için yararlı olabilmektedir. Diğer bir deyişle mali kurallar hükûmetin uyguladığı mali politikaların kredibilitesini artırarak mali konsolidasyona yardımcı olmaktadır.

Mali kurallara başvurma'nın bir diğer nedeni, mali disiplini güçlendirme amacıdır. Mali kuralların kullanılması genellikle mali performansın güçlendirilmesi ile ilişkilendirilmektedir. Mali kuralların varlığı ve mali performansın iyileşmesi durumunda hükûmetlerin genellikle mali dürüstlüğe doğru bir tutum değişikliği içine girdikleri ifade edilmektedir. Mali kuralların ihtiyatlı maliye politikasına yaptıkları katkı, kuralların uygulanmasına yönelik önerileri desteklemekteydi (Karakurt ve Akdemir, 2010: 231).

Son yıllarda örtülü bir şekilde mali kural uygulayan Türkiye’de, açık mali kuralın hayata geçirilmesinde son aşamaya gelinmiştir. 2009 yılı Eylül ayında açıklanan 2010-2012 dönemini kapsayan OVP ile Türkiye’de mali kural uygulamasına geçileceği açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu kapsamda, mali kurala ilişkin yasal altyapı ile mali kuralın uygulanması, izlenmesi ve kontrolüne ilişkin düzenlemelerin 2010 yılında tamamlanmasının hedeflendiği ifade edilmiştir. Mayıs 2010’da kamuoyuna açıklanan ve kısa bir sürede TBMM’ye sevk edilen “Mali Kural Kanun Tasarısı”na göre, 2011 yılı mali yılından itibaren ülkemiz kamu mali yönetiminin belirlenen mali kurallara göre yürütülmesi amaçlanmıştır (Kesik ve Bayar, 2010: 55). Mali kuralın Tasarı’da, amaçları şöyle sıralanmıştır (Başbakanlık, 2010):

- Kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıları kalıcı hâle getirmek,
- Kamu maliyesi politikalarında uzun vadeli öngörülebilirliği sağlamak,
- Ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek,
- Artan kredibilitayle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetini azaltmak,
- Kamu açıkları ve borç yükünü sürdürülebilir seviyelerde tutmak,
- Maliye politikasına olan güveni, piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirmek,

- Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hâle getirmek,
- Kamu mali yönetiminin modernleştirilmesinde tamamlayıcı rol üstlenmektir.

Bu kapsamda oluşturulan mali kural, basitlik, doğruluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri ile kapsamın belirlenmesinde AB ve diğer uluslararası standartların gözetilmesi ilkelerine dayanmaktadır.

Ancak mali kuralın yatırımlara kısıtlama getireceği düşüncesiyle ilgili kanun tasarısı ertelenmiştir.

Ülkemizde mali kuralın uygulanması için zamanlama ve altyapı açısından gerekli şartlar oluşmuştur. Nitekim, 5018 sayılı Kanun ve 4749 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimine önemli yenilikler getirilmiştir. Ülke uygulamaları incelendiğinde, kamu mali yönetimi alanında yapılan reform sonrasında hayata geçirilen mali kural uygulamalarının daha başarılı olduğu görülmektedir. Birçok ülkede mali kural uygulamasına geniş kapsamlı reform uygulamaları sonrasında geçilmiştir. Bu nedenle, mali kuralların mali konsolidasyon sağlandıktan sonra uygulamaya konulması hâlinde beklenenden daha etkili olduğu gözlenmiştir (Kesik ve Bayar, 2010: 59).

Ülkemizde bütçe giderlerinin fonksiyonel dağılımı ile ilgili ayrıntılı ve sürekli istatistikler yayımlanmadığından devletin fonksiyonlarının ne olması gerektiği konusunda sağlıklı çalışmalar yapılamamaktadır.

Tablo 4. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri Başlangıç Ödeneklerinin GSYH ve Bütçe İçindeki Payları (%)

Fonksiyonel Sınıflandırma	2006	2007		2008		2009	
	Bütçe İçindeki Payı (%)	GSYH Payı (%)	Bütçe İçindeki Payı (%)	GSYH Payı (%)	Bütçe İçindeki Payı (%)	GSYH Payı (%)	Bütçe İçindeki Payı (%)
Genel Kamu Hizmetleri	40,2	9,7	40,6	9,3	39,7	10,2	37,6
Savunma Hizmetleri	4,8	1,5	6,4	1,4	6	1,5	5,6
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,5	1,5	6,2	1,4	6	1,6	6,1
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,1	2,4	10	2,3	9,6	2,7	10,6
Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0,1
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	1,9	0,5	2,1	0,3	1,1	0,3	1,3
Sağlık Hizmetleri	-	0,9	3,6	1,2	5,3	1,4	5,2
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,4	0,4	1,5	0,4	1,6	0,4	1,6
Eğitim Hizmetleri	12,2	3,1	13	3	12,9	3,6	13,3
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	17,1	3,9	16,4	4,1	17,6	5,2	19,2
Bütçe Giderleri Toplamı	-	23,9	100	23,4	100	27,2	100

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü [BÜMKO], t.y

Tablo 4'te de görüldüğü gibi 2006-2009 yılları arasında bütçeden en önemli payı genel kamu hizmetleri almaktadır. Bunu sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, eğitim hizmetleri ile ekonomik işlemler ve hizmetler takip etmektedir. Bu dönem içinde genel kamu hizmetlerinin bütçeden aldığı pay azalırken, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin aldığı payın arttığı görülmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Maliye politikaları temel olarak harcama, gelir ve borçlanma politikaları üzerine kurulmuştur. Bu üç temel politika aracı, ekonominin farklı durumlar-da dengeye taşınabilmesi için toplam talebi ve toplam arzı etkilemek suretiyle kullanılmaktadır. Politika önceliği olarak enflasyonla mücadeleyi seçen bir ekonomide, kamu harcamalarını kıstak ve kamu gelirini artırmak suretiyle toplam talep düşürülerek toplam talep ve toplam arz daha düşük bir enflasyon düzeyinde eşitlenebilmektedir. Bunun yanında istihdam yaratma güdüsü ile hareket eden bir yönetim, başta sermaye harcamaları olmak üzere tüm kamu harcamalarını artırarak ekonomide talep yaratarak ve nispeten daha yüksek bir düzeyde arz talep dengesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla zaman zaman maliye politikası araçları iktisadi amaçlara ulaşmada çelişebilmektedir.

1983-93 döneminde maliye politikası alanında oldukça kuralsız ve şeffaf olmayan bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemde bütçe dışı fon uygulaması ile bütçe birliği yok edilirken, kamu harcamalarının önemli bir kısmı da denetim dışına çıkarılmıştır. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanma politikasına öncelik verilmiş ve kamu borçlanmasına herhangi bir sınır getirilmemiştir. Yine bu dönemde ek bütçe uygulamaları yaygınlık kazanmış ve ek bütçe harcamalarının borçlanma hasılatı ile özellikle Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımıyla finansmanı olağan bir uygulama hâline gelmiştir.

Maliye politikasındaki bu kuralsızlık ve disiplinsizliği sınırlandırmak amacıyla 1993 yılından günümüze kadar, bütçe birliği, bütçe denetimi, bütçe kapsamının genişletilmesi ve iç borçlanmaya belirli sınırlar getirilmesi konularında pek çok düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak, 1990'lı yıllardaki siyasi istikrarsızlıklar ile yaşanan iç ve dış kaynaklı krizler (1994 Krizi, 1997 Asya Krizi, 1998 Rusya Krizi, 1999 Marmara Depremi, 2001 Krizi gibi) maliye politikasına

ilişkin bu düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilmesini önlediği gibi, ekonomide dengesizliklerin sürmesine neden olmuştur. Özellikle 2001 Krizi'nden sonra bu düzenlemeler daha kapsamlı ve düzenli bir nitelik kazanmış ve ekonomide mali disiplinin sağlanmasına ve sürdürülmesine önemli katkıda bulunmuştur.

2000'li yıllarda uygulanan istikrar programlarında reel faizleri düşürmek ve iç borç stokunu azaltmak amacıyla sıkı bütçe politikası ve yapısal reformlara ilave olarak özelleştirme uygulamaları ön planda tutulmuştur. 2000'li yılların başından ortalarına kadar özelleştirme gelirleri istenildiği kadar arttırılamamıştır. 2006 ve 2007'de ise özelleştirme gelirleri en üst seviyeye ulaşmıştır (bk. EK 1 ve EK 2). Ancak 2000'li yıllarda yapılan özelleştirmelerde genele sosyal fayda ve istihdam göz ardı edilmiştir. Kamu altyapı yatırımlarının önemli kısmının yabancı sermayeye satılmasıyla, sıfırdan yatırım yapmayan yabancı sermaye ilave katma değer oluşturmadığı için büyüme ve istihdam olumlu etkilenmemiştir. Dolayısıyla özelleştirilen kurumların ekonomiye olan toplam faydası düşük oranda gerçekleşmiştir.

2008 yılından itibaren dünyayı etkisine alan küresel kriz karşısında Türkiye'nin kamu mali dengesinde ortaya çıkan gelişmeler, büyük ölçüde risk azaltıcı etkiler doğurmaktadır. Çünkü Türkiye ekonomisi 2001 Krizi'nden farklı olarak daha iyi bir kamu mali dengesine sahiptir. Diğer yandan ardı ardına yaşanan krizler Türkiye ekonomisini krizlere karşı daha tecrübeli bir ülke hâline getirmiştir. Bununla birlikte daha önceki krizlerden farklı olarak bu kriz finansal piyasalardan ziyade reel ekonomi ile ilişkilidir. Dolayısıyla uluslararası finansal piyasalardaki gelişmelerin yansımalarından ziyade dışsal bir arz şoku şeklinde Türkiye ekonomisine yansımıştır. Bu nedenle üretim daralmalarını azaltmak için mali önlemlerin alınması önem taşımaktadır. Diğer yandan uluslararası düzeyde krizlerle mücadelede kabul gören kurallı maliye politikası uygulamaları Türkiye ekonomisinde de kamu mali dengesinin sağlanması amacıyla uygulanmaktadır.

Özellikle 1990'lı yılların sonlarında yaşanan finansal krizler ile mücadele etmek için hükûmetler temelde kamu açıklarını ve dolayısıyla enflasyonist baskıları kontrol altına almayı hedefleyen IMF destekli istikrar programları uygulamışlardır. Bu programlar çerçevesinde uygulanan daraltıcı maliye politikalarının kamu harcamalarını azaltmaya ve kamu gelirlerini arttırmaya yönelik uygulama-

larından biri de spesifik bir mali kural olarak değerlendirilebilen faiz dışı fazla oluşturma hedefi olmuştur. Faiz dışı fazla oluşturma yoluyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik daraltıcı maliye politikaları bu süreçte bütçe açığını önemli ölçüde azaltmıştır. 2000-2002 döneminde uygulanan % 6,5 oranındaki faiz dışı fazla oluşturma'nın temel amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla verilmesi yoluyla kamu iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır.

IMF ile yürütülen istikrar programı ve bu çerçevede uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin etkisiyle 2000 yılı sonrasında mali disiplin sağlanmış, sürekli faiz dışı fazla verilmiş ve borç stokunun GSYH'ye oranı ciddi ölçüde düşmüştür. 2001 yılında kamu borç stokunun GSMH'ye oranı % 66,3 iken 2008 yılında %28,2'ye düşmüştür. Bunun nedenleri arasında mali disiplinin korunması ile elde edilen yüksek faiz dışı fazla, bütçe disiplini, son yıllarda artan özelleştirme gelirleri, küresel koşullarda yaşanan gelişmeler (büyüme hızları ve sermaye gelirleri), hızlı büyüme oranları, değerli TL, düşen faizler, kamu harcamalarının kısılması ve kamu gelirlerinde yaşanan artış ile beraber GSYH'de meydana gelen artış sayılabilir. Ancak, son yıllarda erken genel seçim, IMF anlaşmasının sona ermesi ve küresel kriz nedeniyle mali disiplinde bir gevşeme gözlenmektedir. Özellikle küresel krizin etkisiyle uzun yıllardan sonra 2009 yılında faiz dışı dengede oldukça büyük düşüşler yaşanmış hatta neredeyse açık vermesi söz konusu olmuştur. Borç stokunun GSYH'ye oranında da yükselme göze çarpmaktadır (bk. EK 5 ve EK 6). Burada önemle üzerinde durulması gereken nokta kamu borçlarının millî gelire oranı, borçların vade yapıları ve borçların iç veya dış borç olmasıdır. 2001-2005 yılları arasında Net İç Borç Stoku'nun GSYH'deki oranı fazlayken 2006 yılından itibaren azalmıştır (bk. EK 5 ve EK 6). Bu durumlar iç ve dış ekonomik çevrelerde şimdiye kadar örtülü olarak uygulanan mali kural uygulamasına açık bir şekilde geçilmesi yönünde beklenti yaratmış ve bu yöndeki çalışmalar son aşamasına gelmiştir.

Yıllar itibariyle bütçe büyüklüğü içerisinde personel giderlerinin payını incelediğimizde kamunun söz konusu harcamalar için ciddi düzeyde kaynak ayırdığını görmekteyiz. Zorunlu giderler arasında sayabileceğimiz personel giderlerinin merkezî yönetim bütçesinin neredeyse 1/4'üne tekabül etmesi bütçe esnekliğini azaltmaktadır. Bütçe esnekliği üzerinde olumsuz etkileri bulunan di-

ğer kalemler ise faiz giderleri ve cari transferler içinde yer alan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdir (bk. EK 3 ve EK 4).

Yatırım harcamaları en genel itibariyle ekonomide mevcut olan sermaye stokunun, yani mal ve hizmet üretiminde kullanılan üretim tesislerinin, belli bir dönemde korunması ve artırılması için kullanılan kaynaklar ve stoklardaki değişimler olarak tanımlanabilir. Kamuda sabit sermaye yatırımı yapan kuruluşlar arasında en fazla merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kuruluşlar ve mahalli idareler göze çarpmaktadır. Özellikle son yıllarda toplam sabit sermaye yatırımlarının içinde mahalli idarelerin payının giderek arttığı görülmektedir (bk. EK 1 ve EK 2).

Borç stokunun ve bütçe açıklarının azaltılması amacıyla uygulanan programların temel hedefi genel olarak mali disiplini sağlamaktır. Mali disiplinin sağlanması amacıyla kamu harcamalarına yönelik çeşitli tasarruf tedbirleri gündeme gelmiştir. Bütçe kalemleri itibariyle incelediğinde gerek etkilerinin uzun vadede ortaya çıkması, gerekse faiz ve personel harcamalarında olduğu gibi zorunlu ödemeler gerektirmemesi gibi nedenlerle yatırım harcamaları tasarruf açısından ilk akla gelen harcamalar olmaktadır. Bu nedenle son yıllarda yeni yatırım projelerinin programa alınması giderek zorlaşmaktadır. 2000’li yılların başından itibaren yatırım harcamalarının GSMH’ye oranına bakıldığında bu açıkça görülmektedir (bk. EK 1 ve EK 2). Dolayısıyla bu durumda istihdamı olumsuz etkilemektedir.

EK 1. Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları (1999-2005)

Cari Fiyatlarla Milyon YTL								GSMH'ye Oranlar (%)							
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Vergiler	17.320	31.325	47.921	66.106	91.199	100.384	120.589	Vergiler	22,1	24,9	27,2	24,2	25,6	23,4	24,8
- Vastasız	7.116	11.764	18.501	22.221	27.763	30.400	35.933	- Vastasız	9,1	9,3	10,5	8,1	7,8	7,1	7,4
- Vastalı	9.866	19.007	28.746	42.543	60.168	67.325	80.975	- Vastalı	12,6	15,1	16,3	15,6	16,9	15,7	16,6
- Servet	338	554	674	1.342	3.267	2.659	3.680	- Servet	0,4	0,4	0,4	0,5	0,9	0,6	0,8
Vergi Dışı Normal Gelirler	1.262	2.902	3.894	8.402	10.162	12.535	16.200	Vergi Dışı Normal Gelirler	1,6	2,3	2,2	3,1	2,8	2,9	3,3
Faktör Gelirleri	3.769	4.430	9.573	20.178	20.549	24.377	32.067	Faktör Gelirleri	4,8	3,5	5,4	7,4	5,8	5,7	6,6
Sosyal Fonlar	-2.404	-2.720	-4.307	-8.837	-13.962	-16.708	-21.089	Sosyal Fonlar	-3,1	-2,2	-2,4	-3,2	-3,9	-3,9	-4,3
TOPLAM	19.947	35.938	57.081	85.849	16.749	120.588	147.767	TOPLAM	25,5	28,5	32,3	31,4	30,3	28,1	30,4
- Özelleştirme Gelirleri	63	1.914	1.618	456	429	1.691	3.984	- Özelleştirme Gelirleri	0,1	1,5	0,9	0,2	0,1	0,4	0,8
TOPLAM GELİR	20.010	37.852	58.699	86.305	17.178	122.279	151.751	TOPLAM GELİR	25,6	30,0	33,3	31,6	30,5	28,5	31,2
Cari Harcamalar	10.481	15.594	23.141	34.827	43.694	51.480	58.321	Cari Harcamalar	13,4	12,4	13,1	12,7	12,3	12,0	12,0
Yatırım Harcamaları	5.159	8.774	9.825	17.221	17.039	17.883	25.711	Yatırım Harcamaları	6,6	7,0	5,6	6,3	4,7	4,2	5,3
- Sabit Sermaye	5.131	8.709	11.300	17.320	17.615	17.977	24.578	- Sabit Sermaye	6,6	6,9	6,4	6,3	4,8	4,2	5,1
- Stok Değişmesi	28	65	-1.475	-99	-576	-94	1.133	- Stok Değişmesi	0,0	0,1	-0,8	0,0	-0,2	0,0	0,2
Transfer Harcamaları	15.503	28.055	51.794	67.235	80.415	72.371	65.608	Transfer Harcamaları	19,8	22,3	29,3	24,6	22,5	16,9	13,5
- Cari Transferler	14.407	26.316	50.346	66.713	79.947	71.825	65.906	- Cari Transferler	18,4	20,9	28,5	24,4	22,4	16,7	13,5
- Sermaye Transferleri	1.096	1.739	1.448	522	468	546	-298	- Sermaye Transferleri	1,4	1,4	0,8	0,2	0,1	0,1	-0,1
Stok Değişim Fonu	1.077	1.114	2.866	1.908	895	912	18	Stok Değişim Fonu	1,4	0,9	1,6	0,7	0,3	0,2	0,0
TOPLAM HARCAMA	32.219	53.537	87.626	121.191	142.043	142.646	149.658	TOPLAM HARCAMA	41,2	42,5	49,7	44,3	39,8	33,3	30,8
BORÇLANMA GEREĞİ	12.209	15.685	28.927	34.887	33.666	20.367	-2.093	BORÇLANMA GEREĞİ	15,6	12,5	16,4	12,8	9,4	4,7	-0,4

Not: Eksi işaretler fazlayı göstermektedir. (1) Gerçekleşme Tahmini (2) Program

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], t.y.

EK 2. Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları (2006-2011)

	Cari Fiyatlarla Milyon TL						GSYH'ye Oran (%)						
	2006	2007	2008	2009	2010(1)	2011(2)	2006	2007	2008	2009	2010(1)	2011(2)	
Vergiler	142.353	156.815	172.645	176.646	216.726	239.370	Vergiler	18,77	18,60	18,17	18,54	19,72	19,70
- Vastatasız	39.541	46.829	55.706	57.394	62.522	71.012	- Vastatasız	5,21	5,55	5,86	6,02	5,69	5,85
- Vastatılı	98.660	105.256	111.542	113.198	146.430	159.853	- Vastatılı	13,01	12,48	11,74	11,88	13,33	13,16
- Servet	4.151	4.730	5.398	6.053	7.774	8.505	- Servet	0,55	0,56	0,57	0,64	0,71	0,70
Vergi Dışı Normal Gelirler	18.991	17.550	18.671	18.578	19.985	21.281	Vergi Dışı Normal Gelirler	2,50	2,08	1,97	1,95	1,82	1,75
Faktör Gelirleri	46.135	48.808	53.379	59.612	60.145	59.699	Faktör Gelirleri	6,08	5,79	5,62	6,26	5,47	4,91
Sosyal Fonlar	44.399	48.319	61.459	70.823	88.193	100.560	Sosyal Fonlar	5,85	5,73	6,47	7,43	8,03	8,28
TOPLAM	251.878	271.491	306.154	325.658	385.050	420.910	TOPLAM	33,21	32,20	32,22	34,19	35,04	34,65
- Özelleştirme Gelirleri	11.958	11.795	8.185	4.370	3.919	13.670	- Özelleştirme Gelirleri	1,58	1,40	0,86	0,46	0,36	1,13
TOPLAM GELİR	263.836	283.286	314.339	330.029	388.969	434.580	TOPLAM GELİR	34,79	33,60	33,08	34,64	35,40	35,77
Cari Harcamalar	110.401	126.367	150.401	168.683	189.467	208.122	Cari Harcamalar	14,56	14,99	15,83	17,71	17,24	17,13
Yatırım Harcamaları	22.441	26.747	32.363	31.574	43.324	40.411	Yatırım Harcamaları	2,96	3,17	3,41	3,31	3,94	3,33
- Sabit Sermaye	22.312	26.199	31.960	31.611	43.205	40.221	- Sabit Sermaye	2,94	3,11	3,36	3,32	3,93	3,31
- Stok Değişmesi	130	548	403	-37	120	190	- Stok Değişmesi	0,02	0,06	0,04	0,00	0,01	0,02
Transfer Harcamaları	120.451	131.751	147.213	181.691	196.537	211.883	Transfer Harcamaları	15,88	15,63	15,49	19,07	17,89	17,44
- Cari Transferler	112.929	126.828	140.604	172.109	188.453	207.831	- Cari Transferler	14,89	15,04	14,80	18,07	17,15	17,11
- Sermaye Transferleri	7.522	4.923	6.609	9.582	8.084	4.052	- Sermaye Transferleri	0,99	0,58	0,70	1,01	0,74	0,33

EK 2. (Devamı) Genel Devlet Toplam Gelir ve Harcamaları (2006-2011)

Cari Fiyatlarla Milyon TL						GSYH'ye Oran (%)							
2006	2007	2008	2009	2010(1)	2011(2)	2006	2007	2008	2009	2010(1)	2011(2)		
TOPLAM HARCAMA	253.294	284.865	329.977	381.949	429.328	460.416	TOPLAM HARCAMA	33,40	33,78	34,73	40,09	39,07	37,90
FAİZ DIŞI HARCAMALAR TOPLAMI	206.726	235.424	277.159	327.360	378.246	411.176	FAİZ DIŞI HARCAMALAR TOPLAMI	27,26	27,92	29,17	34,36	34,42	33,85
BORÇLANMA GEREĞİ	-10.543	1.579	15.638	51.920	40.359	25.836	BORÇLANMA GEREĞİ	-1,39	0,19	1,65	5,45	3,67	2,13
FAİZ ÖDEMELERİ HARİÇ BORÇLANMA GEREĞİ	-57.110	-47.861	-37.180	-2.669	-10.723	-23.403	FAİZ ÖDEMELERİ HARİÇ BORÇLANMA GEREĞİ	-7,53	-5,68	-3,91	-0,28	-0,98	-1,93
FAİZ ÖDEMELERİ VE ÖZELLEŞTİRME GEL. HARİÇ BORÇLANMA GEREĞİ	-45.153	-36.067	-28.995	1.702	-6.804	-9.733	FAİZ ÖDEMELERİ VE ÖZELLEŞTİRME GEL. HARİÇ BORÇLANMA GEREĞİ	-5,95	-4,28	-3,05	0,18	-0,62	-0,80

Not: Eksi İşaretler fazlayı göstermektedir. (1) Gerçekleşme Tahmini (2) Program Kaynak: DPT, Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], t.y.

Not: Eksi işaretler fazlalığı göstermektedir. (1) Gerçekleşme Tahmini (2) Program Kaynak: DPT, Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], t.y.

EK 3. Merkezî Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2000-2011)													
(Milyon TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gerç. Tah.	2011 Tasarı
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	51.344	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068	227.031	268.219	286.981	296.980	312.519
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	30.920	45.934	67.876	82.721	95.601	114.007	132.163	155.315	176.369	215.018	230.231	247.480	265.019
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	9.612	14.535	21.950	28.833	33.663	37.389	42.887	49.373	55.264	63.155	71.459	73.185	85.036
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.543	6.823	10.681	11.874	13.604	15.186	19.001	22.258	24.412	29.799	25.190	29.405	30.049
- Sağlık Giderleri	768	1.343	2.217	2.690	3.101	4.033	5.350	6.625	6.765	8.798	4.801	5.530	4.941
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.775	5.480	8.465	9.185	10.504	11.153	13.651	15.633	17.646	21.001	20.389	23.875	25.108
III. Cari Transferler	12.749	18.073	25.412	31.429	36.306	45.871	49.851	63.292	70.360	91.976	102.173	104.663	115.778
- KİT Görev Zaranı	58	95	772	1.004	381	580	711	700	1.284	2.731	3.038	2.909	3.119
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3.321	5.112	11.205	15.922	19.333	23.762	23.518	33.063	35.133	52.685	57.694	56.180	62.434
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	359	1.033	1.868	2.805	3.084	3.707	4.747	5.555	5.809	4.495	5.605	5.732	6.000
- Mahalli İdare ve Fon Payları	5.642	8.338	7.952	7.108	10.448	12.819	14.124	17.192	20.256	21.492	23.908	26.204	28.662
- Diğer Cari Transferler	3.370	3.495	3.615	4.590	3.060	5.002	6.752	6.782	7.878	10.574	11.927	13.638	15.562



EK 3. (Devamı) Merkezî Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2000-2011)

(Milyon TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gerç. Tah.	2011 Tasarı
IV. Sermaye Giderleri	2.802	4.643	7.831	7.888	8.265	10.340	12.098	13.003	18.516	20.072	18.924	28.667	21.695
V. Sermaye Transferleri	1	2	49	92	465	1.384	2.637	3.542	3.174	4.319	3.429	4.785	4.300
VI. Borç Verme	1.214	1.858	1.953	2.604	3.298	3.838	5.689	3.846	4.644	5.698	6.903	6.775	6.436
- KİT Sermaye	828	1.012	1.398	877	949	891	3.862	1.905	2.485	3.286	3.174	3.959	3.257
- Risk Hesabı	0	0	0	925	485	200	240	252	149	0	470	0	100
- Diğer	386	847	555	802	1.864	2.747	1.587	1.689	2.010	2.412	3.259	2.816	3.079
(Milyon TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gerç. Tah.	2011 Tasarı
VII. Yedek Ödenekler								0	0	0	2.153	0	1.724
VIII. Faiz Giderleri	20.424	41.038	51.728	58.527	56.491	45.680	45.963	48.753	50.661	53.201	56.750	49.500	47.500
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	38.229	58.416	79.420	101.040	122.964	152.784	173.483	190.360	209.598	215.458	236.794	252.802	279.026
I. Genel Bütçe Vergi Gelirleri	29.571	43.813	60.356	82.491	100.373	119.628	137.480	152.835	168.109	172.440	193.324	210.168	232.220
II. Diğer Gelirler	8.657	14.603	19.064	18.548	22.591	33.156	36.003	37.525	41.490	43.018	43.470	42.635	46.807
BÜTÇE DENGESİ	-13.115	-28.556	-40.184	-40.208	-29.128	-6.903	-4.643	-13.708	-17.432	-52.761	-50.187	-44.178	-33.493



EK 3. (Devamı) Merkezî Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2000-2011)													
(Milyon TL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gery. Tah.	2011 Tasarı
FAİZ DIŞI BÜTÇE													
DENGESİ (Maliye Tanımlı)	7.309	12.482	11.544	18.319	27.363	38.777	41.320	35.045	33.229	440	6.563	5.322	14.007
GSYH	166.658	240.224	350.476	454.781	559.033	648.932	758.391	843.178	950.534	952.635	1.028.802	1.098.807	1.214.852

Not: 1- Genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe 1924-2005 yılları kesin hesap tablolarına www.muhasabat.gov.tr/mbulten/24_05but.php adresinden ulaşabilirsiniz.

2- Bu tablo 5018 sayılı Kanun gereği 2006 da yayımla başlanan merkezî yönetim bütçe performans tablolarının geçmiş yıllarla karşılaştırılabilirliğini sağlamak üzere oluşturulmuştur.

3- 2000-2005 yılları Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri Tablosu oluşturulurken konsolide bütçe kesin hesaplarında yer alan bütçe gider ve gelirleri tutarlarında aşağıdaki revizeler yapılmıştır:

- Konsolide bütçe gider ve gelirlerine 2006 yılında merkezî yönetim kapsamına alınan idarelere ait gelir ve gider tutarları ilave edilmiştir
- 2006 yılında genel bütçe kapsamına alınan idarelerin bütçe geliri tutarları, özel bütçeden çıkartılıp genel bütçe gelirleri altındaki teşebbüs ve mülkiyet gelirlerine ilave edilmiştir
- Red ve iade tutarları, bütçe gider ve gelirlerinden netleştirilmiştir.
- Mahalli idare ve fon payları tutarları bütçe gider ve gelirlerine ilave edilmiştir
- 4760 sayılı Kanunla Özel Tüketim Vergisi kapsamına alınan gelirler, 2000-2002 yılları ve sonrası için hesaplanan özel tüketim vergisini oluşturmaktadır. Buna göre;
 - Taahhüt alım vergisi ve ek taşıt alım vergisi tutarları, motorlu taşıt araçlarına ilişkin ÖTV tutarları içinde,
 - Tütün mamulleri ve alkollü içkiler, bira ve alkolsüz içkiler, oyun kâğıtları ve röntgen filmleri, ispirotolar ve fuel oil ile eğitim gençlik ve spor hizmetleri üzerinden alınan ek vergi ÖTV ilgili tutarları içinde,
 - Akaryakıt tüketim vergisi ile akaryakıt fiyat istikrar fonundan Hazineye aktarılan tutarlar, petrol ve doğalgaz ürünlerine ilişkin ÖTV tutarları içinde raporlanmıştır.

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü [BÜMKO], 2010a.

EK 4. Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklüklerinin GSYH'ye Oranı (%) (2000-2011)

(%)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gerç. Tah.	2011 OYMP
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	24,2	23,9	28,2	27,9	27,0	25,7
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,6	19,1	19,4	18,2	17,1	17,6	17,4	18,4	18,6	22,6	22,4	22,5	21,8
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	5,8	6,1	6,3	6,3	6,0	5,8	5,7	5,9	5,8	6,6	6,9	6,7	7,0
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,7	2,8	3,0	2,6	2,4	2,3	2,5	2,6	2,6	3,1	2,4	2,7	2,5
- Sağlık Giderleri	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,9	0,5	0,5	0,4
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,3	2,3	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	2,2	2,0	2,2	2,1
III. Cari Transferler	7,6	7,5	7,3	6,9	6,5	7,1	6,6	7,5	7,4	9,7	9,9	9,5	9,5
- KİT Görev Zaranı	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	2,0	2,1	3,2	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9	3,7	5,5	5,6		5,1
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
- Mahalli İdare ve Fon Payları	3,4	3,5	2,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3	2,3	2,4	2,4
- Diğer Cari Transferler	2,0	1,5	1,0	1,0	0,5	0,8	0,9	0,8	0,8	1,1	1,2	1,2	1,3
IV. Sermaye Giderleri	1,7	1,9	2,2	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,9	2,1	1,8	2,6	1,8
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,5	0,3	0,4	0,4



EK 4. (Devamı) Merkezî Yönetim Bütçe Büyüklüklerinin GSYH'ye Oranı (%) (2000-2011)														
(%)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gerç. Tah.	2011 OVMP	
VI. Borç Verme	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5
- KİT Sermaye	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Diğer	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
(%)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Bütçe	2010 Gerç. Tah.	2011 OVMP	
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	
VIII. Faiz Giderleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6	5,5	4,5	3,9	
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	22,9	24,3	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,6	22,1	22,6	23,0	23,0	23,0	
I. Genel Bütçe Vergi Gelirleri	17,7	18,2	17,2	18,1	18,0	18,4	18,1	18,1	17,7	18,1	18,8	19,1	19,1	
II. Diğer Gelirler	5,2	6,1	5,4	4,1	4,0	5,1	4,7	4,5	4,4	4,5	4,2	3,9	3,9	
BÜTÇE DENGESİ	-7,9	-11,9	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-4,9	-4,0	-2,8	
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ (Maliye Tanımlı)	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,2	3,5	0,0	0,6	0,5	1,2	

Kaynak: BÜMKO, 2010a.

EK 5. Kamu Net Borç Stoku											
Milyon TL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Ç1
Toplam Kamu Net Borç Stoku (I-II-III-IV)	71.522	159.335	215.305	250.584	274.179	270.244	258.154	248.396	267.970	309.810	315.261
I- Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	85.555	189.446	256.899	297.300	332.622	351.289	365.842	355.474	408.210	465.613	475.495
A- İç Borç	54.194	125.535	154.880	201.722	234.677	259.757	268.237	273.217	295.765	347.301	355.530
Merkezi Yönetim	51.536	122.157	149.870	194.387	224.483	244.782	251.470	255.310	274.827	330.005	340.678
Diğer Kamu	2.659	3.378	5.011	7.335	10.194	14.976	16.767	17.907	20.938	17.296	14.851
B- Dış Borç	31.360	63.911	102.019	95.578	97.945	91.531	97.605	82.257	112.444	118.313	119.966
Merkezi Yönetim	27.216	55.754	92.795	88.420	92.045	86.738	93.580	78.175	105.493	111.503	113.294
Diğer Kamu	4.145	8.157	9.224	7.158	5.900	4.794	4.026	4.082	6.951	6.810	6.672
II. Merkez Bankası Net Varlıkları	11.004	22.854	25.375	24.733	27.891	30.793	45.685	41.769	60.371	65.995	66.185
Net Dış Varlıklar	7.598	-2.324	13.660	17.262	23.048	49.480	67.136	70.977	92.835	92.497	92.956
Diğer Varlık ve Yükümlülükler (Net)	3.406	25.178	11.715	7.471	4.843	-18.687	-21.451	-29.208	-32.464	-26.502	-26.771
III. Kamu Mevduatı	2.667	5.075	11.265	13.053	17.235	32.223	38.256	34.603	41.516	47.713	50.678
Merkezi Yönetim	858	955	4.975	4.800	7.918	18.701	24.745	20.712	19.621	27.974	30.190
Diğer Kamu	1.809	4.120	6.290	8.253	9.317	13.522	13.511	13.892	21.895	19.739	20.487
IV. İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	362	2.182	4.954	8.929	13.317	18.029	23.748	30.705	38.352	42.095	43.372
Net Dış Borç Stoku	23.762	66.235	88.359	78.316	74.897	42.051	30.469	11.280	19.609	25.816	27.010
Net İç Borç Stoku	47.759	93.101	126.946	172.269	199.282	228.192	227.685	237.116	248.361	283.994	288.251
GSYH	166.658	240.224	350.476	454.781	559.033	648.932	758.391	843.178	950.534	952.635	1.028.802

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü [BÜMİKO], 2010b.

EK 6. Kamu Net Borç Stokunun GSYH'deki Payı (%)

(%)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
											Ç1
Toplam Kamu Net Borç Stoku (I-II-III-IV)	42,9%	66,3%	61,4%	55,1%	49,0%	41,6%	34,0%	29,5%	28,2%	32,5%	30,6%
I- Toplam Kamu Borç Stoku (Brüt)	51,3%	78,9%	73,3%	65,4%	59,5%	54,1%	48,2%	42,2%	42,9%	48,8%	46,2%
A- İç Borç	32,5%	52,3%	44,2%	44,4%	42,0%	40,0%	35,4%	32,4%	31,1%	36,4%	34,6%
Merkezi Yönetim	30,9%	50,9%	42,8%	42,7%	40,2%	37,7%	33,2%	30,3%	28,9%	34,6%	33,1%
Diğer Kamu	1,6%	1,4%	1,4%	1,6%	1,8%	2,3%	2,2%	2,1%	2,2%	1,8%	1,4%
B- Dış Borç	18,8%	26,6%	29,1%	21,0%	17,5%	14,1%	12,9%	9,8%	11,8%	12,4%	11,7%
Merkezi Yönetim	16,3%	23,2%	26,5%	19,4%	16,5%	13,4%	12,3%	9,3%	11,1%	11,7%	11,0%
Diğer Kamu	2,5%	3,4%	2,6%	1,6%	1,1%	0,7%	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,6%
II. Merkez Bankası Net Varlıkları	6,6%	9,5%	7,2%	5,4%	5,0%	4,7%	6,0%	5,0%	6,4%	6,9%	6,4%
Net Dış Varlıklar	4,6%	-1,0%	3,9%	3,8%	4,1%	7,6%	8,9%	8,4%	9,8%	9,7%	9,0%
Diğer Varlık ve Yükümlülükler (Net)	2,0%	10,5%	3,3%	1,6%	0,9%	-2,9%	-2,8%	-3,5%	-3,4%	-2,8%	-2,6%
III. Kamu Mevduatı	1,6%	2,1%	3,2%	2,9%	3,1%	5,0%	5,0%	4,1%	4,4%	5,0%	4,9%
Merkezi Yönetim	0,5%	0,4%	1,4%	1,1%	1,4%	2,9%	3,3%	2,5%	2,1%	2,9%	2,9%
Diğer Kamu	1,1%	1,7%	1,8%	1,8%	1,7%	2,1%	1,8%	1,6%	2,3%	2,1%	2,0%
IV. İşsizlik Sigortası Fonu Net Varlıkları	0,2%	0,9%	1,4%	2,0%	2,4%	2,8%	3,1%	3,6%	4,0%	4,4%	4,2%
Net Dış Borç Stoku	14,3%	27,6%	25,2%	17,2%	13,4%	6,5%	4,0%	1,3%	2,1%	2,7%	2,6%
Net İç Borç Stoku	28,7%	38,8%	36,2%	37,9%	35,6%	35,2%	30,0%	28,1%	26,1%	29,8%	28,0%

Kaynak: BÜMİKO, 2010b.

BANKACILIK VE FINANS POLİTİKALARI

Yusuf Kaya

1990'lı yıllar ve sonrasında Türkiye ekonomisi ve Türk finansal sisteminin genel görünümü, çözülemeyen yapısal problemler nedeniyle krizlere açık ve kırılgan bir yapı ve sık sık yaşanan ekonomik krizler şeklinde ortaya çıkmıştır. Türk finans ve bankacılık sistemi için en önemli dönüm noktası ise 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz olmuştur. Türk finansal piyasalarında çok büyük bir kırılma ile sonuçlanan bu kriz, çok ciddi bir yapısal değişim getirmiştir. Bankacılık sistemi yeniden yapılandırılmış, krizin hemen öncesinde ve kriz sürecinde mali açıdan zor durumda olan özel bankalara el konarak zararları devlet tarafından karşılanmış, çok yüksek tutarlarda görev zararları bulunan kamu bankaları rehabilite edilmiş, önemli mevzuat değişiklikleri yapılmış, finansal sektördeki yabancı payı artmış, SPK ve BDDK tarafından birçok yeni finansal düzenleme ve yeni finansal araç çalışmaları yapılmıştır.

2001 Krizi'nin ardından değişen finansal yapı en önemli sınavını 2008 yılında başlayan küresel ekonomik kriz esnasında vermiş olup 2001 krizinden sonra alınan önlemler ve yapılan düzenlemeler, Türk finansal sisteminin 2008 Krizi'ni ciddi bir yara almadan atlatmasına yardımcı olmuştur.

Bu çerçevede, Türk finansal piyasalarını anlamak için 2001 Krizi'ne götüren ortamı ve kriz sonrasında alınan önlemler ve getirilen düzenlemeleri incelemek gerekmekte olup, ilerleyen sayfalarda 2001 Krizi'ne götüren ortam, 2001 Krizi öncesindeki finans sektöründeki problemler ve 2001 Krizi sonrasında alınan önlemler, daha sonraki süreçte bankacılık ve finans sektörünün gelişimi, 2008 Krizi'nin etkileri ve mevcut durumdaki riskler ve fırsatlar üzerine bir değerlendirme yapılacaktır.

2001 KRİZİ ÖNCESİ

2001 Krizi Öncesinde Genel Ekonomik Durum

1990'lı yıllar boyunca Türkiye ekonomisi, iç ve dış nedenlerden kaynaklanan, kısa aralıklarla gerçekleşen krizlerle karşı karşıya kalmıştır.

1991 yılında Körfez Krizi ile Türkiye ekonomisi sert bir dış şokla karşı karşıya kalmış olup bölgesel ticaret, turizm gelirleri ve sermaye hareketleri çok ciddi darbe almış ya da durma noktasına gelmiştir. 1994 yılına gelindiğinde ise mali piyasalarda artan istikrarsızlık, artan bütçe açıkları ve ithalat, düşük faizle borçlanmaya çalışan Hazine'nin için piyasalardan borç alamayarak Merkez Bankası kaynaklarına yönelmesi, oluşan likidite fazlası gibi nedenlerle ekonomi ağır bir krizle karşı karşıya kalmıştır. TL'den kaçış hızlanmış, çok yüksek bir devalüasyon ve TL faizlerinde çok büyük artışlar yaşanmıştır. 1997 yılındaki Asya Krizi, Türkiye gibi gelişmekte olan ekonomilere yönelik risk algılamalarını ve sermaye akımlarını olumsuz olarak etkilemiş, 1998 yılında yaşanan Rusya Krizi ise Körfez Krizi'ne benzer bir biçimde esasen dış ticaret kanalıyla Türkiye ekonomisini olumsuz etkilemiştir.

1999 yılı sonunda ise Türkiye ekonomisinin karşı karşıya kaldığı makroekonomik dengesizlikleri aşmak amacıyla, orta (üç yıl) vadeli bir makroekonomik program hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Enflasyonu tek haneli rakamlara indirmeyi amaçlayan ve döviz kurunu çapa olarak kullanan ekonomik program, uygulanan para ve döviz kuru politikalarının, sıkı bir maliye politikası, yapısal reformlar ve özelleştirme gelirleri ile desteklenmesini hedefliyordu. IMF tarafından Stand-by anlaşmaları ile desteklenen ekonomik program kapsamında, ABD doları ve eurodan oluşan kur sepetinin TL karşısındaki değerindeki değişim tarzının bir buçuk yıllık süre için önceden ilan edilmesini, daha sonra bant sistemine geçilmesini, son aşamada da serbest dalgalı kur rejiminin yürürlüğe konulmasını öngörüyordu.

Ekonomik programın uygulanmaya başlanmasıyla 2000 yılı başlarında bazı olumlu sonuçlar görülmüş, 1999 yılında % 100'lerin üzerinde seyreden iç borçlanma faiz oranları, 2000 yılı başında % 35-40 civarına gerilemiştir. Ancak, enflasyonda beklenen oranlarda düşüş gerçekleşmemiş ve reel kur değerlenme eğili-

mine girmiştir. Artan ithalat ile birlikte cari açık endişe verici boyutlarda büyüme-ye başlamıştır. Bununla birlikte, yapısal reformlarda yaşanan gecikmeler sonucu ekonomik programın güvenilirliğinin azalması, politik belirsizlikler ve Arjantin’de yaşanan gelişmeler nedeniyle uluslararası sermayenin gelişmekte olan piyasalara yönelik tavrının değişmesi gibi faktörler Türkiye’ye dış kaynak girişinin azalmasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak likiditedeki artış yavaşlamış, iç borç faiz oranları yükselmeye başlamıştır. Aktiflerinin önemli bir kısmını Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS)’nde tutan bankaların likidite talebini artırması ile birlikte Kasım 2000 itibariyle likidite sıkışıklığı had safhaya ulaşmıştır.

Ekonomik programın sürdürülebilirliği üzerindeki endişeleri artan yabancı yatırımcıların ülkeyi terk etme çabaları artmış, Merkez Bankasının program limitlerini aşarak piyasayı fonlaması sonucunda sağlanan likidite de döviz alımlarına yönelmiştir. Merkez Bankası kur seviyesini korumak amacıyla döviz satışına yönelmiş, 2000 Kasım ayında sonucunda Merkez Bankası 6 milyar dolar civarında döviz satışında bulunmuştur. 2000 yılı sonlarında IMF’den sağlanan ek destekle döviz rezervleri arttırılıp mali piyasalar kısmen sakinleştirilmekle birlikte, ekonomik programa duyulan güven sarsılmıştır.

2001 Krizi Öncesinde Türk Bankacılığı

Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan krizlere birçok yapısal zayıflıkla yalanan Türk bankacılık sektörünün şekillenmesinde en önemli faktörlerden biri 1990’lı yıllar boyunca giderek artan devlet iç borçlanma ihtiyacı ve bu borcun bankalar tarafından finanse edilmesidir. Devlet iç borçlanmasında yaşanan artış iç borç faizlerini artırmış, DİBS’lere yatırım yapmak bankalar için kolay ve yüksek kârlı bir faaliyet hâline gelmiştir. Yüksek kamu borçlanma gereğinin yarattığı dışlama etkisi, bankacılık sektörünün asli fonksiyonu olan finansal aracılık işleviden uzaklaşmasına ve ağırlıklı olarak Hazineyi fonlayan bir bilanço yapısının oluşmasına yol açmıştır. 1987-1999 döneminde bankalardan yapılan iç borçlanma toplam iç borçlanmanın % 72-93’ü arasında değişmiştir. Bu yapıda bankalar, piyasa disiplininin uzaklaşmış, riskler doğru yönetilmemiş ve etkinliği teşvik eden rekabet koşulları oluşmamıştır.

Diğer önemli bir husus da 1994 yılında yaşanan kriz sonucu hazırlanan 5 Nisan 1994 İstikrar Programı çerçevesinde bankacılık sektöründe olası bir toplu çöküşü önlemek amacıyla tasarruf mevduatına sağlanan devlet güvencesinin sonraki yıllarda da devam etmesidir.¹ Mevduatın tamamına devlet garantisinin olması bankaları tasarruf sahiplerinin denetiminden uzaklaştırmış, ahlaki risk yaratan bir ortama yol açmış, fon kullanımında risk faktörü yeterince dikkate alınmamış, banka ve şube sayıları hızla artarak optimal ölçekten uzaklaşmıştır. Devlet garantisi altında kolaylıkla fon toplayan bankalar, aktif yapısındaki problemleri ve sorunlu kredilerin etkilerini uzun süre saklama imkânı bulmuşlardır.

Bankalara 1984'te döviz üzerine hesap açma izni verilmesi ve 1989'da çıkarılan 32 sayılı Karar'la uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi Türkiye'deki para ikamesi sürecini hızlandırmış ve Döviz Tevdiat Hesapları (DTH) artmıştır (Toprak ve Demir, 2001). Açık pozisyon olarak tanımlanan ve yabancı para cinsinden pasif kıymetlerin aktif kıymetlerden büyük olmasından kaynaklanan yabancı para açığı, bankalar açısından ciddi bir risk kaynağı hâline gelmiştir. 2000 yılında uygulanmaya başlanan ekonomik program kapsamında, döviz sepetinin hedeflenen enflasyona göre önceden açıklanmış olması, yabancı para cinsinden kaynak kullanımını cazip hâle getirmiştir. Bunun sonucu olarak bankacılık sektörünün yabancı para açığı büyümüş; likidite, faiz ve kur risklerine karşı duyarlılığı daha da artmıştır.

Diğer taraftan, düzenleme eksiklikleri ve denetim zafiyeti nedeniyle bankacılık sektöründeki sorunlar zamanında bertaraf edilememiş ve sistemdeki çürük elmalar ayıklanamamıştır. Banka sahibi olmak isteyen kişilerde ve gruplarda aranması gereken nitelikler ve buna bağlı lisans verme konusundaki zafiyetler ile sektöre girişin kolay, lisans iptal kararlarının ise zor olması bankacılık sektöründeki sıkıntıları ve riskleri artırmıştır. Makroekonomik ve siyasi kaygılarla mali bünyesi bozulan bankaların sistemden çıkışının geciktirilmesi sorunların büyümesine neden olmuştur (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2010c).

1 1994 yılına kadar muhtelif kapsam ve tutarlarda uygulanan mevduat sigorta limiti, 1994 yılında sınırsız hâle getirilmiş ve 2000 yılına kadar sürdürülmüş; 2000 yılında yeniden sınırlı garanti uygulamasına geçilmiştir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri ile birlikte tam garantiye, 2004 yılı Temmuz ayından itibaren ise yeniden sınırlı garantiye dönülmüştür

Bu dönemde bankacılık sektörünün düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetiminde Hazine Müsteşarlığının ve Merkez Bankasının çeşitli konularda yetkili olduğu parçalı bir yapı bulunmaktadır. Bu parçalı yapının ortadan kaldırılması, düzenleme ve denetimin etkinliğinin artırılması ve bağımsız bir karar alma mekanizmasının oluşturulması amacıyla 4389 sayılı Bankacılık Kanunu ile Haziran 1999'da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (BDDK) kurulmasına karar verilmiş ve Ağustos 2000'de BDDK faaliyetlerine başlamıştır. Bu süreçte, 21 Aralık 1999 tarihinde Egebank A.Ş., Yurtbank A.Ş., Yaşarbank A.Ş., Esbank A.Ş. ve Sümerbank A.Ş.'ye, 27 Eylül 2000 tarihinde ise Bank Kapital T.A.Ş. ve Etibank A.Ş.'ye Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) tarafından el konulmuştur. Ancak bu gelişmeler Türk bankacılık Sektöründeki derin sorunları çözmeye ve Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerini engellemeye yetmemiştir.

Sonuç olarak Türk bankacılık sistemi 2000 yılı sonlarına öz kaynak yetersizliği, zayıf aktif kalitesi, sorunlu krediler, piyasa risklerine aşırı duyarlılık ve kırılabilirlik, küçük ölçekli ve parçalı bankacılık yapısı, piyasa gereklerine uygun çalışmayan kamu bankalarının sistem içindeki hâkimiyeti ve yüksek görev zararları, yetersiz iç kontrol gibi yapısal zayıflıklarla gelmiştir.

2001 Krizi Öncesinde Türk Sermaye Piyasaları

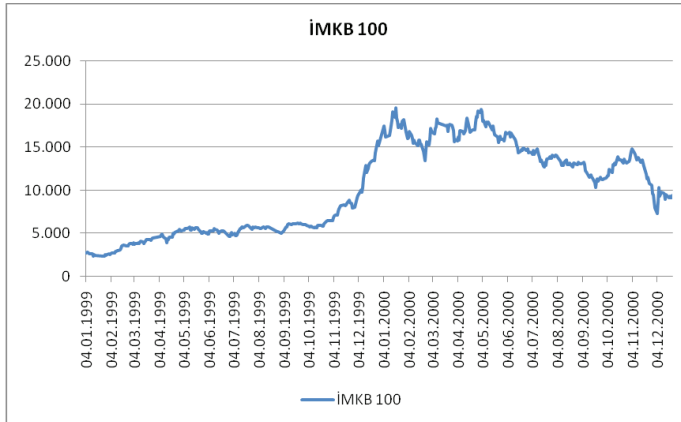
Türk Sermaye Piyasaları, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından düzenlenmekte ve denetlenmekte olup SPK idari ve mali özerkliğe sahip, üst kurul olarak bilinen kamu kurumlarının ilk örneğidir. SPK'nın 1982 yılında kurulması ile birlikte düzenleme ve altyapı çalışmaları başlamış, 1985 yılında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) kurulmuş, 1986 yılında da İMKB'de alım satım işlemleri başlamıştır. Kuruluşundan itibaren düzenli olarak artan İMKB işlem hacmi 2000 yılı itibarıyla 181.934 milyon dolara, İMKB'de işlem gören şirketlerin piyasa değerleri toplamı da 69.507 milyon dolara ulaşmıştır.

1999 yılı sonlarında uygulanmaya başlanan ekonomik programla birlikte ortaya çıkan olumlu beklentiler İMKB'deki hisse senedi fiyatlarını olumlu olarak etkilemiş, Borsaya yönelik artan yerli ve yabancı yatırımcı ilgisi ile birlikte İMKB 100 Endeksi 5.000-6.000 seviyelerinden 20.000 seviyelerine çıkmıştır. Daha sonraki süreçte fiyatlar düşüş eğilimine girmiş, Kasım 2000 Krizi ile birlikte hisse senedi fiyatlarında çok ciddi düşüşler yaşanmıştır.

Tablo 1. İMKB’de Gerçekleşen İşlem Hacmi ve Şirket Değerleri

Yıl	İşlem Hacmi (Milyon \$)	Piyasa Değeri (Milyon \$)
1986	13	938
1987	118	3.125
1988	115	1.128
1989	773	6.756
1990	5.854	18.737
1991	8.502	15.564
1992	8.567	9.922
1993	21.770	37.824
1994	23.203	21.785
1995	52.357	20.782
1996	37.737	30.797
1997	58.104	61.879
1998	70.396	33.975
1999	84.034	114.271
2000	181.934	69.507

Kaynak: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] verilerinden derlenmiştir.

Grafik 1. İMKB 100 Endeksinin Değişimi

Kaynak: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] verilerinden derlenmiştir.

2000 yılı İMKB’de işlem gören hisse senetlerinin piyasa değeri (piyasa kapitalizasyonu) gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) % 28’ine ulaşmış olmakla birlikte, Türk finans sektörü geleneksel olarak bankaların hâkimiyeti altındadır. Bu durum finansal kurumların bilanço büyüklüklerinde de kendini göstermekte olup bankaların toplam bilanço büyüklükleri finansal sektörün yaklaşık % 90’ını, aracı kurumların toplam bilanço büyüklükleri finansal sektörün yaklaşık % 0,5’ini oluşturmaktadır.

Tablo 2. Finansal Kurumların GSYH’ye Oranları

Kurum	GSYH’ye Oranı (2000 Yılı) %
TCMB	18,50
Bankalar	63,80
İMKB Toplam Piyasa Kapitalizasyonu	28,00
Finansal Kiralama Şirketleri	1,30
Faktoring Şirketleri	0,80
Tüketici Fin. Şirketleri	0,00
Sigorta Şirketleri	1,50
Bireysel Emeklilik Şirketleri	0,00
Menkul Kıymet Aracı Kurumları	0,30
Menkul Kıymet Yatırım Ort.	0,00
Menkul Kıymet Yatırım Fonları	1,20
Gayrimenkul Yatırım Ort.	0,50
Girişim Sermayesi Yatırım Ort.	0,00

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] ve Sermaye Piyasası Kurulu [SPK], verilerinden derlenmiştir.

2001 öncesinde meydana gelen en önemli gelişmelerden biri 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun’la Sermaye Piyasası Kanunu’nda yapılmış olan değişikliklerdir. Söz konusu değişiklikle SPK’nın denetim ve düzenleme yetkileri genişletilmiş, Yatırımcıları Koruma Fonu, Özel Fon, Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsası A.Ş., Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği, Merkezi Kayıt Kuruluşunun kurulmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Böylece 2000 sonrasında Türk sermaye piyasalarına yön verecek gelişmelerin ve kuruluşların altyapısı oluşturulmuştur.

Sermaye piyasaları başından itibaren SPK tarafından yoğun bir şekilde düzenleme ve denetime tabi tutulmuş, sermaye yeterliliği vb. düzenlemelerle aracı kurumların kendi mali yapılarını ve sistemi riske sokacak şekilde riskli işlemler yapma imkânları kısıtlanmıştır. Bu nedenle aracı kurumlar Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinden göreceli olarak daha az etkilenmişlerdir.

Diğer taraftan, halka açık şirket sayısının az olması, halka açıklık oranlarının düşük olması, İMKB’de işlem gören birçok hisse senedinin piyasasının sığ olması², İMKB’de çok sayıda manipülatif nitelikte işlemlerin görülmesi, yatırımcıların sermaye piyasaları konusunda bilgisizliği, SPK tarafından düzenlemesi yapılan alternatif yatırım araçlarının ilgi görmemesi, kurumsal yatırımcıların yeterli büyüklüklerde olmaması hususlarının temel sorunlar olduğu görülmektedir.

2001 KRİZİ SÜRECİ

Daha önceki bölümlerde anlatıldığı üzere, Türk bankacılık sektörü Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri öncesinde yüksek miktarda DİBS stokuna, yüksek tutarlarda yurt dışı kredilere ve açık pozisyona sahiptir. Yasal sınırlamalar olmasına rağmen bankacılık sektörü açık pozisyonu 2000 Eylül sonunda 20.95 milyar dolara, oran olarak da sermayenin % 205’ine ulaşmıştır. O tarihler itibariyle orta ölçekli bir banka olan Demirbank T.A.Ş. 2000 yılında yapılmış olan DİBS ihraçlarının yaklaşık % 15’ini almış ve böylece toplam DİBS stokunun yaklaşık % 10’una sahip olmuştur. Bu büyük DİBS stokunu kısa vadeli iç ve dış borçlanma ile finanse etmiştir (Tunalı, 2007).

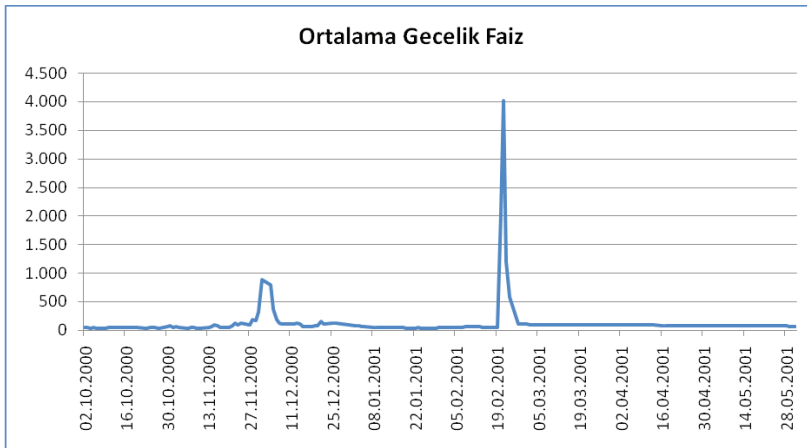
Türk ekonomisinin ve uygulanmakta olan ekonomik programın geleceğine yönelik kaygılar, zor durumda bankaların bulunduğu dair endişeler ve yurt dışı gelişmeler nedeniyle 2000 yılının Kasım ayının ikinci yarısında faiz oranları önemli ölçüde yükselmiş, yurt dışına büyük boyutlu bir sermaye çıkışı yaşanmış, Merkez Bankası rezervleri hızla gerilemiştir. DİBS fiyatlarının ve faizlerin düşmesi, başta Demirbank olmak üzere elinde yüksek miktarda DİBS tutan bankaları olumsuz olarak etkilemiştir. Demirbankın zorda olduğu ortaya çıkınca, önce

2 Hisse senetlerinin piyasalarının sığ olması veya derinliğin az olması gibi kavramlarla kastedilen, halka açık bir şirketin sermayesinin düşük olması ya da yüksek sermayeye sahip olsa bile halka açık oranının düşük olması durumu kastedilmektedir.

dış borçlanma sonra da iç borçlanma kanalları tıkanmış ve banka sahip olduğu DİBS'lerin bir bölümünü satmak zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda DİBS fiyatlarındaki düşüş ve faizlerdeki artış şiddetlenmiştir. Faizlerdeki artış öncelikle portföylerinde DİBS bulunan yabancı yatırımcıların ve bankaların piyasadan çıkışlarını hızlandırmıştır. Ayrıca, kısa vadeli borç miktarları yüksek olan kamu bankalarının da borçlanmalarını sürdürmek zorunda olmaları sebebiyle kısa vadeli faizler üzerinde ek baskı oluşmuştur.

Piyasada oluşan gerginlik nedeniyle 22 Kasım 2000'den itibaren döviz talebi artmış, yabancı yatırımcıların ülkeyi terk etme çabaları sonucu Merkez Bankası kur seviyesini korumak amacıyla 6 milyar dolar civarında döviz satışında bulunmuş, döviz rezervleri azalmıştır. Bankaların birbirlerine olan güvensizliklerinin de etkisi ile piyasaların finansal aracılık işlevinde sorunlar ortaya çıkmış, gecelik faizler üç haneli rakamlara yükselmiştir. Kasım 2000 tarihinde yaşanan kriz sonucu faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi, özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankalarıyla TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarını iyice bozmuştur.

Grafik 2. 02.10.2000 - 31.05.2001 Döneminde Ortalama Gecelik Faiz



Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], verilerinden derlenmiştir.

Krizin daha da derinleşmesini önlemek amacıyla 2000 Kasım ve Aralık aylarında bir dizi önlem alınmış, Demirbank TMSF'ye devredilmiş, döviz kuru ve

likidite baskısını hafifletmek üzere yurt içi kaynaklara işlerlik kazandırılmasına çalışılmış, ayrıca yürütülmekte olan IMF Stand-by düzenlemesi, ek rezerv kolaylığı ile desteklenmiştir. Bunun sonucu olarak finansal piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankasının döviz rezervleri artmıştır. Ancak, faiz oranlarının kriz öncesi döneme göre yüksek seviyelerde kalması özellikle aşırı gecelik borçlanma ihtiyacında olan kamu bankalarıyla portföyünde yoğun olarak DİBS bulunduran TMSF kapsamındaki bankaların mali yapılarını daha da bozmuştur.

Alınan önlemlerle birlikte Kasım likidite krizinin etkileri azalmaya başlasa da piyasalardaki tedirginlik tam olarak giderilememiştir. 19 Şubat 2001'de Hazine ihalesi öncesinde başbakan ile cumhurbaşkanı arasında yaşanan tartışma ile başlayan gelişmeler programa olan güvenin tamamen kaybolmasına neden olmuş, Türk Lirasına karşı ciddi bir spekülasyon atak meydana gelmiş ve döviz krizi başlamıştır.

Döviz çıkışının önemli bir miktarının spekülasyon olduğunu gören Merkez Bankası, başlangıçta kur rejimini savunmak ve rezerv kaybını önlemek amacıyla piyasaya verdiği Türk Lirası likiditeyi sınırlamaya çalışmış, ancak bu uygulama sonucunda ortaya çıkan likidite sıkıntısı sonucu gecelik faizler % 1.000'ler seviyesinin üzerine çıkmıştır. En büyük kamu bankaları olan Ziraat Bankası ve Halk Bankası ihtiyacı olan TL'yi bulamamış, tarihlerinde ilk defa takas açıklarını kapatamamışlar, bankalar zincirleme olarak ödemelerini aksatmaya başlamış, ortaya çıkan güven krizi sonucu bankalar birbirlerine olan ödemelerini durdurmuştur. Kara Çarşamba olarak da adlandırılan 21 Şubat 2001 tarihinde bankalar arası para piyasasında *gecelik faiz % 6.200'e kadar çıkmış* ve ortalama % 4.018,6 olmuştur. 16 Şubat'ta 27.94 milyar dolar olan Merkez Bankası döviz rezervi 23 Şubat'ta 22.58 milyar dolara inmiştir.

Dövizle yönelik atak durdurulamayınca 22 Şubat 2001 tarihinde dalgalı kur rejimine geçilmiş, Merkez Bankası 21 Şubat gecesi kuru dalgalanmaya bıraktığını açıklamıştır. 19 Şubat'ta doların serbest piyasada satış kuru 686.500 seviyesinde iken 23 Şubat'ta 920.000'e, 28 Şubat'ta 960.000'e yükselmiştir. Merkez Bankası kurların dalgalanmaya bırakılmasının ardından, ödemeler sistemine işlerlik kazandırmak amacıyla piyasaların TL ihtiyacını karşılamaya başlamış ve bunun sonucunda kısa vadeli faiz oranları % 80 civarına gerilemiştir.

2001 KRİZİ SONRASINDAKİ SÜREÇ

Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler

Dalgalı kur rejimine geçilmesinin ardından TCMB açısından en öncelikli konu, ödemeler sisteminin bir an önce kesintisiz çalışmasının temini ve menkul kıymet ve para piyasalarında istikrarın tekrar tesisi olmuştur. Söz konusu dönemde kamu ve TMSF bünyesindeki bankaların gecelik borçlanma tutarları 15 milyar doların üzerine çıkmıştır. TCMB, kamu ve TMSF bünyesindeki bankaları repo işlemleri ile doğrudan fonlamış, para piyasası faizlerinin ilan edilen bandın dışına çıkmasına izin vermemiştir.

Kamu bankaları ve TMSF bünyesindeki bankaların çok yüksek tutarlı kısa vadeli borçlanma ihtiyaçları nedeniyle para piyasaları ve mevduat faizleri üzerindeki baskısını ortadan kaldırmak amacıyla, 2001 Nisan ayında Hazine Müsteşarlığı söz konusu bankaların sermaye açıkları karşılığında devlet tahvili vermiştir. Tahvillerin önemli bir kısmı TCMB tarafından kamu bankaları ile TMSF bünyesindeki bankalardan satın alınmış, böylece bu bankaların likidite ihtiyacı kalıcı olarak giderilmiştir.

Tablo 3. Kamu Bankalarına Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Senetler (Milyon TL)

	Ziraat	Halk	Emlak	Toplam
2000 sonu itibarıyla	2.034	863	0	2.897
2001 Ocak	2.333	2.167	0	4.500
Şubat	0	1.000	0	1.000
Mart	550	1.750	0	2.300
Nisan	4.500	1.750	0	6.250
Mayıs	4.730	4.130	45	8.905
2001 Toplamı	12.113	10.797	45	22.955
Genel Toplam	14.147	11.660	45	25.852

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2001a.

Bu dönemde iç kaynakların yanı sıra dış finansman imkânları da değerlendirilmiştir. Hazine Müsteşarlığının IMF’den aldığı kredilerin önemli bir kısmı iç borç ödemelerinin finansmanında kullanılmaya başlanmıştır. IMF kaynaklarına ek olarak Dünya Bankasından sağlanan kaynaklar kamu kesimi finansman dengesinin iyileştirilmesi ve finansal sektör reformları alanında kullanılmıştır.³ Böylece, piyasaya çok yoğun bir şekilde Türk Lirası likidite sağlanmış, Hazine Müsteşarlığı da piyasaya likidite bırakmaya başlamıştır.

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı

Türk ekonomisinde yaşanan krizlerin yarattığı etkilerin azaltılması amacıyla 15 Mayıs 2001’de “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya konmuştur. Programın en önemli parçalarından biri olarak, krizin bankacılık sektöründe yaratmış olduğu tahribatın giderilmesi ve bankacılık sisteminin yapısal sorunları çözülerek sağlam bir temel inşası amaçlarıyla BDDK tarafından aynı tarihte Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı açıklanmıştır. Yeniden Yapılandırma Programı’nın bankacılık sektöründe önceki bölümde anlatılan temel kırılğanlıkları gidermek üzere dört ana blok üzerine kurulduğu açıklanmıştır:

- Kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması,
- TMSF bünyesindeki bankaların en kısa sürede çözümülenmesi,
- Özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması,
- Bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi.

a. Kamu Bankalarıyla İlgili Yapılan İşlemler

Kamu bankaları, yüksek görev zararları ve yapısal sorunları nedeniyle bankacılık sisteminin krize girmesinde önemli rol oynamış ve kriz döneminde ban-

3 Dünya Bankasından Programlı Finans ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi-PFPSAL programları çerçevesinde, Temmuz 2001’de mutabakata varılan ilk programda tek seferde 1.1 milyar dolar kaynak kullanılmıştır. Daha sonra 450 milyon dolarlık üç aşamalı ikinci PFPSAL anlaşması ile toplam 1.35 milyar dolarlık kaynak kullanılmıştır.

kacılık, işlevlerini yerine getiremez hâle gelmiştir. Program kapsamında kamu bankalarının operasyonel ve finansal açıdan yapılandırılması amaçlanmıştır.

Operasyonel yapılandırma kapsamında ilk olarak Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankasının idaresi ortak yönetim kuruluna devredilmiş ve kurula kamu bankalarını yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlama yetkisi verilmiştir. Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin bankacılık yapma ve mevduat kabul etme lisansı, 9 Temmuz 2001 tarihinde kaldırılarak, bankanın tüm aktif ve pasifleri Ziraat Bankasına devredilmiştir. Ziraat Bankasının sermayesi, transfer edilen aktifleri karşılamak üzere yeterli düzeyde artırılmıştır. Yeniden yapılandırma kapsamında, kamu bankalarının toplam personelinin yaklaşık % 27'si emekliye ayrılmıştır. Bunun yanında, şube sayısının azaltılması ile ihtiyaç fazlası personelin diğer kamu kuruluşlarına devredilmesi amacıyla aynı tarih itibarıyla şubelerin % 32,5'i kapatılmış ve personelin yaklaşık % 50'si azaltılmıştır.

Finansal yapılandırma kapsamında 17.5 milyar dolara ulaşan görev zararları tasfiye edilmiş ve buna yol açan kanunlar ve 1984'den beri çıkarılan 97 adet kararname iptal edilmiştir. Kamu bankaları kanalıyla verilecek destekler için ihtiyaç duyulacak kaynakların bütçeye konulması ve bankalara önceden aktarılması uygulaması başlatılmıştır. 31 Aralık 2000 tarihi itibarıyla oluşmuş olan birikmiş görev zararı alacaklarına faiz yürütülerek toplam 22.9 milyar TL tutarında Özel Tertip Devlet Tahvili ihraç edilmiş ve kamu bankalarına verilmiştir. Kamu bankaları bu yolla elde ettikleri DİBS karşılığı TCMB'den repo yaparak veya onları satarak likidite temin edip diğer bankalara ve banka dışı kesime olan gecelik yükümlülüklerini azaltmışlardır. Bu çerçevede, 16 Mart 2001 tarihi itibarıyla 8.5 milyar TL (o tarihteki birimle katrilyon TL) tutarında olan özel bankalara ve banka dışı kesime kısa vadeli yükümlülükleri sıfırlanmıştır (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2003).

Ayrıca, kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla büyük bölümü menkul kıymet olmak üzere 2001 yıl sonu itibarıyla 3.5 milyar dolar civarında sermaye desteği sağlanmıştır. Kamu bankalarına aktarılan kaynaklar ayrıntılı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4. Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar (Milyon TL)

	Aralık 2000 İtibariyle Stok	2001 Yılı İçinde Oluşan Artış (net)	Toplam
Görev Zararları Sonucu Oluşan Borç	17.413	7.759	25.172
- Menkul Kıymete Bağlanmış	2.217	22.955	25.172
- Ziraat Bankası	1.354	12.113	13.467
- Halk Bankası	863	10.797	11.660
- Emlak Bank	0	45	45
- Menkul Kıymete Bağlanmamış	15.196	-15.196	0
Sermaye Desteği (N.Dışı Kâğıt Yoluyla)	-	3.224	3.224
- Ziraat Bankası	-	1.700	1.700
- Halk Bankası	-	900	900
- Emlak Ban	-	624	624
Sermaye Desteği (Nakit Yoluyla)	-	326	326
- Ziraat Bankası	-	218	218
- Halk Bankası	-	67	67
- Emlak Bank	-	41	41
Toplam	17.413	11.309	28.722

Kaynak: BDDK, 2003.

b. TMSF Bankalarıyla İlgili Yapılan İşlemler

Bankacılık Kanunu çerçevesinde BDDK, mali açıdan zora düşmüş ve finansal sistemi riske sokabilecek bir bankanın faaliyet iznini kaldırabilmekte veya bankanın temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini TMSF'ye devredebilmektedir. Bir bankanın faaliyet izninin kaldırılması hâlinde, bankanın yönetim ve denetimi TMSF'ye intikal etmekte, TMSF tarafından bankadaki sigortalı mevduat veya sigortalı katılım fonu ödenerek ilgili bankanın tasfiye işlemleri yapılmaktadır. 1983 yılında kurulan TMSF'nin idare ve temsili öncelikle TCMB'ye, 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile de BDDK'ya verilmiştir. 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Kanun ile de TMSF'nin karar organı-

nın Fon Kurulu olduğu ve TMSF'nin genel yönetim ve temsili sorumluluğunun da Fon Kurulu başkanına ait olduğu hükme bağlanmıştır.

Türk bankacılık sistemindeki sorunlar nedeniyle 2001 Krizi öncesinde, Kriz sürecinde ve sonrasında toplam 20 bankanın temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiştir. Şubat 2001 Krizi öncesinde devredilen bankalara ek olarak, Kriz sürecinde ve hemen sonrasında 28 Şubat 2001'de Ulusal Bank A.Ş., 15 Mart 2001'de İktisat Bankası A.Ş., 9 Temmuz 2001'de Kentbank A.Ş., EGS Bank A.Ş., Bayındırbank A.Ş., Sitebank A.Ş. ve Tarihbank A.Ş., 30 Kasım 2001'de Toprakbank A.Ş. TMSF'ye devredilmiştir. TMSF'ye devredilen bankaların devir tarihleri itibariyle toplam zararları yaklaşık 23.2 milyar dolar seviyesindedir.

Tablo 5. Faaliyet İzni Kaldırılan ve TMSF'ye Devredilen Bankalar

Banka	Devir Nedeni	Devir Tarihi	Aktifler (*)		Personel (**)		Devir Zararı
			Milyon TL	%	Adet	%	Milyon dolar
1 Türk Ticaret Bankası A.Ş.	3182 B.K. 64/2	06.Kas.97	677	0,6	3.664	2,1	778
2 Bank Ekspres A.Ş.	3182 B.K.1, 5, 64 Fon Yön. 12. Mad.	12.Ara.98	311	0,3	629	0,4	435
3 Interbank A.Ş.	3182 B.K. 64/2	07.0ca.99	1.112	1,1	1.320	0,8	1.269
4 Egebank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	21.Ara.99	795	0,8	1.990	1,2	1.220
5 Yurtbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	21.Ara.99	332	0,3	563	0,3	656
6 Yaşarbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	21.Ara.99	823	0,8	1.626	1	1.149
7 Esbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	21 Ara. 99	948	0,9	1.898	1,1	1.113
8 Sümerbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	21 Ara. 99	447	0,4	1.407	0,8	470
9 Kıbrıs Kredi İstanbul Şub.	4389 B.K. 14/3 ve 16/1	27 Eyl. 00	1	0	22	0	0



10	Bank Kapital T.A.Ş	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	27 Eki. 00	89	0,1	538	0,3	393
11	Etibank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	27 Eki. 00	826	0,8	2.035	1,2	698
12	Demirbank T.A.Ş.	4389 B.K. 14/3	06 Ara. 00	2503	2,3	4.225	2,4	648
13	Park Yatırım A.Ş.	4389 B.K. 14/3	06 Ara. 00					
14	İhlas Finans Kurumu	4389 B.K. 20/6	10 Şub. 01					
15	Ulusal Bank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	28 Şub. 01	312	0,3	251	0,1	524
16	İktisat Bankası T.A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	15 Mar. 01	685	0,7	1.339	0,8	1.954
17	T. Emlak Bankası A.Ş. (***)	4684 Sayılı Kanun ve BDDK 5508	03-09 Tem. 01	3.684	3,5	10.000	5,8	
18	Kentbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	09 Tem. 01	899	0,9	1.766	1	681
19	EGS Bank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	09 Tem. 01	510	0,5	1.004	0,6	545
20	Bayındırbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	09 Tem. 01	259	0,2	486	0,3	116
21	Sitebank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	09 Tem. 01	25	0	97	0,1	53
22	Tariş Bank A.Ş.	4389 B.K. 14/3	09 Tem. 01	185	0,1	526	0,4	74
23	Toprakbank A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	30 Kas. 01	3.541	2	2.458	1,7	880
24	Pamukbank T.A.Ş.	4389 B.K. 14/3 ve 14/4	19 Haz. 02	4.942	1,9	4.040	3,2	3.618
25	T. İmar Bankası T.A.Ş	4389 B.K. 14/3 ve 16/1	03 Tem. 03	1.158	0,5	1.521	1,2	5.933
Genel Toplam (Emlak Bankası hariç)				21.378	15,5	33.405	21	23.205

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2009a: 3.

2001 Krizi'ni takip eden süreçte BDDK'nın 18.06.2002 tarihli kararı ile Pamukbank T.A.Ş.'nin, 04.07.2003 tarihli kararı ile de T. İmar Bankası A.Ş.'nin (İmar Bankası) yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiştir.

Devir tarihi itibarıyla Pamukbankın zararı 3.618 milyon ABD doları seviyesindedir. Bünyesinde çok yüksek tutarlarda kayıt dışı işlemler tespit edilen İmar Bankasının 31.12.2003 tarihli bilançosundaki toplam zararı 10.013 milyon TL, 31.07.2004 tarihli bilançosunda ise toplam 16.822 milyon TL tutarındadır. Diğer taraftan, İmar Bankası bünyesinde, karşılığında DİBS bulunmamasına rağmen ikincil piyasada DİBS satışı adı altında toplanan tutarların devlet tarafından ödenmesine ilişkin mahkeme kararları sebebiyle yapılan kanuni düzenlemeler ile söz konusu tutarların hak sahiplerine ödenmesi görevi TMSF'ye verilmiştir. Bu kapsamda yapılan ödemeler toplamı 30.06.2010 tarihi itibarıyla 955 milyon TL'dir (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu [TMSF], 2010a).

TMSF'ye devredilen bankalara ilişkin olarak; dört bankanın doğrudan, altı bankanın ise birleştirilmek suretiyle satışı sağlanmış, sekiz banka geçiş bankası olarak kullanılan Birleşik Fon Bankası A.Ş.'ye (eski unvanı Bayındırbank A.Ş.) devredilmiş, Pamukbank ise T. Halk Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir. Türk Ticaret Bankası A.Ş.'nin ve iflasına karar verilen İmar Bankasının tasfiye süreçleri devam etmektedir.

Tablo 6. TMSF'ye Devredilen Bankaların Çözümü

Banka Adı	Aktarılan Kaynak	Hâkim Ortak	Hâkim Ortak Tahsilât	Çözüm Stratejisi	Çözüm Süresi (Ay)
Egebank A.Ş.	733	Demirel	133	Sümerbank altında birleştirme suretiyle satış	13
Yurtbank A.Ş.	307	Balkaner	137		13
Yaşarbank A.Ş.	857	Yaşar	271		13
Bank Kapital T.A.Ş.	60	Ceylan	81		13
Ulusal Bank A.Ş.	481	Cingilli			13
Interbank A.Ş.	2.860	Nergis	256	Birleşik Fon Bankası altında birleştirme	29
Esbank A.Ş.	1.750	Zeytinoğlu	87		18
İktisat Bankası T.A.Ş.	1.992	Aksoy	163		9
Kentbank A.Ş.	1.126	Süzer	188		6
Etibank A.Ş.	1.571	Dinç Bilgin	277		14
EGS Bank A.Ş.	335	EGS H.	34		14
Toprakbank A.Ş.	498	Toprak	480		14



Pamukbank T.A.Ş.	2.814	Çukurova	2.170	Kamu bankasına devir	29
Bayındırbank A.Ş.	765	Bayındır	25	Geçiş Bankası	-
Bank Ekspres A.Ş.	261	K. Yiğit	44		30
Demirbank T.A.S.	1.913	Cıngıllı	103		10
Sümerbank A.S.	2.633	Garipoğlu	164	Doğrudan satış	20
Sitebank A.Ş.	31	Sürmeli	10		6
Taris Bank A.Ş.	65				16
T. İmar Bankası T.A.S.	5.933	Uzan	7.21	İflas yolulva tasfiye	-
Türk Ticaret Bankası A.Ş.	756		4	İradi tasfiye	

Kaynak: BDDK, 2009a.

TMSF tarafından el konulmuş olan bankaların zarara uğramasına neden olan hâkim ortaklarından ve borçlularından tahsilât için yapılan çalışmalar kapsamında 30 Haziran 2010 tarihi itibarıyla toplam *19.1 milyar ABD doları tahsilat* (TMSF, 2010a) yapılmıştır. TMSF'ye devredilen bankaların devir tarihleri itibarıyla toplam *zararları yaklaşık 23.2 milyar dolar* seviyesindedir.

c. Özel Bankaların Yeniden Yapılandırılması

Özel bankaların risklerinin azaltılarak, sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amacıyla yapılan çalışmalar kapsamında Hazine Müsteşarlığı 15 Haziran 2001 tarihinde gönüllü bir *borç takası* gerçekleştirmiş olup özel bankaların yabancı para pozisyon açıklarını önemli ölçüde kapatmalarına katkıda bulunmuştur. Borç takası işlemi, kısa vadeli Türk Lirası cinsi tahvillerin uzun vadeli ABD dolarına endeksli ve uzun vadeli Türk Lirası cinsi tahvillerden oluşan bir paket ile takası şeklinde gerçekleşmiştir. Takas sonucunda, 9.335 milyar TL'lik (8 milyar dolar) iç borç dolar ve TL cinsinden tahvillerle değiştirilmiştir. Bu yolla, 5,3 ay olan bono ve tahvillerin ortalama vadesi 37,2 aya çıkarılmıştır. 2000 yılı sonunda 8.4 milyar dolar olan özel bankaların bilanço içi yabancı para pozisyon açıkları, 2001 yılı sonunda 1.5 milyar dolara gerilemiştir.

Diğer taraftan bankacılık sektöründeki düzenleme ve denetim altyapısının iyileştirilmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bankalarca Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Yönetmelik 30 Haziran 2001’de, Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik 31 Ocak 2002’de, Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranının Bankalarca Konsolide ve Konsolide Olmayan Bazda Hesaplanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik 31 Ocak 2002’de, Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik 31 Ocak 2002’de, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programının Uygulama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik 1 Şubat 2002’de yayımlanmıştır.

Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı’nın önemli unsurlarından biri bankaların yaşanan krizler nedeniyle erozyona uğrayan sermaye yapısının güçlendirilmesi olup bu amaçla 1 Şubat 2002 tarihinde 4389 sayılı Bankalar Kanunu’nun Geçici 4 üncü Maddesi Uyarınca Yapılacak Özel Bağımsız Denetimin Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik yayımlanarak *üçlü denetim* olarak bilinen süreç başlatılmıştır. Üçlü denetimin amacı bankaların aktif yapısı ve kalitesi değerlendirilerek sermaye açığı ve ihtiyacının belirlenmesidir.

Üçlü denetimin ilk aşamasında bankaların hesapları bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlenmiştir. İkinci aşamada, BDDK tarafından belirlenen bağımsız denetim firmaları ilk denetim sonucunda düzenlenen bağımsız denetim raporlarını, bağımsız denetim ilke ve esaslarına uygunluk bakımından denetlemiştir. Üçüncü aşamada ise BDDK tarafından inceleme ve değerlendirme yapılmıştır. Süreç kapsamında, bankaların % 8 sermaye yeterliliği rasyosuna ulaşması öngörülmüş, rasyosu % 5 ile % 8 arasında olan bankalara ise kamu desteği sağlanacağı ifade edilmiştir.

Denetimler sonucu sermaye yeterliliği rasyosu, denetime alınan 25 banka için % 14,8 olarak hesaplanmıştır. Denetim sonucunda Vakıflar Bankası, Pamukbank ve Şekerbank’ın sermaye ihtiyaçları bulunduğu tespit edilmiştir. Şekerbankın sermaye ihtiyacı ortaklar tarafından nakden karşılanmış, Vakıflar Bankasına sermaye yeterliliği standart rasyosunu % 9’a ulaştıracak miktarda sermaye benzeri kredi tahsis edilmiş, Pamukbank ise TMSF’ye devredilmiştir.⁴

4 Program kapsamındaki 25 bankanın sermaye ihtiyacı 1.3 katrilyon lira olarak tespit edilmişse de nakit sermaye artışı, tahsilat nedeniyle tahsili gecikmiş alacaklar için ayrılan karşılıkların nakde

Tablo 7. Üçlü Denetim Sonuçları

<i>(Milyar TL)</i>	Denetim Öncesi	Denetim Sonrası	<i>(Milyar TL)</i>	D.Ö. Enf. M.siz	D.Ö. Enf. M.li	D. S. Enf. M.li
Nakit + Bank. + BPPI + TCMB	20.8	19.8	Ana Sermaye	7.4	12.6	9.1
MDC + Bağlı Men. Kıy.	28.5	28.3	Katkı Sermaye	2.5	2.5	1.7
Krediler	29.2	24.0	Üçüncü Kuşak Ser.	0.0	0.0	0.0
Takip. Alacaklar (Net) 1,2		5.2	Orana Esas Sermaye	9.9	14.6	10.9
- Takip. Alacaklar (Brüt) 2,3		7.8	Serm. İndir. Değ.	2.2	2.9	2.7
- Krediler Özel Karşılığı 1,1		2.6	Öz Kaynaklar	7.6	11.7	8.1
Takibe Dön. Oranı (%) 7,0		25.0	Risk Ağır. Aktifler	53.8	55.0	55.0
İştir., Bağ. Ortak. ve Sabit Kıy.	11.5	10.9				
Diğer Aktifler	14.4	13.8		33,2	19,1	19,0
- Faiz ile Gel. Tah. ve Rees. 6,7		6.0	Ana Ser./RAV %	13,8	23,3	16,6
Toplam	<u>105.7</u>	<u>102.1</u>				

Kaynak: BDDK, 2010c: 58.

Diğer taraftan, kriz sonrasında bankacılık sektörü de sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla sermaye artırımları gerçekleştirmiştir. Özel bankalar, 2001 yılında 2.269 milyon TL, 2002 yılında 1.020 milyon TL, 2003 yılında 714 milyon TL olmak üzere toplam 4.004 milyon TL tutarında sermaye artışı gerçekleştirmiştir.

çevrilmesi, piyasa ve kur risklerinin azalması gibi gelişmelere bağlı olarak banka sisteminin ek sermaye ihtiyacı 224 trilyon lira olarak kamuoyuna açıklanmıştır.

d. 2001 Bankacılık Krizinin Toplam Maliyeti

2001 bankacılık krizinin çözümleme maliyeti; kamu bankalarının görev zararı 19 milyar dolar, kamu bankalarına yapılan sermaye desteği 2.9 milyar dolar, TMSF bankalarının çözümleme maliyeti 22.5 milyar dolar (17.3 milyar dolar kamu kalanı özel sektör tarafından), sermaye benzeri kredi desteği 0.1 milyar dolar, özel bankaların eriyen sermaye tabanını güçlendirme maliyeti 2.7 milyar dolar ve İmar Bankası maliyeti 6.4 milyar dolar olmuştur. *Toplam 53,6 milyar dolar* olan çözümleme maliyetinin GSYH'ye oranı % 34,2 olmuştur.

İstanbul Yaklaşımı ve Varlık Yönetim Şirketleri

2001 Krizi sonrasında bankaların toparlanma sürecini desteklemek amacıyla, sermaye ihtiyaçlarının belirlenerek sermaye yapılarının güçlendirilmesi çalışmalarının yanı sıra, krizle birlikte ödeme gücünü kaybeden reel sektör şirketlerinin faaliyetlerini sürdürmesine imkân sağlayacak borç yapılandırma sistemlerine işlerlik kazandırılması (*İstanbul Yaklaşımı*) ve bankaların tahsili gecikmiş alacaklarının tasfiyesini sağlamak üzere *varlık yönetimi şirketlerinin* kurulması çalışmalarına başlanmıştır.

Bu kapsamda, Varlık Yönetim Şirketlerinin Kuruluş ve Faaliyet Esasları Hakkında Yönetmelik 1 Ekim 2002 tarihinde yayımlanarak varlık yönetim şirketlerinin kuruluş ve faaliyetlerine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. Finansal sistemin “çöpçü balıkları” olarak tanımlanan varlık yönetim şirketleri, bankalar ve diğer mali kurumların geri dönmeyen veya batık alacakları ile diğer varlıklarının satın alınması, yeniden yapılandırılarak satılması amacıyla yönelik olarak faaliyet göstermektedir. Söz konusu şirketler iskonto karşılığında satın aldıkları banka ve diğer finans kurumları alacaklarını orta ve uzun vadede tahsil etmeye çalışmaktadır. Hâlihazırda, altı adet varlık yönetim şirketi faaliyet göstermektedir.

Kriz nedeniyle bankalara ve diğer mali kuruluşlara olan kredi borçlarını ödeyemeyen firmalara, faaliyetlerini devam ettirebilmeleri için kredi borçlarını yeniden yapılandırma ve gerekirse ek kaynak sağlama imkânı veren 4743 sayılı Kanun 31 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun ve ilgili yönetmelik kapsamında hazırlanan Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması 25 banka, 20 banka dışı mali kurum tarafından imzalanmış, BDDK'nın 4 Haziran 2002 tarihli kararı ile onaylanmıştır.

İstanbul yaklaşımı uygulaması, Haziran 2002-Haziran 2005 tarihleri arasında yürütülmüş, 217 (34 grup) büyük ölçekli firma, 106 küçük ölçekli firma olmak üzere toplam 323 firma kapsama alınmıştır. Kapsama alınan toplam borç tutarı *6.1 milyar dolar* olup kapsama alınan borçların % 90'ı yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırılan kredi tutarı, 2002 yılı sonu itibariyle bankacılık sistemindeki toplam brüt kredi hacminin yaklaşık % 16'sı seviyesindedir.

İstanbul yaklaşımına benzer şekilde, daha küçük ölçekli KOBİ niteliğindeki şirketlerin bankacılık sektörüne olan borçlarının yeniden yapılandırılması için 27 Aralık 2006 tarih ve 5569 sayılı Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Mali Sektöre Olan Borçlarının Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çıkartılmıştır. *Anadolu yaklaşımı* olarak bilinen uygulama çerçevesinde 120 adet küçük ve orta büyüklükte firma, yeniden yapılandırma kapsamına alınmıştır. Bu firmalardan 105 tanesi ile borç yeniden yapılandırma anlaşması düzenlenmiş, toplam 201 milyon TL tutarındaki borç yeniden yapılandırılmıştır. Anadolu yaklaşımının uygulamasının kapsam ve etkisi İstanbul yaklaşımına göre sınırlı kalmıştır.

Birleşme ve Devirler

2001 Krizi'ni takip eden süreçte en önemli gelişmelerden biri de bankacılık sektöründe ciddi miktarlarda yaşanan ve sektördeki oyuncularda önemli değişiklikler yapan banka birleşme ve devir işlemleridir. Bankacılık sektöründe etkinliği sağlamak, rekabetçi bir piyasa oluşturmak ve istikrarı tesis etmek amaçlarıyla birleşme ve devir işlemleri devlet tarafından teşvik edilmiş, Bankalar Kanunu'nda kolaylaştırıcı değişiklikler yapılmış, vergi teşvikleri getirilmiştir.

Getirilen teşvikler ve bankacılık sektöründeki konsolidasyon eğilimi nedeniyle 2001 yılı sonundan itibaren birleşme ve devir işlemleri hız kazanmış, devir tarihlerindeki bilanço büyüklükleri bakımından devir ve birleşmelere konu olan bankaların toplam aktif büyüklük tutarı yaklaşık *26.5 milyar dolar* düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bankacılık sektöründeki trend 2001-2004 yıllarında öncelikle birleşme yönünde olmuş, 2005-2006 döneminde ise banka devir işlemleri hız kazanmıştır. Gerçekleşen banka *birleşme* işlemlerine ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 8. Bankacılık Sektöründeki Birleşme İşlemleri

Birleşen Kuruluşlar	Birleşme Sonrası Unvan	Tarih	Açıklama
Birleşik Türk Körfez Bankası A.Ş. ve Osmanlı Bankası A.Ş.	Osmanlı Bankası A.Ş.	29.08.01	B. Türk Körfez B. A.Ş. Osmanlı Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.
Osmanlı Bankası A.Ş. ve T. Garanti Bankası A.Ş.	T. Garanti Bankası A.Ş.	11.12.01	Osmanlı Bankası A.Ş. T. Garanti Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.
Demirbank ve HSBC	HSBC Bank Plc.	14.12.01	Demirbank 14.12.2001 tarihinde HSBC Bank A.Ş.'ye devredilmiştir.
Oyak Bank ve Sümerbank	Oyak Bank	11.01.02	11 Ocak 2002 tarihinde Sümerbank'ın satışı tamamlanmış ve Oyak Bank A.Ş. adı altında faaliyete başlamıştır.
Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. ve Sınai Yatırım Bankası A.Ş.	TSKB A.Ş.	27.03.02	TSKB A.Ş. ile Sınai Yatırım Bankası A.Ş. Genel Kurullarının devre dair kararları tescil edilmiştir.
Benkar Tük. Fins. ve Kart Hiz. ile HSBC	HSBC	25.12.02	25 Aralık 2002 tarihi itibarıyla Benkar Tüketici 25. 12.02 Finansmanı ve Kart Hizmetleri Şirketi HSBC Banka devredilmiştir.
Milli Aydın Bankası ve Denizbank	Denizbank	27.12.02	27 Aralık 2002 tarihi itibarıyla, Milli Aydın Bankasının Denizbanka devrine ilişkin işlemler tamamlanmıştır
Finansbank A.Ş. ve Fiba Bank A.Ş.	Finans Bank A.Ş.	03.04.03	Finansbank A.Ş. ve Fiba Bank A.Ş. Genel Kurullarının devre dair kararları tescil edilmiştir.
Credit Lyonnais SA ve Credit Agricole Indosuez T.A.Ş.	Credit Agricole Indosuez T.A.Ş.	03.03.04	Credit Lyonnais SA Credit Agricole Indosuez T.A.Ş.'ye devredilmiştir.
Ak Uluslararası Bankası A.Ş. ve Akbank T.A.Ş.	Akbank T.A.Ş.	09.09.05	Ak Uluslararası Bankası A.Ş. Akbank T.A.Ş.'ye devredilmiştir.
Koçbank A.Ş. ve Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	28.09.06	Koçbank A.Ş. tüm hak, alacak, borç ve yükümlülükleri ile 28.09.06 birlikte ve tüzel kişiliği tasfiyesiz sona ermek suretiyle Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.

Kaynak: BDDK, 2010c: 52.

Bankacılık Sektörüne Yabancı Sermaye Girişi

Banka devir işlemlerinin büyük kısmı 2005-2006 döneminde gerçekleşmiş olup devir işlemlerin yabancı yatırımcılara gerçekleşmiş olması bankacılık sektörünün “yabancıların eline geçtiği” tartışmalarının başlamasına neden olmuştur.

Tablo 9. Bankacılık Sektöründeki Devir İşlemleri

Hisse Devreden Kuruluş	Hisse Devralan Kuruluş	Hisse Devri Sonrası Unvan	Tarih	Açıklama
Koçbank A.Ş.	Unicredito	Koçbank A.Ş.	08.08.02	Bankanın % 49,5 oranındaki dolaylı payı UCI'ya geçmiştir.
T. Ekonomi Bankası A.Ş.	BNP Paribas	T. Ekonomi Bankası A.Ş.	28.12.04	BNP Paribasın TEB'deki dolaylı hissesi % 42,1 oranındadır.
T. Dış Ticaret Bankası A.Ş.	Fortis Bank NV-SA	Fortis Bank A.Ş.	22.06.05	Dışbank hisselerinin % 89,3'ü Fortis grubuna devredilmiştir.
Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	Koç-Unicredito	Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	11.08.05	Banka hissesinin % 57,4'ü Koç-Unicreditoya devredilmiştir.
T. Garanti Bankası A.Ş.	General Electric	T. Garanti Bankası A.Ş.	22.12.05	Bankanın %25,5 oranındaki hissesi General Electric Ata ve Müşavirlik Ltd. Şti.'ye devredilmiştir.
Finans Bank A.Ş.	National Bank of Greece SA	Finans Bank A.Ş.	28.07.06	Finans Bank A.Ş. hisselerinin % 46'sının National Bank of Greece S.A.'ya devri gerçekleşmiştir.
C Kredi ve Kalk. Bankası A.Ş.*	Tarshish Hapolim Hold.& Inv. Ltd.	Bank Poz. Kredi ve Kalk. B. A.Ş.	17.08.06	Hapoalim Grubuna bağlı Tarshish-Hapoalim Hold. and Invest. Ltd. şirketi Bankanın % 57,6 oranındaki hissesini devralmıştır.
Arap Türk Bankası A.Ş.	Libyan Foreign Bank	Arap Türk Bankası A.Ş.	22.06.06	Arap Türk Bankası A.Ş.'nin % 47,7'sine sahip olan Libyan Foreign Bank, bankanın % 10,9 oranındaki hissesini Tekfenbank A.Ş.'den devralmıştır.
Denizbank A.Ş.	Dexia Participation B. S.A.	Denizbank A.Ş.	28.09.06	Denizbank A.Ş.'nin % 75 oranındaki hissesi Dexia Participation Belgique S.A.'ya devredilmiştir.



Tat Yatırım Bankası A.Ş.	Merrill Lynch European A. H. Inc.	Merrill Lynch Yatırım B. A.Ş.	30.11.06	Tat Yatırım Bankası A.Ş.'nin % 99,95'i Merrill Lynch European Asset Holdings Inc.'ye devredilmiştir.
Akbank T.A.Ş.	Citibank Overseas I.C.	Akbank T.A.Ş.	06.12.06	Akbank T.A.Ş.'nin % 20'si Citibank Overseas Investment Corporation (COIC) tarafından devralınmıştır.
Şekerbank T.A.Ş.	Bank Turan-alem JSC	Şekerbank T.A.Ş.	21.12.06	Bankanın % 33,98'ine karşılık gelen hisseler, Bank TuranAlem JSC'nin sahip olduğu Turan Alem Securities JSC tarafından devralınmıştır.
MNG Bank A.Ş.	Arap Bank BankMed	Türkland Bank A.Ş.	28.12.06	MNG Bank A.Ş. hisselerinin % 50'si Arap Banka ve % 41'i BankMed'e devredilmiştir.
Tekfenbank A.Ş.	EFG Eurobank Ergasias S.A	Tekfen Bank A.Ş.	23.02.07	Tekfenbank A.Ş.'nin % 70 oranındaki hissesi EFG Eurobank Ergasias S.A.'ya (Eurobank EFG) satılmıştır.

* 2002 yılı Kasım ayında C Faktoring A.Ş. tarafından Toprak Yatırım Bankası A.Ş.'nin hisseleri Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından yapılan ihalede satın alınmış ve ünvanı C Kredi ve Kalkınma Bankası A.Ş. (C Bank) olarak değiştirilmiştir.

Kaynak: BDDK, 2010c: 55.

Gerçekleşen devir işlemleri sonucunda Türk bankacılık sistemindeki yabancı payı, ödenmiş sermayedeki payları esas alındığında, 2008 yılı sonunda % 25,6, 2009 yılı sonunda ise % 24 olarak gerçekleşmiştir. Halka açık paylar içindeki yabancı payları da eklendiğinde bankacılık sektöründeki yabancı payı 2009 sonu itibariyle % 41,9'a ulaşmaktadır. 2008 sonu itibariyle bankacılık sektöründeki yabancı payı euro bölgesinde % 19, AB'de ise % 26'dır.

Bankacılık sektörüne yabancı sermaye girişini destekleyenler; sektörde yabancı ağırlığının artmasının sektörün mali yapısının güçlenmesine önemli katkılarda bulunacağı, rekabetin ve etkinliğin artıracağı, yabancı bankaların geniş mali kaynaklarının kredi hacminin artmasını sağlayacağı, sektörde kurumsal yönetim uygulamaları ve şeffaflığın artacağı gibi gerekçelerle bu süreci destek-

lemektedirler. Karşı olanlar ise büyük uluslararası kurumlarla rekabet etmenin yerli bankaları olumsuz etkileyeceği, yerel şirketlerin ve küçük ölçekli şirketlerin finansal hizmetlerden yararlanma imkânlarının kısıtlanacağı, özellikle kriz dönemlerinde yabancı bankaların sistemden çekilerek finansal istikrarı tehlikeye sokabileceği argümanlarını öne sürmektedirler.

Tablo 10. Banka Sahipliğine Göre Kredilerin Dağılımı

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Tüketici Kredileri</i>					
Yerli	63,5	52,3	51,5	45,0	42,5
Kamu	25,7	27,6	28,6	30,7	34,2
Yabancı	10,8	20,1	19,9	24,3	23,3
<i>Kısa Vadeli Tüketici Kredileri</i>					
Yerli	41,1	45,2	42,2	46,6	45,4
Kamu	48,7	39,1	43,5	34,5	34,8
Yabancı	10,1	15,7	14,3	18,9	19,8
<i>Orta/Uzun Vadeli Tüketici Kredileri</i>					
Yerli	67,0	53,1	52,5	44,9	42,3
Kamu	22,1	26,3	27,0	30,4	34,2
Yabancı	10,9	20,6	20,5	24,7	23,6
<i>Ticari Krediler</i>					
Yerli	69,5	60,1	59,5	55,9	52,6
Kamu	22,7	24,5	24,7	26,1	29,2
Yabancı	7,7	15,4	15,8	18,0	18,2
<i>Kısa Vadeli Ticari Krediler</i>					
Yerli	67,2	58,2	55,4	50,1	47,3
Kamu	22,6	22,2	25,6	28,5	31,6
Yabancı	10,2	19,6	19,0	21,4	21,1
<i>Orta/Uzun Vadeli Ticari Krediler</i>					
Yerli	72,4	62,1	63,7	61,0	47,3
Kamu	22,8	26,9	23,8	23,9	31,6
Yabancı	4,8	11,0	12,5	15,1	21,1

Kaynak: Mutluer Kurul, 2010.

Söz konusu argümanların tamamının test edildiğini söylemek mümkün olmamakla birlikte 2008 yılının ortalarından itibaren başlayan küresel ekonomik kriz önemli bir test imkânı sunmuştur. Merkez Bankası tarafından yayımlanan “Küresel Kriz Sürecinde Kamu Bankalarının ve Özel Bankaların Kredi Büyümesine Katkıları” (Mutluer Kurul, 2010) raporunda yer alan veriler çerçevesinde kriz sürecinde yabancı bankaların kredi oranlarının azalmadığı, özel yerli bankalar ile genellikle benzer olduğu görülmektedir.

Katılım Bankalarına (Özel Finans Kurumları) İlişkin Gelişmeler

Türkiye’de de 1985 yılından beri faaliyet gösteren katılım bankalarının temeli 16.12.1983 tarihli kararname ile “Özel Finans Kurumları” adı altında atılmıştır. 1984 yılında Hazine Müsteşarlığı ve TCMB tarafından yayımlanan tebliğlerle de sistemin ayrıntıları düzenlenmiştir. Katılım bankalarının kurulmasının amacı faizsiz bankacılık yoluyla, faiz nedeniyle geleneksel bankalara gitmeyip yastık altında duran kaynakların ekonomiye kazandırılması olarak açıklanmıştır. Önemli tutarlarda kaynak toplamakla birlikte katılım bankalarının bankacılık sektöründeki payı kısıtlı kalmış, ancak 2001 Krizi’nden sonraki süreçte sektördeki payları düzenli bir şekilde artmıştır.

2001 Krizi’nden katılım bankaları da etkilenmiş olup sistem en önemli darbeyi İhlas Finans Kurumu A.Ş.’nin (İhlas Finans) iflası ile almıştır. İhlas Finans, özel finans kurumu olarak faaliyet göstermekte iken, BDDK’nın 10.02.2001 tarihli kararı ile faaliyet izninin kaldırılmasına karar verilmiştir. Topladığı fonları TMSF güvencesi kapsamında olmayan ve anonim şirketler hakkında uygulanan genel hükümlere göre tasfiye sürecine girmiş olan İhlas Finansın iflası sisteme olan güveni zedelemiştir. İhlas Finansın faaliyet izninin iptal edilmesinin nedeni BDDK tarafından; kaynaklarını, yönetim ve denetimini elinde bulunduran ortaklarına şirketin emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde kullanması ve likidite sorunu olarak açıklanmıştır.

Kriz ve İhlas Finans hakkındaki gelişmelerin de etkisiyle 12.05.2001 tarih ve 4672 sayılı Kanun ile katılım bankaları ile ilgili önemli düzenlemeler yapılmış, Türkiye Özel Finans Kurumları Birliği oluşturulmuş, özel finans kurumlarında toplanan tasarrufların güvence altına alınabilmesi amacıyla kurulacak Özel

Finans Kurumları Birliği bünyesinde bir güvence fonunun oluşturulması kararlaştırılmış, faaliyet izni kaldırılan özel finans kurumlarının tasfiyesine ilişkin özel hükümler getirilmiştir. Söz konusu Güvence Fonu kapsamında, özel finans kurumlarında gerçek kişiler adına açılan özel cari ve katılma hesaplarının, kişi başına 50 milyar TL'ye kadar olan kısmı güvence altına alınmıştır. 19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile de Özel Finans Kurumları Birliği bünyesinde bulunan Güvence Fonu, Tasarruf Mevduat Sigorta Fonuna devredilmiştir.

19.10.2005 tarih ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile ayrıca, özel finans kurumları adı altında faaliyet gösteren bu kurumlar “katılım bankaları” olarak tanımlanmış, diğer mevduat bankaları ile aralarındaki düzenleme farklılıkları giderilmiştir.

Mevcut durum itibariyle dört adet katılım bankası faaliyet göstermekte olup Haziran 2010 itibariyle aktif toplamı 37 milyar TL'ye, toplanan fonlar 37 milyar TL'ye ulaşmıştır. Katılım bankalarının esas atılımı 2003 yılı ve sonrasında yaptıkları, 2003 yılı itibariyle 188 olan şube sayısının Haziran 2010 itibariyle 578'e, % 2,49 olan bankacılık sektöründeki payın %5,07'ye ulaştığı görülmektedir.

Tablo 11. Katılım Bankalarının Aktif ve Fon Tutarları

Yıllar	Aktif Tutarları (Bin TL)	Bankacılık Sektöründeki Payı	Toplanan Fon Tutarı (Bin TL)	Bankacılık Sektöründeki Payı
2000	2.266.000	% 2,13	1.863.000	% 2,65
2001	2.365.000	% 1,08	1.917.000	% 1,28
2002	3.962.000	% 1,83	3.206.000	% 2,20
2003	5.112.934	% 2,01	4.111.000	% 2,49
2004	7.298.601	% 2,33	5.992.000	% 2,95
2005	9.945.431	% 2,44	8.369.000	% 3,19
2006	13.729.720	% 2,75	11.237.000	% 3,47
2007	19.435.082	% 3,35	14.943.000	% 4,02
2008	25.769.427	% 3,52	19.210.000	% 4,06
2009	33.628.038	% 4,03	26.841.970	% 5,14
2010/Haz.	37.011.997	% 4,07	29.051.013	% 5,07

Kaynak: Türkiye Katılım Bankaları Birliği [TKBB], 2010.

Tablo 12. *Katılım Bankalarının Şube ve Personel Sayıları*

Yıllar	Şube Sayısı	Büyüme (%)	Personel Sayısı	Büyüme (%)
2000	110		2.182	
2003	188	% 71	3.520	% 61
2004	255	% 36	4.789	% 36
2005	290	% 14	5.740	% 20
2006	355	% 22	7.114	% 24
2007	422	% 19	9.215	% 30
2008	530	% 26	11.022	% 20
2009	560	% 6	11.802	% 7
2010/Haz.	578	% 3	12.315	% 4

Kaynak: TKBB, 2010.

Bankalara İlişkin Diğer Önemli Gelişmeler

Kriz sonrası dönemde meydana gelen en önemli gelişmelerden biri 1 Kasım 2005 tarihinde yürürlüğe giren *5411 sayılı Bankacılık Kanunu*'dur. Avrupa Birliği direktifleri, uluslararası ilkeler ve standartlar ile uyumlu olarak hazırlandığı ifade edilen Bankacılık Kanunu BDDK'nın gözetim ve denetim çerçevesinde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. 5411 sayılı Kanun ile finansal holding şirketleri, kuruluş birlikleri, TMSF de Bankalar Kanunu kapsamına alınmış, diğer finansal kuruluşlar ile bağımsız denetim, değerlendirme ve destek hizmeti kuruluşlarının düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin hükümler ihdas edilmiş, "özel finans kurumları" unvanı "katılım bankaları" olarak değiştirilmiştir. 5411 sayılı Kanun ile BDDK'nın denetim ve gözetim faaliyetleri yeniden düzenlenmiş, denetim kapsamı genişletilerek finansal holding şirketleri, finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketleri de bu kapsama dâhil edilmiştir.

Kriz sonrası dönemde gündemi meşgul eden önemli konulardan biri de BASEL ilkeleri ve BASEL-II'ye geçiş konusudur. BASEL-II olarak bilinen "Yeni Basel Sermaye Uzlaşısı", bankaların sermaye yeterliliklerinin ölçülmesine ve değerlendirilmesine ilişkin olarak Basel Bankacılık Denetim Komitesi tarafından yayımlanan standartlar bütünüdür. BASEL-II 2006/48/EC ve 2006/49/EC sayılı Direktifler ile Avrupa Birliği müktesebatına dâhil edilmiş ve söz konu-

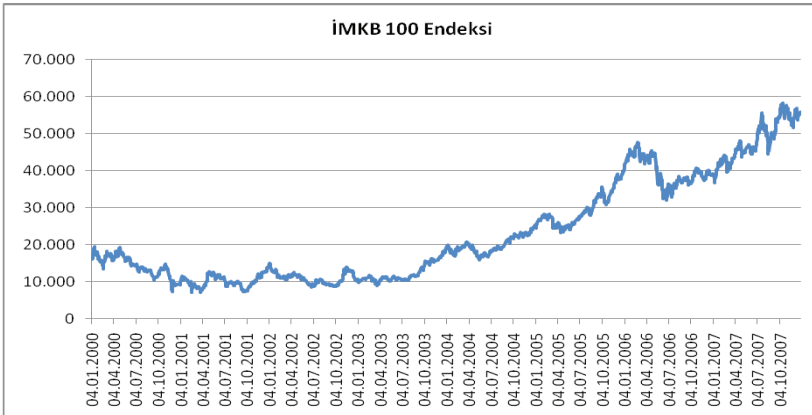
su Direktifler belirli bir geçiş süreci dâhilinde AB üyesi ülkelerde uygulamaya konulmuştur. Hâlihazırda, dünya çapındaki birçok ülkede ise Basel-II'ye uyum çalışmaları devam etmektedir.

Basel-II uygulamasına geçişe ilişkin Taslak Yol Haritası, 30 Mayıs 2005 tarihinde BDDK tarafından kamuoyuna açıklanmıştır. Avrupa Birliği direktifleri ve BASEL-II ile uyumlu düzenleme çalışmaları devam etmekle birlikte kredi riskinin hesaplanmasında *BASEL-II uygulaması ertelenmiştir*. Diğer taraftan BDDK taraftan bankalardan altışar aylık dönemler itibariyle BASEL-II'ye geçiş ilerleme anketi gönderilmekte ve sonuçları kamuoyuna açıklanmaktadır.

SERMAYE PİYASASI GELİŞMELERİ

Sermaye piyasaları kurumsal anlamda bankacılık sektörü gibi bir çöküş yaşamamış olmakla birlikte İMKB krizden ciddi şekilde etkilenmiş, 2000 yılı başında 20.000 seviyelerinde olan İMKB 100 Endeksi krizle birlikte 8.000 seviyelerine kadar inmiş, 2003 yılı sonuna kadar İMKB fiyatlarında ciddi bir yükseliş trendi yaşanmamıştır. 1999 yılı sonunda ve 2000 yılında ekonominin daha iyiye gideceği beklentisiyle hisse senedine yatırım yapan yatırımcılar, zararlarını uzun süre telafi edememiş, bu durum da özellikle küçük yatırımcıların borsaya olan güvenini zedelemiştir.

Grafik 3. 2000-2007 Döneminde İMKB 100 Endeksinin Değişimi



Kaynak: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] verilerinden derlenmiştir.

2004 yılı başından itibaren ise çok ciddi bir yükseliş trendi başlamış, 2006 yılı başındaki ekonomik çalkantı nedeniyle yaşanan düşüş dışında bu trend 2007 yılı sonuna kadar devam etmiştir. Bu gelişmeye paralel olarak İMKB'deki işlem hacmi ve İMKB'de işlem gören şirketlerin piyasa değerleri büyük artış göstermiş, şirketlerin piyasa değeri 2007 yılı sonu itibariyle 289.986 milyon \$'a ulaşmıştır.

Tablo 13. 2000-2007 Döneminde İMKB'de Gerçekleşen İşlem Hacmi ve Piyasa Değerleri

Yıl	İşlem Hacmi (Milyon TL)	İşlem Hacmi (Milyon \$)	İşlem Gören Şirket Sayısı	Piyasa Değeri (Milyon TL)	Piyasa Değeri (Milyon \$)
2000	111.165	181.934	315	46.692	69.507
2001	93.119	80.400	310	68.603	47.689
2002	106.302	70.756	288	56.370	34.402
2003	146.645	100.165	285	96.073	69.003
2004	208.423	147.755	297	132.556	98.073
2005	269.931	201.763	306	218.318	162.814
2006	325.131	229.642	322	230.038	163.775
2007	387.777	300.842	327	335.948	289.986

Kaynak: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] verilerinden derlenmiştir.

Benzer şekilde, SPK tarafından kayda alınan menkul kıymet ihraçları, yatırım fonu değerleri ve İMKB Tahvil ve Bono Piyasası işlem hacimlerinde ciddi yükselişler yaşanmıştır.

Tablo 14. SPK Kaydına Alınan Menkul Kıymet İhraçları (Milyon \$)

Yıl	Hisse Senedi	MKYF Kat. Belgesi	VDMK	Emeklilik Yat. Fonu Payı	Banka Bon. ve Ban. Gar. Bon.	Diğer	Toplam
1986	152	0	0	0	90	167	409
1987	219	53	0	0	89	437	797
1988	256	37	0	0	167	338	798
1989	456	76	0	0	46	505	1.086



1990	1.576	328	0	0	127	377	2.407
1991	1.064	16	0	0	174	358	1.612
1992	774	13	2.106	0	112	271	3.277
1993	867	485	4.781	0	216	174	6.524
1994	1.261	74	1.420	0	68	22	2.844
1995	1.122	93	2.491	0	28	81	3.816
1996	1.256	110	511	0	29	84	1.990
1997	2.010	226	151	0	65	36	2.489
1998	2.670	504	42	0	0	10	3.226
1999	1.616	421	0	0	0	0	2.036
2000	4.823	4.438	0	0	20	6	9.287
2001	1.375	3.126	0	0	121	55	4.676
2002	1.061	1.597	0	0	56	71	2.785
2003	1.172	4.071	0	27	0	9	5.279
2004	2.690	4.621	0	209	0	0	7.520
2005	2.977	1.783	0	693	0	9	5.269
2006	7.704	2.388	0	4.155	0	106	12.205
2007	6.783	1.593	0	388	0	328	9.092

Kaynak: Sermaye Piyasası Kurulu [SPK], 2007.

Tablo 15. A ve B Tipi Fonların Portföy Dağılımı ve Toplam Değerleri

Yıllar	Kamu Borçlanma Araçları	Yabancı Menkul Kıymet	Ters Repo	Özel Sektör Tahvili	Hisse Senedi	Borsa Para Piyasası	Diğer	Toplam Değer (Milyon TL)	Toplam Değer (Milyon \$)
1997	23,84	2,95	56,39	0,00	15,12	0,00	1,69	190	925
1998	35,07	0 29	56,08	0,00	8,45	0,00	0,11	347	1.105
1999	26,01	0,16	60,07	0,00	13,55	0,00	0,22	1.219	2.247
2000	12,72	0,18	74,63	0,00	12,40	0,00	0,06	1.938	2.870
2001	32,94	0,11	59,47	0,00	7,43	0,00	0,05	4.756	3.288
2002	49,28	0,10	48,04	0,00	2,56	0,00	0,02	9.347	5.691

2003	66,98	0,09	30,50	0,00	2,43	0,00	0,00	19.858	13.395
2004	67,17	0,02	27,77	0,00	2,22	2,83	0,00	24.444	18.309
2005	70,27	0,03	26,03	0,00	2,52	1,14	0,00	29.374	22.892
2006	38,27	0,09	57,53	0,00	2,70	1,39	0,02	22.011	15.659
	37,90	0,05	56,29	0,00	2,53	2,97	0,25	26.381	22.756

Kaynak: SPK, 2007.

Tablo 16. İMKB Tahvil ve Bono Piyasası İşlem Hacimleri

Kesin Alım ve Satım					
	2003	2004	2005	2006	2007
Milyar TL	213	373	481	382	364
Milyar \$	144	263	359	270	279
Repo İşlemleri					
Milyar TL	1.041	1.551	1.860	2.539	2.571
Milyar \$	702	1.090	1.387	1.770	1.993
Toplam					
Milyar TL	1.254	1.924	2.341	2.921	2.935
Milyar \$	846	1.353	1.746	2.040	2.272

Kaynak: SPK, 2007.

Önemli Gelişmeler

2001 Krizi sonrası süreçte, 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun’la yasal altyapısı oluşturulan yeni kurum ve sistemlerin hayata geçirildiği görülmektedir. Nisan 2001’de Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği (TSPAKB) faaliyete geçmiştir. Türkiye Bankalar Birliğine benzer bir yapıda kurulan TSPAKB, birlik üyelerinin dayanışma, gerekli özen ve disiplin içerisinde çalışmalarının sağlanması, haksız rekabetin önlenmesi, mesleki konularda üyelerin aydınlatılmasını sağlamak gibi amaçlar taşımakta, ayrıca SPK düzenlenen sınavlar sonucu lisans almaya hak kazanan personelin sicillerini tutmak gibi görevleri bulunmaktadır.

Haziran 2001’de Yatırımcıları Koruma Fonu (YKF) kurulmuş olup haklarında tedrici tasfiye veya iflas kararı verilen aracı kurumların ve faaliyetleri durdurulan bankaların müşterilerine karşı hisse senedi işlemlerinden doğan nakit ödeme ve hisse senedi teslim yükümlülüklerinin belli bir tutara kadar olan kısmının YKF tarafından karşılanması hükme bağlanmıştır. Bu tutar 2010 yılı için 59.147,00-TL’dir.

Eylül 2001’de Merkezi Kayıt Kuruluşu A.Ş. (MKK) kurularak sermaye piyasası araçlarının fiziki basımına son verilmesi ve bu araçların tamamen elektronik ortamda izlenmesi çalışmaları başlatılmıştır. Kaydileştirme sürecine öncelikle yatırım fonları ile başlanmış olup, 28.11.2005 yılında İMKB’de işlem gören hisse senetlerinin topluca kaydileştirilmesi ile devam edilmiştir. Bu aşamadan sonra yeni sermaye piyasası aracı ihraçları tamamen kaydi olarak yapılar hâle gelmiştir. MKK mevcut durum itibarıyla hisse senetleri, yatırım fonları, özel sektör borçlanma araçları, borsa yatırım fonları ve varantlar için merkezî saklama kuruluşu olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Şubat 2002’de emeklilik yatırım fonlarına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girmiş, Eylül 2003’te de ilk emeklilik yatırım fonları kurulmuştur. Bireysel emeklilik sistemi gönüllülük esasına göre işleyen, sisteme yatırılan tasarrufların emeklilik şirketleri tarafından, SPK mevzuatı çerçevesinde oluşturulan emeklilik yatırım fonlarında değerlendirildiği bir emeklilik sistemidir. Emeklilik fonlarının büyüklüğü 2009 sonu itibarıyla 9 milyar TL’ye ulaşmıştır.

Tablo 17. Emeklilik Yatırım Fonlarına İlişkin Bilgiler

	2005	2006	2007	2008	2009	Değişim
Fon Sayısı	91	103	104	120	130	% 8
Portföy Büyüklüğü (Milyon TL)	1.228	2.897	4.578	6.391	9.160	% 43

Kaynak: SPK, 2007.

Temmuz 2002’de Vadeli İşlem ve Opsiyon Borsası A.Ş. (VOB) kurulmuş, Mart 2004’te faaliyet izni verilen VOB Şubat 2005’te açılmıştır. Başlangıç aşamasında, pamuk, buğday, TL/\$ paritesi, TL/Euro paritesi, 91 ve 365 günlük Hazine Bonoları ve İMKB-30 ve İMKB-100 Fiyat Endeksine dayalı vadeli işlem

sözleşmeleri işlem görmeye başlamıştır. Daha sonraki süreçte bunlara ek olarak, gösterge DİBS'lere ve altına dayalı vadeli işlem sözleşmeleri de VOB'da işlem görmeye başlamıştır. VOB'daki işlem hacminin kuruluşundan itibaren düzenli olarak arttığı görülmekte olup 2009 yılında toplam işlem miktarı 79.431.343 adet, toplam işlem hacmi ise 334 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Temmuz 2003'te SPK tarafından Kurumsal Yönetim İlkeleri yayımlanmış, Şubat 2005'te revize edilmiştir. Kurumsal Yönetim, bir şirketin, hak sahipleri ve kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde, mali kaynakları ve insan kaynaklarını kendine çekmesini, verimli çalışmasını ve bu sayede de hissedarları için uzun dönemde ekonomik kazanç yaratarak istikrar sağlamasını mümkün kılan kanun, yönetmelik ve gönüllü özel sektör uygulamaları bileşimi olarak tanımlanmaktadır. Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin uygulanıp uygulanmaması isteğe bağlı olmakla birlikte bu ilkelere yer alan prensiplerin uygulanıp uygulanmadığına; uygulanmadı ise buna ilişkin gerekçeli açıklama yapma zorunluluğu getirilmiştir. Başka bir deyişle "uygula, uygulamiyorsan açıkla" sistemi benimsenmiştir.

06.03.2007 tarihinde ise kamuoyunda "Mortgage" olarak bilinen 5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Daha sonra Ağustos 2007'de SPK tarafından ilgili tebliğler yayımlanmıştır. Büyük umutlarla başlatılan sistem, ABD'de başlayan ipotekli konut kredileri (mortgage) kaynaklı küresel ekonomik krizin de etkisiyle tam anlamıyla işlerlik kazanmamıştır.

Sermaye Piyasasına Yabancı Sermaye Girişi

Sermaye piyasalarına ve borsa işlemlerine ilişkin önemli tartışma konularından biri, yabancı yatırımcıların gerçekleştirdikleri hisse senedi işlemleri ve bu işlemlerin piyasaya olan etkileridir. Gerçekten de yabancı yatırımcıların hisse senetleri piyasasında önemli bir ağırlığı bulunmakta olup 2000 yılında % 40,9 olan yabancı yatırımcı saklama oranı, 2007 yılı sonunda % 72,32'ye ulaşmıştır. 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizin etkisi ile birlikte % 67 seviyesine gerilemiş, 2009'da aynı seviyelerde kalmıştır. 2010 Eylül başı itibariyle de % 66,61 seviyesindedir.

Tablo 18. Yabancı Yatırımcıların Saklama Tutarları

Yıl	Saklama Tutarı (Milyon \$)	Saklama Oranı	Alış Tutarı (Milyon \$)	Satış Tutarı (Milyon \$)
2000	7.404	40,9	15.138	18.272
2001	5.635	49,2	6.324	5.815
2002	3.450	43,0	6.427	6.442
2003	8.690	51,5	9.173	8.163
2004	15.283	54,7	19.399	17.969
2005	33.812	66,3	42.594	38.508
2006	49.313	65,3	44.833	43.688
2007	70.213	72,3	74.332	69.800
2008	42.152	67,3	69.568	72.557
2009	56.246	67,7	46.246	43.991

Kaynak: Merkezi Kayıt Kuruluşu [MKK] ve Takasbank verilerinden derlenmiştir.

2000 yılından 2009 yılı sonuna kadar geçen on yıllık dönemde hisse senedi yatırımıyla sağlanan yabancı sermaye girişi 21 milyar \$'a ulaşmıştır. Diğer taraftan, yabancı yatırımcılar ile ilgili olarak kriz zamanlarında ülkeyi hızla terk ederek krizi tetikledikleri ya da ağırlaştırdıkları eleştirisi yapılmaktadır. Nitekim 2001 Krizi'nde ülkemizde döviz ve DİBS piyasalarında yaşanan gelişmeler bu eleştirileri doğrular niteliktedir. Ancak, hisse senedi piyasasında yaşanan gelişmelerin bu piyasalardan farklı olduğu, krizin dönemleri olan 2000 yılında 461 milyon \$, 2008 yılında 1.8 milyar \$ seviyesinde sermaye çıkışı gerçekleşmesiyle birlikte, yabancı sermaye çıkışının sınırlı kaldığı görülmektedir.

Yabancı yatırımcılar 2001-2002 döneminde önemli ölçüde zarar etmişler, 2003'ten itibaren başlayan yükseliş hareketi ile 2005 yılına kadar zararlarını kapatıp, önemli sayılabilecek bir kâr elde etmişlerdir. 2007 yılında ise yabancı yatırımcıların portföy değerleri üzerinden kazancı 26.6 milyar \$ seviyesine ulaşmıştır. 2008 yılında 41.2 milyar \$'lık zarar ile 2004-2007 yılları arasındaki kazançlarının nerdeyse tamamını kaybetmişlerdir.

Tablo 19. Yabancı Yatırımcıların Hisse Senedi İşlemleri

Yıl	İşlem Hacmi	Saklama Bakiyesi	Birincil Piyasa Alış ¹	İkincil Piyasa Net Alış/Satış	Net Sermaye Giriş/Çıkışı	Portföy Değer Artış/Azalışı
2000	33.410	7.404	2.673	-3.134	-461	-7.493
2001	12.139	5.635	10	509	518	-2.287
2002	12.869	3.450	64	-15	49	-2.234
2003	17.334	8.954	87	1.010	1.097	4.406
2004	37.368	16.141	847	1.430	2.277	4.911
2005	81.101	33.812	2.641	4.087	6.727	10.944
2006	88.519	35.083	984	1.144	2.129	-858
2007	144.143	70.213	3.991	4.533	8.524	26.606
2008	142.126	27.297	1.195	-2.988	-1.794	-41.122
2009	90.237	56.246	0	2.256	2.256	26.693

Kaynak: Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği [TSPAKB]

Yabancı ve yerli yatırımcıların elde ettikleri getiriler kıyaslandığında ise 2000-2006 yılları arasında yerli yatırımcıların elde ettikleri getirilerin genel olarak yabancı yatırımcıların üzerinde olduğu veya kayıplarının görece olarak daha düşük kaldığı görülmektedir. 2007 ve 2008 yıllarında yerli yatırımcı getirileri veya kayıpları eşit düzeyde seyretmiştir. 2009 yılında ise yabancı yatırımcıların getirisi yerli yatırımcıların getirisinde kalmıştır.

Yatırımcıların aldıkları hisse senetlerini elde tutma sürelerine bakıldığında ise yabancı yatırımcıların daha uzun vadeli yatırım yaptıkları, yerli yatırımcıların portföylerini yabancıardan çok daha hızlı değiştirdikleri anlaşılmaktadır. 2000-2009 yılları arasında yerli yatırımcıların elde tutma süresi 22 ile 35 gün arasında değişmekte iken yabancı yatırımcıların elde tutma süresi 207 ile 322 gün arasındadır.

Tablo 20. Yerli ve Yabancı Yatırımcıların Getiri Karşılaştırmaları

Yıl	İMKB 100 Getirisi	Yabancı Yatırımcıların Getirisi	Yerli Yatırımcıların Getirisi
2000	% -50	% -49	% -21
2001	% -32	% -29	% -41
2002	% -34	% -39	% -24
2003	% 111	% 97	% 101
2004	% 40	% 44	% 62
2005	% 59	% 48	% 72
2006	% -6	% -2	% 12
2007	% 72	% 61	% 61
2008	% -63	% -59	% -58
2009	% 101	% 90	% 123

Kaynak: TSPAKB, 2009.**Tablo 21. Yabancı Yatırımcıların Ortalama Yatırım Vadesi**

Yıl	Ortalama Portföy Büyüklüğü (Milyon \$)	İşlem Hacmi (Milyon \$)	Devir Hızı	Ortalama Elde Tutma Süresi (Gün)
2000	11.440	33.410	2,92	250
2001	4.849	12.139	2,5	292
2002	4.265	12.869	3,02	242
2003	5.069	17.334	3,42	213
2004	10.603	37.368	3,52	207
2005	22.623	81.101	3,58	204
2006	33.898	88.519	2,61	280
2007	54.378	144.143	2,65	275
2008	44.972	142.126	3,16	231
2009	39.764	90.237	2,27	322

Kaynak: TSPAKB, 2009.

Tablo 22. Yerli Yatırımcıların Ortalama Yatırım Vadesi

Yıl	Ortalama Portföy Büyüklüğü (Milyon \$)	İşlem Hacmi (Milyon \$)	Devir Hızı	Ortalama Elde Tutma Süresi (Gün)
1999	4.539	150.188	33,09	22
2000	12.643	330.457	26,14	28
2001	6.756	148.661	22,01	33
2002	4.842	128.644	26,57	27
2003	5.790	182.997	31,61	23
2004	9.363	258.142	27,57	26
2005	13.294	322.426	24,25	30
2006	17.311	370.766	21,42	34
2007	22.218	457.541	20,59	35
2008	19.175	380.423	19,84	37
2009	20.621	542.416	26,30	28

Kaynak: TSPAKB, 2009.

2008 SONRASI DÖNEM VE KÜRESEL EKONOMİK KRİZİN ETKİLERİ

2007 yılının sonlarında ABD’deki konut piyasası kaynaklı başlayan finansal kriz, hızla ABD dışındaki piyasalara yayılarak küresel bir finansal krize dönüşmüştür. ABD konut piyasasında oluşan fiyat balonu, riskli ve sorunlu (subprime) konut kredileri, menkul kıymetleştirme ve “egzotik menkul kıymetler” olarak adlandırılan CDO gibi karmaşık finansal araçlar aracılığıyla bunların tüm finansal piyasalara satılmış olması, bireylerin ve finansal kurumların aşırı borçlanmış olmaları, yetersiz risk kontrol ve denetim sistemleri krizin temel sebepleri arasında gösterilmektedir. ABD ve Avrupa finansal piyasaları başta olmak üzere global piyasalarda çok büyük bir çalkantı ve çöküşler yaşanmış, finansal kurumlar çok büyük zararlar açıklamış, önemli iflaslar yaşanmıştır. Kriz en tepe noktasına Eylül 2008’de Amerikan yatırım bankası Lehman Brothers iflası ile ulaşmıştır. Finansal kriz küresel bir ekonomik durgunluğa (resesyona) yol açmıştır. Türkiye’de bu durgunluktan nasibini almış ve ekonomi 2009 yılında % 4,7 oranında küçülmüştür. 2001 Krizi sonrasında yeniden yapılandırılmış olan

Türk finans sektörü en ciddi sınavını 2008 Krizi ile yaşamış, krizin Türk finans sektörü etkileri sınırlı kalmış ve mali yapılarında şu ana kadar ciddi bir bozulma görülmemiştir.

Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler

2008 sonrası dönemde de önceki dönemlerde olduğu gibi bankacılık sektörünün Türk finans sektöründeki ağırlığı devam etmekte olup Haziran 2010 itibarıyla bankacılık sektörünün aktif toplamı tüm finans sektörünün % 79,5'ini teşkil etmektedir.

Tablo 23. Finansal Kurumların Aktif Büyüklükleri

(Milyar TL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010/03	2010/06	% Dağılım 2010/06
TCMB	74.1	76.5	74.7	90.1	104.4	106.6	113.5	110	112.0	111.4	9,8
Bankalar	212.7	249.7	306.4	406.9	499.7	581.6	732.5	834	860.5	908.6	79,5
Finansal Kiralama Şirketleri	3.8	5	6.7	6.1	10	13.7	17.1	14.6	14.3	14.2	1,2
Factoring Şirketleri	2.1	2.9	4.1	5.3	6.3	7.4	7.8	10.4	11.1	12.3	1,1
Tüketici Fin. Şirketleri	0.5	0.8	1.5	2.5	3.4	3.9	4.7	4.5	4.5	4.7	0,4
Varlık Yönetim Şirketleri	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	0.2	0.4	0.4	0.4	0.5	0,0
Sigorta Şirketleri	5.4	7.5	9.8	14.4	17.4	22.1	26.5	33.3	32.6	31.0	2,7
Emeklilik Şirketleri	0	3.3	4.2	5.7	7.2	9.5	12.2	15.7	16.5	17.8	1,6
Menk. Kıym. Aracı Kur. (1)	1	1.3	1	2.6	2.7	3.8	4.2	5.2	6.4	6.4	0,6



Menk. Kıym. Yat. Ortaklıkları	0.1	0.2	0.3	0.5	0.5	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0,1
Menk. Kıym. Yat. Fonları	9.3	19.9	24.4	29.4	22	26.4	24	29.6	28.9	29.8	2,6
Gayrimenkul Yat. Ortaklıkları	1.1	1.2	1.4	2.2	2.5	4.1	4.3	4.7	4.7	4.7	0,4
Girişim Sermayesi Yatırım Ortaklıkları	0	0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0,0
Toplam	310.1	365	430.4	560.1	669	770.8	935.6	1.047.6	1.092.9	1.142.3	100

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2010b: 17.

Tablo 24. Bankacılık Sektörü Seçilmiş Bilanço Büyüklükleri

	Milyar TL				Geçen Yıla Göre % Değ.		Bilançoya Oran, %	
	2008	2009	2010/03	2010/6	2009/06	2010/06	2009/06	2010/06
Aktif								
Nakit Değerler	6.0	7.6	5.8	6.7	16,2	18,6	0,7	0,7
Bank., TCMB ve Para Piy. Alac.	88.7	90.3	83.4	84.9	41,9	-9,9	12,3	9,3
Menkul Kıymetler	194.0	262.9	275.6	278.3	28,2	25,5	28,9	30,6
Net TGA	2.8	3.6	3.7	3.4	101,4	-12,2	0,5	0,4
Krediler	367.4	392.6	416.8	454.8	7,4	23,5	47,9	50,1
İşt. Bağ. ve Bir. Kont. Ed. Ort.	10.3	12.7	12.8	13.0	8,4	17,8	1,4	1,4
Diğer	63.3	64.4	62.5	67.4	10,3	6,2	8,3	7,4
Toplam	732.5	834.0	860.4	908.6	17,0	18,3	100,0	100,0
Toplam TP Varlıklar	510.2	611.0	633.2	669.9	15,7	22,7	71,1	73,7
Toplam YP Varlıklar	222.3	223.0	227.3	238.8	20,2	7,4	28,9	26,3
Pasif								



Mevduat (Toplanan Fonlar)	454.6	514.6	534.3	564.5	15,2	20,7	60,9	62,1
Para Piy., TCMB Borçlar	0.4	0.8	0.7	1.1	1173,0	-6,2	0,2	0,1
Bankalara Borçlar	92.7	86.1	91.7	100.0	11,8	8,8	12,0	11,0
Repo İşlemlerinden Sağlanan Fonlar	40.8	60.7	53.0	56.0	38,6	13,4	6,4	6,2
İhraç Edilen Menkul Kıymetler (Net)	0.0	0.1	0.1	0.2	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer	57.6	60.8	63.8	67.6	7,8	12,1	7,9	7,4
Öz Kaynaklar	86.4	110.9	116.8	119.3	26,8	22,0	12,7	13,1
Toplam	732.5	834.0	860.4	908.6	17,0	18,3	100,0	100,0
Toplam TP Kaynaklar	476.8	570.2	593.1	628.2	19,0	23,1	66,4	69,1
Toplam YP Kaynaklar	255.7	263.9	267.3	280.4	13,1	8,7	33,6	30,9

Kaynak: BDDK, 2010b: 20.

Bankacılık sektörünün toplam aktif büyüklüğü, 2008-2010 döneminde de artmaya devam etmiş, 2010 yılının ilk altı aylık dönemi itibariyle geçen yılın aynı dönemine göre % 18,3 oranında büyüyerek 908.6 milyar TL'ye ulaşmıştır. Haziran 2010 itibariyle mevduat toplamı bir önceki seneye göre % 20,7 artarak 564.5 milyar TL'ye, kullandırılan krediler bir önceki seneye göre % 23,5 artarak 454.8 milyar TL'ye ulaşmıştır. 2010 ilk altı aylık dönemde en hızlı artan aktif kaleminin % 25,5 ile menkul kıymetler olduğu, menkul kıymetlerin 2009 Haziran'da da bir önceki seneye göre % 28,2 oranında arttığı görülmektedir. Buna karşılık kredilerdeki artış daha yavaş olmuş, 2009'daki artış % 7'de kalmıştır. Menkul kıymetler portföyüne yapılan plasmanlarda belirgin artış ile özellikle 2009 yılında kredilerdeki yavaşlama birlikte değerlendirildiğinde, bankaların aracılık fonksiyonu açısından olumsuz bir görünüm ortaya çıkarmıştır.

Bankalarca kullandırılan toplam kredi miktarı 2009 yılı genelinde artmış olmakla birlikte, 2009 yılı ilk çeyrekte bir önceki çeyreğe göre düşüş yaşandığı, işletme kredilerinde 2009 ilk üç çeyreği boyunca, ihracat kredilerinde ise 2009'un tamamı boyunca düşüş yaşandığı görülmektedir. 2010'da kullandırılan kredi miktarında önemli artış olmuş, Haziran 2010 itibariyle en önemli artış % 46,5 ile işletme kredilerinde yaşanmıştır.

Tablo 25(a). Banka Kredilerindeki Değişim

	Milyon TL				Geçen Yıla Göre % Değ.		Toplama Oran, %	
	2008	2009	2010/03	2010/6	2009/06	2010/06	2009/06	2010/06
Tüketici Kredileri	83.158	93.337	99.516	108.521	8,1	26,7	23,3	23,9
İşletme Kredileri	82.673	85.259	93.027	117.319	10,7	46,5	21,8	25,8
Kredi Kartları	34.853	37.612	38.156	40.798	12,1	13,5	9,8	9,0
İhracat Kredileri	30.421	26.181	28.169	31.160	6,3	9,4	7,7	6,9
Diğer Yat. Kred.	23.633	23.890	24.541	24.158	35,3	0,7	6,5	5,3
Diğer Krediler	112.708	126.341	133.407	132.889	-0,6	16,5	31,0	29,2
Toplam	367.445	392.621	416.817	454.846	7,4	23,5	100,0	100,0

Kaynak: BDDK, 2010b: 21**Tablo 25(b). Banka Kredilerindeki Değişim**

	Milyon TL								Önceki Çeyreğe Göre Artış (%)			
	2007	2008	03.09	06.09	09.09	12.09	03.10	03.09	06.09	09.09	12.09	03.10
Tüketici Kredileri	67.668	82.155	82.577	85.642	87.899	93.337	99.516	-0,7	3,7	2,6	6,2	6,6
İşletme Kredileri	58.149	82.673	83.012	80.077	79.616	85.259	93.027	0,3	-3,5	-0,6	7,1	9,1
Kredi Kartları	27.806	52.262	33.893	35.937	36.387	37.612	38.156	-2,8	6,0	1,3	3,4	1,4
İhracat Kredileri	21.807	30.421	30.318	28.481	28.158	26.204	28.169	-0,4	-6,1	-1,1	-6,9	7,6
Diğer Yat. Kredi.	13.776	23.633	25.062	23.979	22.938	23.890	24.541	6,0	-4,3	-4,3	4,1	2,7
Diğer Krediler	96.411	96.302	111.378	114.033	120.733	126.318	133.407	4,8	2,4	5,9	4,6	5,6
Toplam	285.616	367.445	366.239	368.150	375.731	392.621	416.817	-0,5	0,5	2,1	4,5	6,2

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2010a: 18.

Banka grupları itibariyle incelendiğinde ise tüm banka gruplarında yaşanan kredi daralmasının kamu bankalarında sınırlı kaldığı, yabancı ve özel bankalarda ise daha hızlı yaşandığı görülmektedir. Katılım bankalarının kredi artış hızı ise çok sınırlı bir düşüşten sonra diğer banka gruplarının aksine, faizli enstrümanlara yatırım yapamamalarının da etkisiyle yükselmiştir (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2010).

Son kriz nedeniyle bankaların sermaye yeterliliği rasyoları, likidite oranlarını olumsuz olarak etkilemiş, tahsili gecikmiş alacaklarda artış yaşanmış olmakla birlikte, bankaların mali sağlamlığında önemli bir bozulma olmamış, küresel finansal krizin Türk bankacılık sistemi üzerindeki etkisi sınırlı kalmıştır. Bunda 2001 Krizi'nden sonra bankacılık sektörüne getirilen sıkı düzenlemeler, Türk bankalarının risk konusunda muhafazakâr davranmaları ve “egzotik menkul kıymetler” olarak adlandırılan yatırım araçlarına yatırım yapmamış olmaları etkili rol oynamıştır.

Tablo 26. Bankacılık Sektörü Finansal Sağlamlık Göstergeleri

(%)	2005	2006	2007	2008	03.09	06.09	09.09	12.09	03.10	06.10
Sermaye Yeterliliği Standart Rasyosu	23,7	22,1	19,0	18,0	18,5	19,2	20,0	20,6	19,9	19,2
Serbest Sermaye / Toplam Öz Kaynaklar	65,7	72,0	75,3	77,0	78,5	78,9	79,4	79,6	80,5	81,0
Toplam Öz Kaynak. / Toplam Yab. Kaynak. (1)	15,5	13,5	15,0	13,4	13,9	14,6	15,2	15,3	15,7	15,1
Toplam Öz Kaynaklar / Toplam Aktifler	13,4	11,9	13,0	11,8	12,2	12,7	13,2	13,3	13,6	13,1
Krediler / Toplam Öz Kaynaklar	286,0	367,8	376,6	425,2	399,2	376,4	356,4	354,1	357,0	381,3
Likidite Göstergesi (2)	51,8	50,3	47,0	34,4	37,2	39,0	41,5	43,0	43,0	41,7
Yab. Para Net Genel Poz. / Öz Kaynaklar	-0,2	0,3	0,3	-0,1	0,0	0,8	0,5	0,5	-0,2	1,0
Bilanço Dışı İşlemler / Toplam Aktifler	50,6	55,5	66,3	65,0	70,1	67,5	80,0	69,5	73,8	97,0
Takipteki Alacaklar / Brüt Krediler	4,8	3,8	3,5	3,7	4,5	4,9	5,3	5,3	4,9	4,4
T.G.A. Karşılığı / Takipteki Alacaklar	88,7	89,7	86,8	79,8	77,5	79,6	80,4	83,6	82,9	84,0
Bireysel Krediler / Toplam Krediler	30,4	31,7	33,3	32,1	31,8	33,0	33,0	33,3	33,0	32,8



Kâr Eden Banka Sayısı / Toplam Banka Sayısı	45/51	41/50	46/50	44/49	46/49	46/49	46/49	46/49	44/49	44/49
Kâr Eden Bankaların Aktifleri / Toplam Aktifler	93,9	99,3	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,6	99,6
Vergi Sonrası Aktif Kârlılığı (ROA)	1,7	2,5	2,8	2,0	2,1	2,3	2,4	2,6	2,7	2,6
Vergi Sonrası Öz Kaynak Kârlılığı (ROE)	12,1	20,1	21,7	16,8	17,6	18,4	19,3	20,3	20,2	19,1
Prov. Son. Net Faiz Gel. / Toplam Brüt Gel.(3)	30,8	27,1	26,7	24,8	25,3	27,9	29,3	30,5	35,8	33,9
Faiz Giderleri / Toplam Giderler	55,6	64,9	66,7	67,3	66,2	64,4	63,0	60,9	54,7	56,1
Faiz Gelirleri / Faiz Giderleri	176,4	161,4	158,5	156,6	173,8	183,7	189,9	196,1	218,2	208,8
Faiz Dışı Gelirler / Faiz Dışı Giderler	52,0	78,3	72,1	65,5	75,0	73,7	70,6	68,9	78,5	82,3

Kaynak: BDDK, 2010b: 19.

Yukarıdaki tablodan takip edilebileceği üzere bankaların sermaye yeterliği oranları krizle birlikte düşüşe geçerek % 18 seviyelerine inmiş olmakla birlikte yasal sınırın (% 12) çok üstünde kalmıştır. Öz kaynak oranları 2008 yılında 2007 yılına göre düşüş göstermiş olmakla birlikte, 2009 yılında elde edilen yüksek kârlarla birlikte tekrar yükselişe geçmiştir. BDDK tarafından bankaların mali sağlamlığına ilişkin çeşitli tedbirler alınmış, 2008 yılı Ekim ayında, 2008 yılında elde edilen kârların dağıtımına konu edilmesi BDDK iznine bağlanmıştır. Bu çerçevede sermaye yeterliliği rasyosu dikkati çekecek şekilde düşen bankaların kâr dağıtımına izin verilmemiş ve uygulama 2009 yılı kârları için de devam ettirilmiştir.

Bankaların Kârlılığı

2010 yılında bankacılıkla ilgili en çok tartışılan konulardan biri bankalar tarafından açıklanan yüksek kâr rakamları olmuştur. 2009 yılında Türk bankalarının kârlılığında yüksek bir artış görülmüş, *sektörün net kârı, önceki yıla göre % 50,4 artarak, 20.2 milyar TL* tutarına yükselmiştir. 2010 yılında da sektörün kârlılığı devam etmekte olup artış hızı azalmış, 2010 ilk altı aylık döneminde bir önceki yıla göre % 10,4 oranında artmıştır. 2008 yılında aktif getirisi % 6,6 seviyesindeyken, 2009 yılında % 7,5'e yükselmiştir. 2008 yılında % 27,6 olan net kâr marjı ise 2009 yılında % 32,1 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 27. Bankacılık Sektörü Gelir Tablosu Kalemleri

	Milyon YTL				Önceki Yıla Göre Yüzde Değişim		Yüzde Dağılım	
	2008	2009	2010/03	2010/06	2009/06	2010/06	2009/06	2010/06
Kredilerden Alınan Faizler	52.110	52.478	11.387	23.017	17,7	-17,0	62,0	59,5
Menkul Değerlerden Alınan Faizler	27.278	28.257	7.220	13.686	13,4	-5,4	32,3	35,4
Diğer	6.380	4.556	972	1.990	-16,9	-22,3	5,7	5,1
Faiz Gelirleri	85.768	85.291	19.579	38.693	13,6	-13,6	100,0	100,0
Mevduata Verilen Faizler	43-967	35.370	7.241	15.103	2,4	-24,0	81,6	81,5
Bankalara Verilen Faizler	5.632	4.162	792	1.649	-9,0	-32,1	10,0	8,9
Diğer	5.186	3.956	939	1.780	-7,0	-13,6	8,5	9,6
Faiz Giderleri	54.786	43.488	8.971	18.532	0,3	-23,9	100,0	100,0
Net Faiz Geliri (Gideri)	30.982	41.803	10.608	20.162	34,9	-1,2	-	-
Kredilerden Alınan Ücret ve Kom.	2.518	3.299	822	1.636	29,3	4,0	15,8	13,7
Bankacılık Hizmetleri Gelirleri	10.022	10.537	2.618	5.362	7,4	3,0	52,5	44,8
Diğer	4.883	5.378	2.402	4.959	-5,1	57,7	31,7	41,5
Toplam Faiz Dışı Gelirler	17.422	19.214	5.843	11.957	5,8	20,5	100,0	100,0
Personel Giderleri	9.784	10.413	2.751	5.670	8,1	11,7	37,7	39,0
Provizyonlar	3.602	3.855	1.163	1.688	-14,4	-8,8	13,7	11,6
Diğer	13.207	13.622	3.530	7.165	7,9	9,4	48,6	49,3
Toplam Faiz Dışı Giderler	26.593	27.890	7.443	14.523	4,3	7,8	100,0	100,0
Net Faiz Dışı Gelir (Gider)	-9.170	-8.676	-1.601	-2.566	0,1	-27,7	-	-



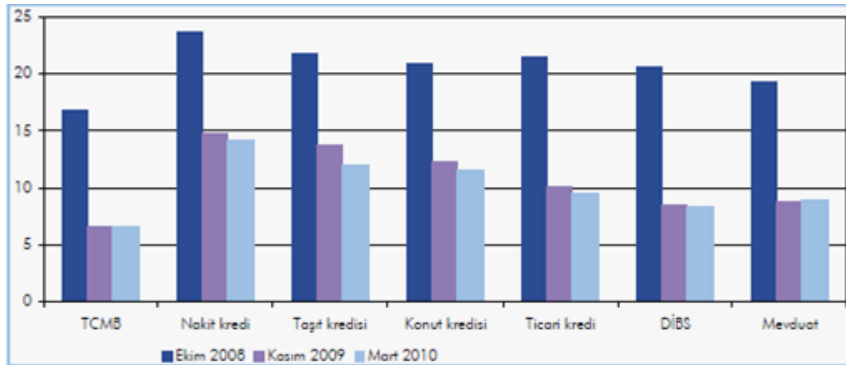
Ser. Piy. İşlem Kârları (Zarar) (Net)	1.501	1.275	-697	-1.516	-	-	-	-
Kambiyo Kârları (Zarar) (Net)	-1.497	635	1.022	1.902	-	-	-	-
Diğer	268	0	0	2	-	-	-	-
Top. Diğer Faiz Dışı Gelirler (Gider)	272	1.910	325	388	162,4	-79,8	-	-
Vergi Provizyonu	3.218	4.970	1.532	2.823	26,9	7,8	-	-
Net Kar (Zarar)	13.421	20.182	6.299	12.169	33,1	10,4	-	-

Kaynak: BDDK, 2010b: 23.

Sektörün faiz dışı giderlerini sınırlandırdığı, 2009 yılında özellikle personel ve işletme giderlerini sınırlandırarak net kâr marjını artırdığı görülmektedir. Ancak, bankacılık sektöründe yaşanan yüksek kârlılığın en önemli sebebi 2009 yılı boyunca *faiz oranlarında meydana gelen düşüş ve bankaların aktif ve pasif kalemleri arasındaki vade uyumsuzluğudur.*

TCMB faiz oranlarını % 15'lerden 2009 yılı sonu itibariyle % 6,5 seviyesine kadar düşürmüştü, bu düşüş doğal olarak mevduat ve kredi faiz oranlarını da düşürmüştür.

Grafik 4. Faiz Oranlarındaki Değişim



Kaynak: TCMB, 2010.

Türk bankalarının aktiflerinde yer alan kalemler (örn. kullandırılan krediler) pasifte yer alan kalemlere (örn. mevduat) göre daha uzun vadeli olup pasif kalemler faizlerdeki düşüşten daha hızlı etkilenmiş, faiz düşüşü aktif kalemlere daha gecikmeli olarak yansımıştır. Oldukça kısa vadeli olan mevduata bankalar tarafından ödenen faiz miktarı, düşen faiz oranları ile birlikte hızla gerilemiştir. Ancak, daha uzun vadeli olan kredilerden elde edilen faiz geliri aynı hızda düşmemiş, bankalar cari faiz oranlarına göre oldukça yüksek oranlardan faiz geliri elde etmeye devam etmiştir. Faizlerin düşmesi bankaların elindeki DİBS stoklarının da değerlerini artırmıştır.

Bankacılık Sektörünü Etkileyen Riskler

2008 Krizi'nin Türk bankacılık sektörü üzerindeki etkileri sınırlı kalmış olmakla birlikte birçok risk unsuru sistemi etkilemeye devam etmektedir. Öncelikle ülkemizde yaşanan makroekonomik belirsizlikler (volatilite), yüksek cari açık ve dış kaynak girişine bağımlılık bankacılık için başlı başına bir risk kaynağıdır.

2007 yılından itibaren bankacılık kesiminin DİBS stokundaki payı düzenli olarak artmış ve % 49 seviyelerinden % 63 seviyelerine yükselmiştir. Bu durum bankacılık kesimi tarafından toplanan fonların artan bir şekilde, bankaların temel fonksiyonu olan aracılık yerine kamunun finansmanına kaydığını göstermektedir. 2001 Krizi öncesinde bankacılık sisteminin temel sorunlarından birinin, bankaların aracılık faaliyetlerinden uzaklaşarak kamu borcunu finanse eder bir yapıya bürünmelerinin olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca, DİBS'lere yapılan plasmanların artması, piyasa riskine yönelik risk yoğunlaşmasının artmasına yol açacaktır.

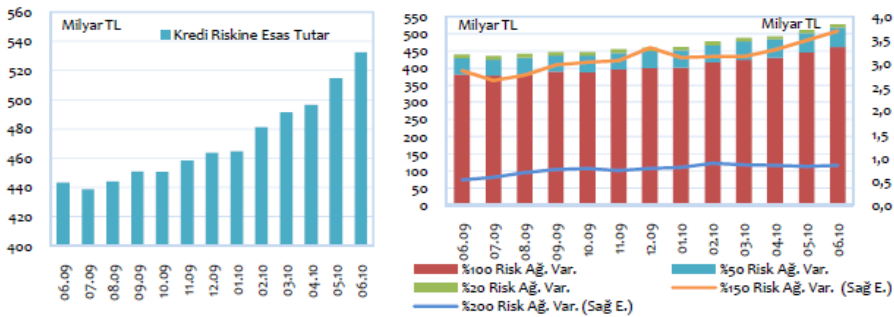
Tablo 28. *Bankacılık Kesiminin DİBS Stokundaki Payının Değişimi*

	2006	2007	2008	2009		2010	
				Haziran	Aralık	Mart	Haziran
Bankacılık Kesimi	% 49,10	% 51,70	% 54,90	% 57,90	% 63,40	% 63,80	% 63,20
Banka Dışı Kesim	% 44,00	% 42,30	% 40,60	% 38,90	% 34,20	% 33,20	% 34,50
TCMB	% 6,90	6,00	% 4,50	% 3,20	% 2,30	% 3,10	% 2,30

Kaynak: BDDK, 2010b.

Ülkemizde bankacılık sektöründe **kredi riski** çok önemli bir yer tutmaktadır. 2010 yılının ilk altı ayında bankacılık sektöründe kredi riskine esas tutar, Mart 2010'a göre % 6 artış göstererek 491.5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu dönemde kredi riskine esas tutarın bileşenleri incelendiğinde % 50, % 100 ve % 150 risk ağırlığına sahip varlıklarda Mart 2010 dönemine göre artış yaşanmıştır. Özellikle toplam içerisindeki oranı oldukça yüksek olan % 100 risk ağırlıklı varlıklardaki % 8,7 artış dikkat çekmektedir.

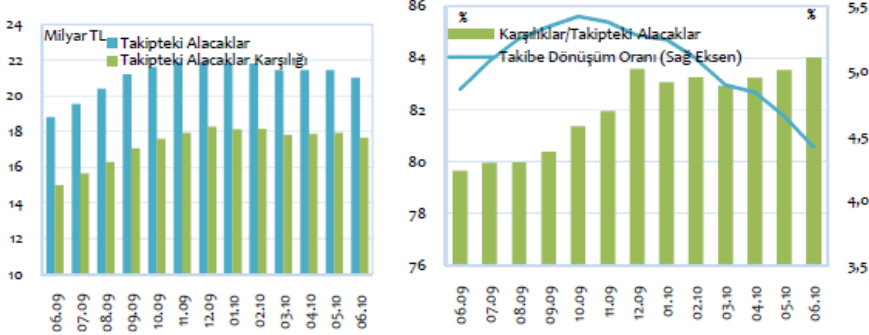
Grafik 5. Bankaların Kredi Riski



Kaynak: BDDK, 2010b.

Bankacılık sektörü kredi riskinin değerlendirilmesi açısından önemli bir gösterge olan tahsili gecikmiş alacaklar (TGA) ve takibe dönüşüm oranı (TDO) değerleri incelendiğinde, 2010 yılı ilk altı ayda sektörün TGA'sının 2009 yılı son çeyreğine göre % 3,9 azaldığı ve TGA'daki azalmaya paralel olarak takipteki alacaklar karşılığının düştüğü görülmektedir. Aralık 2009 itibariyle % 5,3 olan sektörün TDO'su, Haziran 2010'da % 4,4'e gerilemiştir.

Diğer taraftan, kriz süresince KOBİ'lere kullandırılan kredilerin önemli ölçüde daralmasına ve bu firmaların borç ödeme kapasitesinin gerilemesine bağlı olarak TGA'ya dönüşüm oranlarında hızlı bir artış yaşanmıştır. Ancak, 2009 yılı son çeyreğinden bu yana KOBİ'lere kullandırılan kredilerin artmaya başladığı ve TGA'ya dönüşüm oranlarında iyileşme olduğu görülmektedir. Ekonomik faaliyetler açısından öncü gösterge niteliğinde olan ve açılan şirket sayısı ile kapanan şirket sayısının farkı olarak hesaplanan net açılan şirket sayısı, Temmuz 2009'dan itibaren gösterdiği yatay ve dalgalı seyrine devam etmektedir. Bu durum da, KOBİ'lerin aslında tam olarak sağlıklı bir işleyişe kavuşmadığını göstermektedir.

Grafik 6. Bankaların Takipteki Alacaklarındaki Değişim

Kaynak: BDDK, 2010b.

Sektörün takipteki alacaklar/brüt krediler oranında yaşanan düşüş olumlu bir gelişme olarak görünmektedir. Ancak, burada yeni düzenlemelerin etkisini unutmamak gerekir. “Bankalarca Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Bunlar İçin Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te 23 Ocak 2009 tarihinde yapılan değişiklik ile eklenen geçici 2. ve 3. maddelerin uygulama süreleri 6 Mart 2010 tarihinde yapılan yeni değişiklik ile bir yıl uzatılmıştır. Bu çerçevede, 1 Mart 2011 tarihine kadar, kredilerinden herhangi birinin donuk alacak olarak sınıflandırılması nedeniyle kredileri bu sınıfta izlenen müşterilerin, diğer kredilerinden ödemelerinde gecikme olmayanlar için karşılık ayrılması bankaların tercihinin bırakılmaktadır. Bankalar sorunlu kredilerinin ödemesi gecikmiş kısımlarını tahsil etmeleri hâlinde, sorunsuz olarak nitelendirilen kredileri en az altı ay süre ile ikinci grupta izledikten sonra birinci gruba alabileceklerdir. Diğer yandan, 1 Mart 2011 tarihine kadar ikinci grupta yer alan krediler, donuk alacak olarak sınıflandırılmadan önce iki defa yeniden yapılandırılabilir. Bankalar, donuk alacak olarak sınıflandırdıkları kredilerini, bu kredilerin ödemelerindeki gecikmenin geçici likidite sıkışıklığından kaynaklanması hâlinde daha esnek koşullarda üçüncü kez yeniden yapılandırabileceklerdir. Bahsedilen bu düzenlemeler sayesinde aslında sorunlu olan krediler gizlenme ve standart kredi gibi gösterilme imkânı getirildiği eleştirileri yapılmaktadır.

BDDK tarafından açıklanan kredi riski senaryo analizleri nakdi kredilerin % 5'inin zarara dönüşmesi durumunda bankacılık sektöründe 18.469 milyon TL, % 10'unun zarara dönüşmesi durumunda bankacılık sektöründe 36.939 milyon TL zarar oluşacağı, ancak sermaye yeterliliği oranlarının yasal sınır üzerinde kalmaya devam edileceği hesaplanmaktadır (BDDK, 2010b).

Tablo 29. Kredi Riski Senaryo Analizleri Sonuçları

Senaryo	Mart 2010				Haziran 2010			
	Zarar (Milyon TL)	SYR (%)	SYR Değişimi (Puan)*	Zarar / Özk. (%)	Zarar (Milyon TL)	SYR (%)	SYR Değişimi (Puan)*	Zarar/ Özk. (%)
Nakdi Kredilerin % 1'inin Zarara Dönüşmesi	3.354	18,67	-0,50	2,94	3.694	17,92	-0,52	3,15
Nakdi Kredilerin % 5'inin Zarara Dönüşmesi	16.773	16,65	-2,52	14,72	18.469	15,83	-2,61	15,75
Nakdi Kredilerin % 10'unun Zarara Dönüşmesi	33.546	14,02	-5,15	29,44	36.939	13,12	-5,32	31,49
G. Nakdi Kredilerin % 1'inin Zarara Dönüşmesi	999	19,02	-0,15	0,88	1.053	18,29	-0,15	0,90
G. Nakdi Kredilerin % 5'inin Zarara Dönüşmesi	4.997	18,43	-0,74	4,39	5.264	17,71	-0,73	4,49
G. Nakdi Kredilerin % 10'unun Zarara Dönüşmesi	9.994	17,68	-1,49	8,77	10.529	16,97	-1,47	8,98

Kaynak: BDDK, 2010b: 32.

Önceki kısımda ifade edildiği üzere bankacılık sektörünün aktif ve pasif kalemleri arasında vade uyumsuzluğu bulunmakta olup aktif kalemlerin vadelerinin daha uzun olması düşen faiz ortamında bankaların kârlılığını çok ciddi oranda artırmıştır. Bununla birlikte, politika faiz oranlarındaki indirim sürecinin sona ermesi ile net faiz marjlarındaki yükselişin durduğu görülmektedir. Bu çerçevede, faiz oranlarında meydana gelebilecek bir yükseliş, devam eden vade uyumsuzluğu nedeniyle, çok ciddi bir zarara yol açma potansiyeline sahiptir. Nitekim BDDK tarafından açıklanan senaryo testi sonuçları da bu durumu teyit etmekte olup TL faizlerde yaşanacak 2 puanlık bir artışın bankacılık sektöründe 8.3 milyar TL tutarında zarara neden olacağı hesap edilmektedir (BDDK, 2010b).

Tablo 30. Sermaye Yeterliliği Senaryo Analizleri Sonuçları

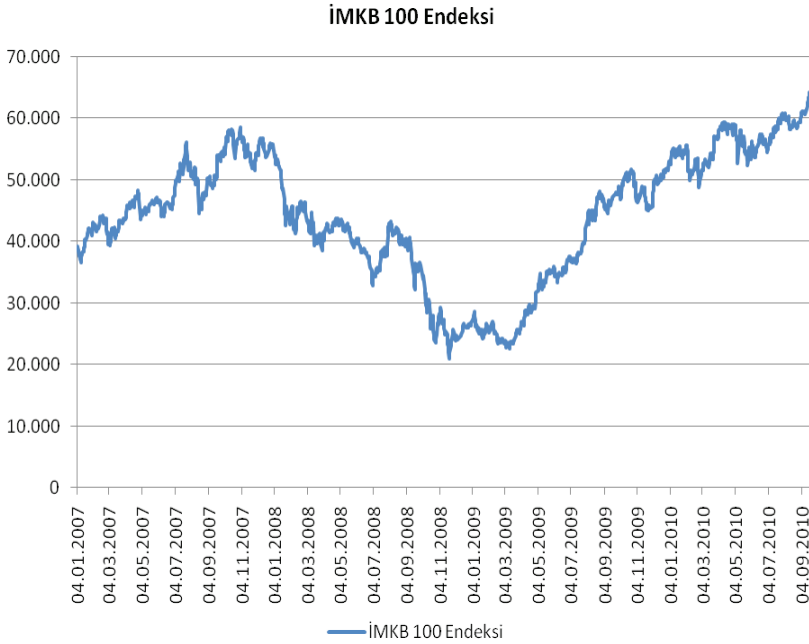
06/10 İtibariyle Senaryo Sonuçları Sermaye Yeterliliği (Milyon TL ve %)	Tahmini Öz Kaynak	RAV'ı etkileyen Tahmini K/Z (Kur Hariç)	RAV'ı Etkileyen Kur Değişim Tutarı	Tahmini RAV	Tahmini SYR	Tahmini Sermaye İhtiyacı	Asgari Oran Altı Tahmini SYR
TL Faizlerinde 2 Puanlık Artış	107.591,7	-8.321,1	-4.589,4	626.558,9	17,17	0,0	yok
TL Faizlerinde 1 Puanlık Düşüş	120.063,0	3.334,0	-1.206,8	637.022,5	18,85	0,0	yok
İMKB'de 4 İş Günü İçerisinde % 5, % 2, % 7 ve % 3 Oranında Düşüş	116.230,4	-982,5	8.334,3	643.934,1	18,05	0,0	yok
İMKB'de 1 Aya Yayılan Dalgalanma Sonucu % 22 Oranında Düşüş	124.893,8	7.893,0	8.080,0	649.071,3	19,24	12,5	3,58

Kaynak: BDDK, 2010b: 48.

Sermaye Piyasalarındaki Gelişmeler

2008 Krizi hisse senetleri piyasasını da etkilemiş, 2007 sonlarında 58.000 seviyelerine kadar çıkan İMKB 100 Endeksi, 2008 yılı boyunca aşağı doğru hareket ederek 20.000 seviyelerine kadar inmiştir. Endeks 2009 yılının ortasından itibaren yükselmeye başlamış, ekonomideki toparlanma ile birlikte 2010 Eylül sonu itibariyle tarihi rekor seviyelerine yükselmiştir.

Grafik 7. İMKB 100 Endeksindeki Değişim



Kaynak: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] verilerinden derlenmiştir.

2008’de yaşanan çok ciddi düşüş nedeniyle İMKB’de işlem görmekte olan şirketlerin piyasa değerleri 2007 sonundaki 289 milyar \$ seviyesinden 119 milyar \$ seviyesine inmiştir. 2008’de İMKB’deki işlem hacmi de düşmüş olup 2009’dan itibaren tekrar yükselişe geçmiştir.

Tablo 31. 2000-2010 Döneminde Gerçekleşen İşlem Hacimleri ve Piyasa Değerleri

Yıl	İşlem Hacmi (Milyon TL)	İşlem Hacmi (Milyon \$)	İşlem Gören M. Kıymet Sayısı	Piyasa Değeri (Milyon TL)	Piyasa Değeri (Milyon \$)
2000	111.165	181.934	315	46.692	69.507
2001	93.119	80.400	310	68.603	47.689
2002	106.302	70.756	288	56.370	34.402
2003	146.645	100.165	285	96.073	69.003
2004	208.423	147.755	297	132.556	98.073
2005	269.931	201.763	306	218.318	162.814
2006	325.131	229.642	322	230.038	163.775
2007	387.777	300.842	327	335.948	289.986
2008	332.605	261.274	326	182.025	119.698
2009	482.534	316.326	325	350.761	235.996
2010 (Eylül)	452.788	300.183	345	451.461	305.330

Kaynak: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası [İMKB] verilerinden derlenmiştir.

Hisse senedi piyasalarına yatırım yapan yatırımcı sayısı 2010 Ağustos itibariyle 1.028.766 kişiye ulaşmış olup yurt içi yerleşiklerin yatırım tercihlerinde birinci sırayı mevduatın aldığı görülmektedir. Yurt dışı yerleşiklerin ise büyük ölçüde hisse senetlerine yatırım yapmayı tercih ettiği, ikinci sırada DİBS'lerin geldiği anlaşılmaktadır.

Tablo 32(a). Yurt İçi Yerleşiklerin Yatırım Tercihleri (Milyon TL)

	2008	2009	2010/06
TL Mevduat	268.803	305.201	328.393
DTH	127.823	139.334	133.807
Katılım Bankalarında Toplanan Fonlar	18.796	26.625	28.879
DİBS	62.747	64.761	59.955
Eurobond	4.478	5.237	5.037



Yatırım Fonları	24.200	29.606	29.562
Repo	2.199	1.383	1.983
Emeklilik Yatırım Fonları	6.042	9.105	10.348
Hisse Senedi	19.623	40.666	45.551
Toplam	534.711	621.918	643.515

Kaynak: Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği [TSPAKB], 2010.

Tablo 32(b). *Yurt Dışı Yerleşiklerin Yatırım Tercihleri (Milyon TL)*

	2008	2009	2010/06
Hisse Senedi	35.417	82.631	89.529
DİBS	30.221	30.765	39.797
Eurobond	927	1.227	1.426
Mevduat	9.972	11.574	15.161
Toplam	76.537	126.197	145.913

Kaynak: TSPAKB, 2010.

Yatırımcı tercihleri ile ilgili bir başka ayrıntı, kurumsal yatırımcıların artmakta olduğudur. Eylül 2010 itibariyle yatırım fonlarının portföy büyüklüğü 30.250 milyon \$'a ulaşmış bulunmaktadır.

Tablo 33. *Kurumsal Yatırımcı Portföy Büyüklüğü (Milyon \$)*

	2008	2009	24.09.2010
A Tipi Yatırım Fonları	365	674	783
B Tipi Yatırım Fonları	15.253	19.047	19.003
Emeklilik Yatırım Fonları	4.193	6.084	7.538
Borsa Yatırım Fonları	128	170	143
Yatırım Ortaklıkları	152	339	396
Gayrimenkul Yat. Ort.	776	1.904	2.281
Risk Sermayesi Yat. Ort.	27	55	107
Toplam	20.895	28.273	30.250

Kaynak: TSPAKB, 2010.

SPK tarafından yatırım yapılabilecek menkul kıymet çeşitliliği ve halka açılan şirket sayısı artırılmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda varantlara ilişkin düzenlemeler yapılmış, 2010 yılında varantlar İMKB’de işlem görmeye başlamıştır.

Halka açılan şirket sayısının artırılması çalışmaları kapsamında, Ağustos 2009’da İMKB Gelişen İşletmeler Piyasası Yönetmeliği yayımlanarak KOBİ’lerin İMKB bünyesinde işlem görebileceği Gelişen İşletmeler Piyasası kurulmuştur. 2010 yılında ise SPK, İMKB TOBB ve TSPAKB tarafından “*Halka Arz Seferberliği*” başlatılmıştır. Halka Arz Seferberliği’nin amacı; “*halka arzları artırmak suretiyle şirketlerin sermaye piyasasının sunduğu imkânlardan yararlanmasına katkıda bulunmak, reel sektörümüzün finansman ihtiyacına yeni açılımlar getirmek, aile şirketlerimizin kurumsallaşp faaliyet ömürlerinin devamlılığı için destek kazandırmak, yatırım yapmak ve büyümek isteyen şirketlerimize ucuz ve sürekli kaynaklara erişim imkânları sunmak*” olarak açıklanmaktadır.

Güncel Gelişmeler: İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Projesi

Son yıllarda çok gündeme gelen ve hükûmet ve ekonomiyle alakalı kamu kurumlarının önemli gündem maddelerinden biri de İstanbul’un uluslararası finans merkezine dönüştürülmesidir. İstanbul’un uluslararası finans merkezi olmasına dair proje, Haziran 2008’de TBMM’de onaylanan 2007-2013 yıllarına ilişkin Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Proje dâhilinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına İstanbul Uluslararası Finans Merkezi (İFM) Strateji Belgesi hazırlama görevi verilmiştir. İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Strateji Belgesi 2 Ekim 2009’da Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Ekim 2009’da DPT tarafından İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı yayımlanmıştır. Söz konusu raporda hedefin, İstanbul’u öncelikle bölgesel, nihai olarak da küresel finans merkezi hâline getirmek olduğu açıklanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2009).

Konuyla ilgili olarak yapılan çalışmalarda ve yapılan değerlendirmelerde (Türkiye Bankalar Birliği [TBB], 2009; Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği [TSPAKB], 2007), finansal hizmetler sektöründeki iş gücünün büyüklüğü, nitelikli iş gücünün varlığı, risk derecelendirmeleri, sermayeye erişim kolaylığı, finansal hizmetlerin GSYİH’ye katkısı ve toplam finansal hizmetler

varlıklarının GSYİH'ye oranı, doğrudan dış yatırım tutarı ve yurt içi finansal hizmetler sektöründe yabancıların pay sahipliği, uluslararası piyasa oyuncularının sayısı, Türkiye'nin hedeflenen coğrafyalardan almış olduğu pazar payı gibi kıstasların önemli olduğu, İstanbul ve Türkiye'nin bu alanlardaki potansiyelinin artırılması gerektiği ifade edilmektedir.

Bu çerçevede, İstanbul'un önemli bir potansiyeli olmakla ve önemli aşamalar kaydedilmiş olmakla birlikte, birçok kıstas için istenen seviyede olmadığı görülmektedir. Çevremizdeki birçok ülkenin (Rusya, İspanya, İsrail, BAE) de uluslararası finans merkezi olmak konusunda rekabet ettikleri de göz önüne alındığında, İstanbul'un uluslararası finans merkezi olmak hedefinden henüz uzak olduğu değerlendirmesini yapmak yerinde olacaktır.

2000 SONRASI TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKASI

Cengiz Ceylan, Bilge Gürsoy

Dış ticaret politikası, bir ülkenin dış ticaretinin hacmini, bileşimini ve yönünü etkilemeye yönelik her türlü müdahaleyi ifade etmektedir. Dış ticaretin yönü, ele alınan ülkenin hangi ülke ve ülke gruplarıyla ticaret yaptığı, bunun zaman içindeki değişimi ve dış ticarete yoğunlaştığı ülkelerin hangileri olduğu ve yine yoğunlaşmadaki değişimlerin ele alınması, dış ticaret politikasının kapsamı içinde yer almaktadır (Seymen, Bilici ve Şanlısoy, 2009: 2).

Ülkeler izledikleri dış ticaret politikaları ile dış ticaretlerinin yönünü değiştirmek için müdahalelerde bulunabilirler. Bu müdahaleler, ülkenin dış politika önceliklerine göre değişebileceği gibi, ekonomik yapısının gerekli kıldığı ürün bazında dışa bağımlılığa göre de değişebilecektir. Dış ticaretin yönünü belirlemek için takip edilen politikalar ve yapılan müdahalelerde sadece yurt içi ekonomik ve politik tercihler değil, dünya ticaret sistemindeki değişimi de göz önünde bulundurulur.

Günümüzde bir yandan küreselleşen bir yandan da farklı bölgesel entegrasyonlar yoluyla kutuplaşan dünya ticaret yapısı dikkati çekmektedir. Bunun yanında GATT’ın imzalanmasından bu yana dünya ticaret sistemi de değişmiştir. Ülkelerin kendi ürünleri için talep yaratma ve dolayısıyla bu amaçla yeni pazarlara “talep yönlü girme” çabaları, yerini ürünlerine ham madde ve girdi temin etmek için aynı pazarlara “arz yönlü girme” çabalarına bırakmıştır (Seymen vd., 2009: 2). Bu gelişmeler sonuç olarak; cari işlemler ve dış ticaret dengesi üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır. Ekonomilerin dışa açılmalarıyla ülke refahı artarken, dış borçlanma zorunluluğu da makro dengeler üzerinde değişikliğe neden olmaktadır. Dışa bağımlılığın artması, döviz ihtiyacı doğurarak; kurları değiştirirken, faizler üzerinden transfer harcamalarına, girdi fiyatları üzerinden de, ürün fiyatlarının artmasına neden olmaktadır.

Türkiye 1980 yılına kadar, dünya konjonktürüne paralel olarak; yerli üretimin artırılması ve güçlendirilmesi, yerli üreticilerin dünya için üretime hazır olması ve yeni kurulan sanayilerin gelişmesi için ithal ikameci sanayileşme stratejisini benimsemiştir. Bu stratejinin bir katkısının da istihdam üzerinde olacağı beklenmiştir. Ancak bu tarihe kadar yerli üreticilerde böyle bir gelişme beklendiği kadar gerçekleşmemiş, sanayi için olmazsa olmaz girdiler olan petrol, enerji, ham madde, yarı mamul ve teknoloji alımlarını karşılayacak yeterli döviz girdisi sağlanamamıştır. 1979 yılında 70 cente muhtaç duruma düşen ülkemizin başlıca ihraç kalemleri olan incir, üzüm, fındık gibi tarım ürünleri gelirine, işçi dövizlerinin eklenmesine rağmen dış ticaret açığı kapatılamamıştır. Sürekli açık veren kamu bütçesi, verimsiz çalışan ve bu sebeple teknolojisini yenilenemeyen KİK ve KİT’lerin kamu kaynaklarından finanse edilmesi, yüksek oranlı enflasyon, döviz kurlarının yüksek oranlı artışı, dönemin temel ekonomik sorunları arasında yer almıştır. Bu gelişmeler, daha sonra “yapısal dönüşüm kararları” niteliğine sahip olan 24 Ocak 1980 İstikrar Tedbirleri’ni gündeme getirmiştir.

İstikrar tedbirlerinin en önemli yanı, bugüne kadar izlenilen kapalı ekonomik yapıdan açık bir ekonomiye geçme kararlılığıdır. Türkiye, ithal ikameci yapıyla mevcut durumu iyileştirememiştir. O nedenle “ihracata dayalı sanayileşme stratejisine” geçmiştir. Yerli üreticileri dünya ile rekabete açmadıkça, yeni dünya düzeyinde Türkiye’nin yer almasının mümkün olmayacağı anlaşılmıştır. Kamunun ekonomideki ağırlığının azaltılması, özel sektörün öncelenerek; kamunun yönlendirici olması anlamına gelen liberal iktisat politikalarının benimsenmesi kararı olarak da nitelendirilebilecek bu kararlar, dış ticarete dünya ile rekabet sonucu, ekonomimizin güç kazanacağı fikrine dayanmaktadır. İzlenecek yeni iktisat politikaları ile üretimin, tarımdan sanayiye ve hizmetler sektörüne kaydırılması öngörülmüştür. Ayrıca dış ticaret yapısının değiştirilmesi hedeflenmiştir. Açık ekonomiye geçen bir ülkenin, yatırım ve ara malları yanında, tüketim mallarını da ithal etmesi söz konusu olurken; zamanla tüketim mallarından başlamak üzere; kazanılacak rekabet gücü sayesinde, ara ve yatırım mallarına doğru bir geçiş hedeflenmiştir. Aynı şekilde benimsenen stratejiyle, ihracat içinde tarım mallarının payını küçülterek, sanayi mallarının ihracatına doğru yönelmek, temel hedefi oluşturmuştur.

1980-2000 DÖNEMİ DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE GENEL DEĞERLENDİRME

1980 sonrasında dış ticaret politikaları üzerine yoğunlaşmadan önce, 1980 öncesinde Türkiye'nin genel durumunun değerlendirilmesi, sürecin anlaşılmasına yardımcı olacaktır. 1973 ve 1979 yıllarında dünyada iki büyük krizin sık aralıklarla yaşanması ve dünyadaki finansal yapıda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeleri derinden etkileyecek bir değişimin başlamasıyla Türkiye de bu durumdan nasibini almıştır. 1970'li yıllarda Türkiye ekonomisinin dış kaynak ihtiyacının artmasına karşılık, bunu karşılayabilecek dış ticaret yapısının mevcut olmaması ve dünyadaki olumsuz konjonktürün varlığı, Türkiye'nin mevcut ekonomik politikalarının devam ettirilemeyeceğini göstermiştir. Dış ticaret politikaları açısından ele alındığında 1980 öncesi kalkınma planlarına bakılacak olursa ülkede kendi kaynaklarına dayalı bir sanayileşme yapısının benimsendiği ve bu bağlamda ithalata değil yerli üretime dayalı bir sanayileşme yönünde dış ticaret politikalarının yürütüldüğü görülür. Ancak Türkiye'nin 1978 yılında iç ve dış borçlarını ödeyememesi, o döneme kadar alınan dış yardımların hem azalması hem de yapısal olarak değişmesi (yardım yerine kredi hâlinde verilmesi) Türkiye'nin ihracata dayalı bir sanayileşme ve dış ticaret politikası izlemesinde etkili olmuştur.

24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte dış ticaret politikasındaki değişiklikleri bazı temel başlıklar altında toplamak mümkündür. Birincisi ihracata dayalı büyüme stratejisinin benimsenmesi nedeniyle ihracatın farklı uygulamalarla desteklenmesidir. İkincisi döviz kuru politikasıdır. Bu süreçte ilk olarak yüksek oranlı devalüasyonun ardından günlük olarak belirlenen kur sistemine geçilmiştir. Üçüncü olarak ithalatın önündeki engellerin hızlıca azaltılması ve hatta ortadan kaldırılmasıdır. (Kepenek ve Yentürk, 2004: 283)

1980 sonrasında belirlenen dış ticaret politikalarının sonuçlarının değerlendirilmesi için öncelikle ithalat ve ihracat rakamları ile dış ticaretin yapısal değişiminin incelenmesi gerekmektedir. 1980 yılında toplam ihracat 2.9 milyar dolardan 2000 yılında 27.7 milyar dolara yükselmiştir. İhracat miktarındaki yıllara göre değişim oranına bakıldığında ise istikrarlı bir tablodan söz etmek mümkün

değildir.¹ Özellikle kriz dönemlerinde ihracatın artış değerlerinin eksi değerler aldığı görülmektedir. İhracata karşılık ithalat rakamlarına bakıldığında, 1980’de 7,9 milyar dolardan 2000’de 54,5 milyar dolara çıkmıştır. 1980-2000 yılları arasındaki dönemde, Türkiye’nin sürekli dış ticaret açığı verdiği, sadece kriz dönemlerinde bu açığın azaldığı görülmektedir. Ancak ithalat ve ihracata ilişkin rakamsal değişimler Türkiye’nin dış ticaretindeki gelişimin anlaşılmasında yeterli değildir. Dolayısıyla konunun daha iyi anlaşılabilmesi için dış ticaretin yapısal analizine ihtiyaç vardır.

1980 sonrasında ihracata dayalı sanayileşme ve büyüme politikaları çerçevesinde ihracat rakamlarının önemli bir sıçrama kaydettiği daha önce de belirtilmişti. 1980-88 arasındaki dönemde ihracattaki sayısal artışın temelinde yatan birtakım nedenleri burada belirtmekte fayda vardır. Bunlar, dünya konjonktüründeki olumlu gelişmeler, ihracata yönelik uygulanan çok yönlü teşvikler, iç talebi sınırlayan politikalar ve kapasite kullanım oranlarının arttırılması olarak sıralanabilir. Ancak bu olumlu gelişmeler 1988 sonrasında devam etmemiş, ihracatın artış oranı düşmeye başlamıştır. 1988-1995 yılları arasında ihracatta gereken performansın gösterilememe nedenleri arasında ihracatta yapısal gelişmeler için yeterli önlemlerin alınmaması, iç talebin artması ve TL’nin değer kazanmaya başlaması gösterilebilir. Dış ticaretin bu dönemdeki analizinden önce ülkenin içinde bulunduğu en önemli ekonomik sorun olan bütçe açıklarından söz etmek yararlı olacaktır.

Bilindiği gibi 1990’lı yıllar Türkiye ekonomisinin kamu dengelerinde derin bir çöküşün yaşandığı yıllardır. Son on yılda yapılan kamu harcamalarına karşın kamu gelirlerinin bu harcamalara yetmemesi ve farkın giderek büyümesi, kamu borçlanma gereğini yüksek düzeylere çıkarmış; iç borç ve faiz yükünü artırmıştır. Konsolide bütçe toplam harcamalarının dağılımında 1990’dan 2000’e kadar geçen sürede en önemli artış borç faiz ödemeleri kaleminde olmuştur. Her sene yapılan net yeni iç borçlanma, toplam iç borç stokunun % 50’sini aşan bir tempoda sürdürülmüştür. İç borç stokunun millî gelire oranı 2001 sonunda % 68’e yükselmiştir İç borç faiz ödemelerinin, gayrisafi millî hasılaya oranı ise 1990’ların

1 Ek Tablo 1’de dış ticaret verileri yer almaktadır.

başında sadece % 2 civarında iken, artan iç borçlanma temposuna koşut olarak 2001’de % 22’ye yükselmiştir. Artan faiz yükü, kamunun gelirlerini rasyonel bir biçimde sosyal devlet ve büyüme amaçlı olarak kullanabilme olanaklarını ortadan kaldırmıştır. Nitekim, iç borç faiz ödemeleri, vergi gelirlerinin 2002 Haziran itibariyle % 120’sini götürmektedir. Oysa 2002 bütçesine ilişkin hedefleri vergi gelirlerinin sadece % 74’ünü faiz harcamalarına ayırmayı planlamaktaydı. Diğer yandan, birincil (faiz-dışı) bütçe dengesinde her ne pahasına olursa olsun fazla yaratma kaygısı, doğrudan doğruya diğer harcama kalemlerine yansıtılmış, bu yaklaşımdan en büyük payı da yatırım harcamaları almıştır. İşçilik maliyetleri hariç tutulursa konsolide bütçe toplam yatırım harcamalarının 1995’ten bu yana, toplam harcamaların % 6’sını aşmadığı görülmektedir. 1985’te bütçe harcamaları içinde % 20,7’ye ulaşan bir paya sahip olan yatırım harcamalarının 1990’larda hızla geriletilmiş olması ve 2000’li yıllara girerken Cumhuriyet tarihinin en düşük değerlerine ulaşması, çok düşündürücü bir gelişmedir. Kamu harcamaları içinde faiz harcamalarının payı giderek yükselirken, eğitim ve sağlık harcamalarının payı giderek gerilemektedir. 1990’da eğitim harcamalarına ayrılan pay, toplam harcamaların % 18,8’i iken, 2000 başında bu oran % 11,2’ye düşmüştür. Kamu yatırımlarının iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 1990’lı yılların en vahim sonucudur. (Voyvoda ve Yeldan, 2002: 2)

Dış ticaret kalemlerinden ihracat, 1994 yılında yaşanan kriz ve devalüasyonun ardından yeniden yükselmeye başlamıştır. 1996 yılında AB ile Gümrük Birliğine gidilmesi kararları alındıktan sonra, Türkiye’nin ihracatı hem niteliksel hem de niceliksel olarak yeni bir değişim süreci içerisine girmiştir. Ancak bu olumlu gelişmelerin sürekliliği sağlanamamış, 1997 yılında Asya Krizi, 1998 yılında Asya Krizi’nin Rusya’ya sıçraması ve Türkiye’nin Rusya ile olan baval ticaretinin büyük darbe alması, 1999 yılında Marmara’da deprem felaketinin yaşanmasıyla Türkiye ekonomisi sıkıntılı bir sürecin içine girmiştir. 1999 yılı sonunda döviz kuruna dayalı istikrar programına başlanılmış ancak 2000 ve 2001 yıllarında kriz ortamına sürüklenmiştir. Bu süreç içerisinde ihracatta düşüş yaşanırken, dış açıkların azalmasına yardımcı olan ithalatta da azalmalar görülmektedir.

Buraya kadar dış ticaretin niceliksel yönü ele alınmıştır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi asıl üzerinde durulması gereken konu dış ticaretin niteliksel yapısıdır. Dış ticaretin yapısal olarak incelenebilmesi için ithalatı ve ihracatı oluşturan ana kalem grupları ile bu kalemlerin altında yer alan temel unsurların belirlenmesi ve ağırlıkların hangi düzeyde olduğunun ortaya konulması gerekmektedir.

Tablo 1. Ana Sektörlere Göre İhracat (%)

	Tarım	Madencilik	Sanayi
1980	57,4	6,6	36,0
1983	32,8	3,3	63,9
1984	24,5	3,4	72,1
1985	21,6	3,1	75,3
1986	25,3	3,3	71,4
1987	18,2	2,7	79,1
1988	20,1	3,2	76,7
1989	17,3	3,5	78,9
1990	17,4	2,5	79,9
1991	19,0	2,1	78,6
1992	14,5	1,8	83,5
1993	14,9	1,5	83,4
1994	12,7	1,5	85,7
1995	9,9	1,8	88,2
1996	9,3	1,6	88,4
1997	9,0	1,5	88,8
1998	8,7	1,3	89,2
1999	7,7	1,4	90,1
2000	6,0	1,4	91,9

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2011.

İhracatın ana sektörler göre dağılımına bakıldığında, 1980 sonraki dönemde kayda değer değişimlerin yaşandığı söylenebilir. 1980 yılında tarım, madencilik ve sanayinin sırasıyla ihracat içindeki payları, % 57,4, % 6,6, % 36 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise tarımın toplam ihracat için-

deki payı % 6, madencilik % 1,4, sanayinin ise % 91,9 olarak gerçekleştiği görülmektedir.² Bu yaşanan değişim, sanayileşme yolunda ilerleyen ve yol kat eden bir ülke görünümünü vermektedir. Bunun nedeni sanayileşen ülkelerin, hava şartları ve verimli topraklara bağlı olarak üretilen tarımsal ürünlerden ziyade teknolojik gelişmeyi içinde barındıran sanayi ürünleri ihracatıyla ön planda olmalarıdır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, ihracatın kompozisyonunun nitelik bakımından incelenmesi gerekmektedir. Ancak bu noktada sadece temel gruplara bakılması analizin tamamlanması için yeterli olmamakta, bu ana grupların altında yer alan kalemlerin ağırlıklarına bakılması zorunlu hâle gelmektedir.

Tablo 3'te yer alan veriler 1980'den Gümrük Birliğine girene kadar geçen süreçte ihracatın ürün grupları bazında toplam ihracattan aldığı payları göstermektedir. Bu süreçteki önemli gelişme, ihracatta tarım ürünleri payının hızlı bir şekilde azalması ve bunun yanı sıra sanayi ürünlerinin payının artmasıdır. Ancak sanayi ürünleri olarak tanımlanan gruba bakılırsa alt ürün gruplarında tarıma dayalı ürünlerin payının hem artış eğiliminde hem de toplam içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülür. Bunun yanı sıra çok fazla teknoloji gerektirmeyen ürünler ve ham madde olarak nitelendirilebilecek dokuma ve demir-çelik ihracatının da sanayi ürünlerinin % 50'sini oluşturması 1995 yılına gelindiğinde hâlâ bize Türkiye'nin tam anlamıyla sanayi malları üreten bir ülke görünümünde olmadığına ilişkin veriler sunmaktadır.

Gümrük Birliği Anlaşması'ndan sonra ihracattaki sayısal artışa karşın, ihracat yapısındaki gelişme daha önceki dönemle paralellik arz etmektedir. Bu bağlamda sanayi ürünleri ana başlığı altında toplanan alt ürün gruplarının payındaki değişim dikkatli bir şekilde incelenmelidir. Gıda ürünlerinin payı 1997 yılında % 10,4 iken 2000 yılında bu oran % 6,6'ya kadar düşmüştür. Bunun yanı sıra dikkat çekici bir diğer gelişme, çok uzun yıllardır ekonomik gelişmemizde lokomotif rol üstlenen tekstil sanayinin payında da önemli bir azalmanın yaşanmasıdır. Tüm bu tespitlerin ötesinde makine-teçhizat ile ulaşım araçları ihracatında büyük bir sıçrama yaşanmıştır. Bu gelişmenin temelindeki unsurun otomotiv ve otomo-

2 İhracatın ana mallar açısından grupları Tablo 2'de yer almaktadır.

tiv sanayine bağlı yan sanayinin olduğunu söylemek mümkündür. 1996 yılından itibaren motorlu kara taşıtları ve ulaşım araçları ihracatındaki artış, Avrupa'nın bu alandaki üretimini yakın coğrafya içerisinde yer alan ve yeterli teknik ve iş gücü kapasitesine sahip olan Türkiye'ye yönlendirmesiyle bağlantılıdır. Bu süreci etkileyen birçok unsurdan söz etmek mümkündür. Ancak burada üzerinde durulması gereken husus, Avrupa'daki motorlu kara taşıtları ve diğer ulaşım araçları üretiminin Türkiye'ye kaymasına bağlı olarak Türkiye'nin ihracat yapısının sanayileşme yönünde bir adım daha yol almasına yardımcı olmasıdır.

Tablo 2. Ana Sektörlere Göre İthalat (%)

	Yatırım Malı	Ham Madde	Tüketim Malı
1980	20,0	77,9	2,2
1983	14,4	84,4	1,2
1984	13,9	84,0	2,1
1985	16,1	79,8	4,1
1986	21,4	74,1	4,3
1987	17,1	78,0	4,9
1988	18,6	77,1	4,3
1989	16,1	79,2	4,7
1990	18,1	72,4	9,3
1991	20,4	71,5	7,5
1992	21,1	70,8	7,7
1993	25,0	65,9	8,6
1994	22,4	71,2	5,9
1995	22,7	70,2	6,8
1996	23,7	65,9	10,1
1997	22,9	66,1	10,4
1998	23,1	64,4	11,7
1999	21,5	66,0	11,9
2000	20,9	66,1	12,7

Kaynak: DPT, 2011.

1980 yılından sonra ihracata dayalı büyüme stratejisine bağlı olarak ihracatın arttırılması, buna karşılık ithalatın kontrol altında tutulması, öncelikli ekonomi politikaları olarak yürütülüyordu. 1980-1990 arasındaki dönemde çok büyük artışlar olmadan belli bir çizgide ithalatın sürdürüldüğü söylenebilir. Ancak, 1990 sonrasında özellikle Gümrük Birliği Anlaşması'ndan sonra kriz dönemleri haricinde ithalatın önemli sıçramalarla 2000 yılında 54,5 milyar dolara kadar yükseldiği görülmektedir. İthalattaki bu artış bir yandan ihracatın artmasına olanak sağlarken diğer taraftan dış ticaret açığının genişlemesine yol açarak; dış dengesizlikler nedeniyle ülke ekonomisinin farklı arayışlara sürüklenmesine neden olmaktadır.

Daha önce de belirtildiği, gibi ithalatın sayısal gelişiminden daha ziyade niteliksel gelişimi dış ticaret analizi için önem arz etmektedir. İthalatın niteliksel gelişiminin değerlendirilmesinde temel esas ara malları, yatırım malları ve tüketim mallarındaki değişimlerin takibidir.

1980-2000 arasındaki dönemde ithalatın mal gruplarına göre dağılımına baktığımızda ara ve yatırım mallarının paylarında bir azalma meydana gelmesine karşılık bu dönem içerisinde istikrarlı bir çizgi takip ettiği görülmektedir. Ara mallarının toplam ithalat içindeki payının % 66-79 aralığında değişim göstermesi, ihracat artışının ithalata bağlı olarak gerçekleştiğinin bir kanıtı olarak değerlendirilebilir. Bu noktada, Türkiye ekonomisinin sanayileşme yolunda ilerleyebilmesi için ihracatının ithalata olan bağımlılığını en aza indirmesi gerektiği belirtilmelidir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2007: 56). Yukarıda bahsi geçen dönemde en dikkat çekici değişim, tüketim mallarının payındaki hızlı artıştır. Daha öncede belirtildiği gibi ithalatı kısıtlayıcı tedbirlerin alınmasına bağlı olarak 1990 yılına kadar kontrol altında tutulan ithalat, daha sonraki süreçte büyük bir sıçrama yapmıştır.

1999-2000 IMF ANLAŞMASI ÇERÇEVESİNDE DIŞ TİCARET POLİTİKALARI

Türkiye 1999 yılı Aralık ayında niyet mektubu ile gerçekleştirilen *2000 Enflasyonu Düşürme Programı*'na çok olumsuz koşullar altında başlamıştı. 1997 yılında Asya ülkelerinde başlayan ve tüm dünyada hissedilen Asya Krizi ve bu krizin bir uzantısı olan 1998 Rusya Krizi ve ardından 1999 Ağustos ayında ya-

şanan Marmara depremi üst üste gelen problemler ve bu problemlerin ülke ekonomisinde yarattığı hasarlar, var olan kökleşmiş sorunların sürdürülemez hâle gelmesine neden olmuştur. Ortaya çıkan bu gelişmeler, reform niteliğinde yeni bir başlangıç yapılması fikrinin oluşmasına yol açmıştır. Bu çerçevede ele alındığında, IMF ile hazırlanan Enflasyonu Düşürme Programı üç ana başlık altında toplanabilir: Kamu reformu; döviz kuru nominal çapasına dayalı para programı, sosyal güvenlik, özelleştirme ve tarım kesimine yönelik yapısal nitelikli dönüşümler (Yeldan, 2001: 161).

Asya Krizi'nin ardından IMF politikaları ünlü ekonomistler hatta IMF ve Dünya Bankasında üst düzey yönetici ve ekonomist olarak çalışan kişiler tarafından eleştirilmeye ve sorgulanmaya başlanmıştır. Bunun yanı sıra 1999 Seattle'daki DTÖ toplantısında protestoların yaşandığı bir süreçte 1999 yılında IMF ile yapılan anlaşma, bir kesim tarafından kaygı ile izlenmiş ve uygulanan politikalar eleştirilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde özellikle dış ticaret politikaları üzerinde durulması sebebiyle 2000 yılı Enflasyonu Düşürme Programı'nın önemli bir ayağı olan döviz kuru nominal çapasına dayalı para programının vurgulanması yerinde olacaktır.

2000 yılı programının döviz kuru politikaları ve para politikalarının temelinde yerli ve yabancı yatırımcılar için güvenli bir ortamın yaratılması ve dolayısıyla yatırımların arttırılmasına dönük olarak para ve döviz kurundaki gelişmeler, önceden tahmin edilebilir hâle getirilmeye çalışılmıştır. Daha öncede birçok ülkede uygulanan döviz kuruna dayalı istikrar programlarında olduğu gibi döviz kurunda meydana gelecek değişiklikler belli bir program çerçevesinde önceden belirlenmekte ve piyasalara duyurulmaktadır. Türkiye'deki uygulamada ise 1 US\$ + 0.77 Euro'dan oluşan bir sepet oluşturulmuş ve bu sepetin günlük aşınması 2000 yılı sonuna dek Merkez Bankası tarafından belirlenerek % 20 oranında değer yitirmesi planlanmıştır (Celasun, 2002: 14). Kur sepeti Temmuz 2001'e kadar sabit ölçüde değer yitirdikten sonra belli bir bant içinde dalgalanması hedeflenmiştir. Ayrıca merkez bankasının parasal tabanı sadece net dış varlıklardaki artış ya da azalışlara göre değiştirebilmesi Merkez Bankasının bu program çerçevesinde Para Kurulu gibi hareket etmesine neden olmuştur.³

3 Para kurulu sisteminde bir ülke parasının değeri sağlam paralardan birinin değerine eşitlenir ve dev-

2000-2001 KRİZİNDE DIŞ TİCARET POLİTİKALARININ ETKİSİ

IMF ile yapılan anlaşma çerçevesinde uygulamaya geçirilen Enflasyonu Düşürme Programı ilk sekiz ay olumlu gelişmeler kaydetmiş ancak Türkiye'nin önemli yapısal sorunlarına ilişkin önlemlerin alınmaması ve piyasalardaki gelişmelerin doğru şekilde analiz edilip yorumlanamaması programın sorunlu yanlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Programın uygulanmaya başlamasından sonraki sekiz ay içerisinde 10 milyar dolardan fazla sermaye girişi olmuş, ancak cari işlemler açığı 7 milyar dolara ulaşmıştır. Enflasyon, yıl başında % 66,7'den üçüncü çeyrekte % 48,4'e düşmüş ancak programa göre bu düşüşün yeterli olması TL'nin değer kazanmasına yol açmıştır (Kazgan, 2005: 239). TL'nin aşırı değerlendirilmesi ise ihracatın olumsuz etkilenmesi ve ithalatın artması şeklinde çift yönlü bir dengesizliğin meydana gelmesine sebebiyet vermiştir.

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere; 2000 yılı Programı kamu kesimi reformu, döviz kuru çıpasına dayalı para politikaları ve yapısal reformlardan oluşmaktaydı. Bu bağlamda ele alındığında 2000 Kasım ve 2001 Şubat ayında meydana gelen krizlerin temelinde yatan unsurları bir başlık altında değerlendirmek yanıltıcı olacaktır. Süreç içerisinde ekonominin genelinde etkili olan farklı faktörlerden bahsedilmesi ve tetikleyici mekanizmaların neden sonuç ilişkileri çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir. Öncelikle döviz kuruna dayalı para programının değerlendirilmesi bu aşamada anlamlı olacaktır. Döviz kuru nun yerli ve yabancı yatırımcıların güvenini temin amacıyla piyasalara önceden duyurulması ve Merkez Bankasının net dış varlıklar ve net yurt içi varlıklar üzerindeki inisiyatifinin azaltılması sonucunda Para Kurulu gibi hareket etmeye başlayan Merkez Bankası, geleneksel para politikası araçlarını kullanamaz hâle gelmiş ve piyasalardaki likidite ihtiyacının karşılanmasında uluslararası spekülatif finansal sermaye akımları önemli bir kaynak olarak ortaya çıkmıştır (Yeldan, 2002: 4). Öyle ki, Türkiye'nin sağlam finansal bir altyapıya sahip olmaması, piyasaların ihtiyacı olan sıcak para akışının ancak faiz oranlarındaki artış ile sağlanmasına yol açmış ve faiz oranlarındaki artış TL'nin aşırı değerlendirilerek programın geleceğini tehlikeye sokmuştur.

letin elindeki döviz rezervleri kadar para basılır; bunun dışında para basılamaz (Çağlar, 2003: 78).

Öteden beri kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucu oluşan “kamu borçlanma gereği”, iç borçlanmayı ve dolayısıyla faiz oranlarının artmasını gerektirmiştir. Artan faiz oranları ve değerli TL, faiz-kur makasının açılması-na neden olmuştur. Bu gelişmeler, kısa vadeli sıcak para girişlerini hızlandırmıştır. Diğer taraftan da yüksek faizlerin fiyatlar ve yatırımlar üzerindeki olumsuz etkisi, ekonomik sorunların boyutunu artırmıştır. Ortaya çıkan kırılgan durum, piyasaları spekülâtif hareketlere duyarlı hâle getirmiştir. Benzer gelişmeler 1994 Krizi öncesinde de yaşanmıştı. Kısa vadeli portföy girişlerinin hızlı bir biçimde çıkışıyla azalan döviz rezervleri, kurların aşırı değerlenmesine neden olmuştur.

Kriz sonrasında yapılan en önemli eleştirilerin, gerekli yapısal reformların tamamlanamaması, yanlış bürokratik uygulamalar ve özellikle kamu açıklarının piyasalar üzerindeki baskısı hususlarında odaklandığı söylenebilir. Ancak kamu açıkları açısından bir değerlendirme yapıldığında, Program’a ilişkin mali hedeflerin başarılı olduğu ifade edilebilir. Faiz dışı bütçe fazlası 2000 yılında GSYH’nin % 6,1 ve 2001 yılında % 6,7’ye yükselerek hedeflerde başarılı olunmuştur.

2000 Kasım ayında sinyal niteliğinde bir küçük çaplı krizin ardından 2001 Şubat ayında yaşanan krizin arkasında yatan önemli bir faktör olarak cari işlem açıkları gösterilebilir. Cari işlem açığının 1999 yılında 1.3 milyar dolardan 2000 yılında 9.8 milyar dolara çıkmış olması ve cari açığın GSYH’ye oranının kırmızı alarm düzeyine yakın bir seviyeye yükselmiş olması hiç beklenmedik şekilde 2001 yılında yaşanan krizin bir ödemeler bilançosu krizine dönüşmesinde etkili olmuştur. Cari açık, ekonomi politikalarının bir sonucu olarak nitelendirilebilir. Parasal tabanın Merkez Bankası tarafından piyasadaki koşullara göre ayarlanamaması, faiz oranlarındaki artışa dayalı spekülâtif para girişlerinin fazlalığı ve buna dayalı TL’deki aşırı değerlenme cari açığın hızla artmasında rol oynayan faktörler olarak sıralanabilir. İhracatın ithalata bağımlılığının 1980 sonrasındaki süreçte kırılamaması ve ihracatın küresel ekonomik koşullar altında değerlendirilip yeni politikaların uygulanamaması, döviz gelirlerinin sınırlandırılmasına ve borçların sürdürülememesine yol açmıştır.

2000 Kasım ayına gelindiğinde ısınan piyasalar tepki vermeye başlamış ve ilk tepkiler faiz yoluyla gerçekleşmiştir. Kasım ayının sonlarına doğru bankalar

arası piyasada gecelik borçlanma basit faizi üç kat artarak ortalama % 110,8'e, en yüksek ise 210'a fırlamıştır. Bu yaşanan gelişmeler karşısında Merkez Bankası daha yüksek faiz oranı, döviz rezervlerindeki kayıplar ve 7.5 milyar dolarlık ek IMF kredisi ile geçici olarak krizin atlatılmasını sağlamıştır (Uygun; 2001: 8). Ancak bir kez piyasalarda güvensizlik ortamının baş göstermesi, üst üste gelen spekülasyon saldırıları ve Türk bankacılık sistemindeki sorunların birleşmesiyle esas kriz, 2001 Şubat ayında gerçekleşmiştir. Kriz, finansal yapıdaki zayıflık; vade süresi, uluslararası portföy yatırımlarının döviz kompozisyonu, yurt içi kredilerin maliyeti ve dağıtımına kadar birçok konuyu kapsadığı gibi özellikle banka bilançolarının aktif ve pasif tarafında yeni ve alışıksız olunmayan risklerle birlikte, bankaların açık pozisyonlarının bu döneme rastlaması, bankaların finansal yapılarındaki kırılganlığını arttırmıştır. Belirtilen bu olumsuzlukların ardından devletin üst kademelerinde başbakan ve cumhurbaşkanı arasındaki tartışma, ikinci spekülasyon saldırıyı başlatmış ve bu kez döviz krizi baş göstermiştir. Kamu bankalarının açıklarının ödenmesinde Merkez Bankasının müdahale edememesi ve döviz rezervlerindeki hızlı erimeye paralel olarak faizler % 7500'e fırlamış ve bankacılık sistemi dört günde ortalama % 2500 faizle işlemleri döndürmek zorunda kalmıştır. Kriz sürecinde finans sektörüne gelen yük, ortalama 15 milyar dolayında gerçekleşmiştir. Artık gelinen noktada Program'ın devam ettirilmesi mümkün değildir. Döviz kuru dalgalanmaya bırakılmasının ardından ABD dolarının değeri 680 milyon TL'den, Mart başında 0,988-1,027 milyon TL aralığına yükselmiştir ve finansal piyasalardaki kriz, çok geçmeden reel sektörü de etkilemeye başlamıştır (Akçağlayan, 2007: 5).

2002 SONRASINDA ALINAN YENİ KARARLAR ÇERÇEVESİNDE DIŞ TİCARETİN YAPISAL ANALİZİ

2001 Krizi'nin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ekonominin yeniden yapılandırılması, kamu kaynaklarının tahsisine ilişkin düzenlemeler ve yolsuzlukla mücadele, güven ortamının yeniden temin edilmesi şeklinde üç temel başlık altında toplanmıştır. Bu temel başlıkların alt başlıkları ise şunları içermektedir:

- a. Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı biri biçimde sürdürme,
- b. Bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere; hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırılma, böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurma,
- c. Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirme,
- d. Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakârlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikası sürdürme ve
- e. Bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısını oluşturma (Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], ty: 12-13).

2001 Mayıs ayı içerisinde uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile dış ticaret politikaları açısından en belirleyici uygulamanın dalgalı kur sistemi olduğu söylenebilir. Bu bağlamda 2001 yılı ile günümüze kadar olan süreç içerisindeki dış ticaretteki gelişmelerde esas belirleyici rolü, dalgalı döviz kuru politikasının üstlendiği ifade edilebilir.

Aynı şekilde Program'ın ön gördüğü faiz dışı fazla, sosyal harcamalar için ayrılacak payı kısıtlamıştır. Kamu borçlanma gereğinin artması, üretim yerine kamuya borç verme eğilimini artırınca, bir yandan üretime aktarılacak kaynaklardan sapmaya neden olmuş, fiyat istikrarı ve istihdam üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmuş, diğer yandan bir rantiyer sınıfın doğmasına olanak sağlamıştır. Dahası, bu rant gelirleri üzerine bir vergi konulmayarak tüm kaynaklar rantiyer kesim üzerine aktarılmıştır⁴.

GEGP temel olarak kamu borcunu tasfiye programı niteliği taşımaktadır. Yapısal dönüşüme ve kalkınma perspektifine ilişkin bir program değildir. Prog-

4 Burada bahsedilen rant gelirlerine vergi konularak; elde edilen gelirlerin eğitime aktarılması hâlinde Türkiye ekonomisinin büyüyeceğine ilişkin ampirik bir çalışma Voyvoda ve Yeldan tarafından yapılmıştır. Çalışmanın İngilizce olan aslı ve analitik denklemleri ve ayrıntılar için bk. Voyvoda ve Yeldan, 2002.

ramın 30. maddesinde yer alan “yatırımı artırmak” ifadesi, sadece sathi bir ifade olup yatırımları gerçekleştirebilecek iktisadi bir çerçeveden söz etmemektedir. 20 Kasım 2001 tarihli niyet mektubunda, iktidarın IMF’ye “yatırım ortamını iyileştirmeyi” taahhüt ettiği tedbirlerin çoğu, yabancı sermayeyi huzursuz eden denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmayı amaçlayan mevzuat değişikliklerinden ibarettir. Program, büyüme hedefinden ziyade büyüme tahmini yapmaktadır. Ayrıca Program’ın dış ticareti etkileyen en önemli yanı, pahalıya üretilen ürünlerin üretiminden vazgeçilerek; bu ürünlerde ithalata yönelmesini telkin etmesidir.

Ekonomideki tüm düzenlemelere rağmen krizin etkilerinin ortadan kaldırılamaması, bir anlamda koalisyon hükûmetinin başarısızlığı şeklinde yorumlanmıştır. Bu gelişmeler sonrasında; 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimlerle yeni kurulmuş bir parti olan Adalet ve Kalkınma Partisi, oyların % 34,43’ünü alarak 365 milletvekili ile tek başına iktidar olmuştur. Öteden beri koalisyonlarda başarılı olamayan Türkiye yönetimi, bu sayede siyasal istikrarı sağlayarak ekonomi alanında da istikrarlı bir gidiş sergilemiştir. 2000 yılında bankacılık alanında yapılan değişiklikler, üst üste yaşanan krizlerden alınan dersler, yeni hükûmetin ekonomik tedbirleri uygulanmadaki ısrarlı tutumu, tüm makro ekonomik değişkenlerin olumlu seyrine neden olmuştur. Türkiye’nin başat sorunu olarak görülen enflasyon, tek haneli rakamlara düşürülmüş, üretim ve ihracat artırılmıştır. Bununla birlikte iç ve dış borçların GSYH’ye oranının düşürülmesi, bütçenin denetim altına alınarak; kamu borçlanma gereğinin önemli ölçüde aşağı çekilmesi ve buna bağlı olarak faiz oranlarının düşürülmesi, dönemin en önemli gelişmeleri arasında sıralanabilir (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği [MÜSİAD], 2010). 2008 yılında etkisini iyiden iyiye gösteren Küresel Finans Krizi yılları hariç tutulacak olursa kişi başına gelir 2002 yılındaki 3.529 dolardan, 2008 yılında 10.440 dolara yükselmiş; aynı tarihler arasında işsizlikte önemli bir düşüş sağlanamamasına rağmen, istihdamın sektörel dağılımında olumlu sayılabilecek gelişmeler olmuştur. Tarımda üretim azalmamasına karşın, tarım istihdamı % 34,9’dan % 24,7’ye düşmüştür. Doğrudan yabancı yatırımlar 2003’te 1.8 milyar dolardan 2007’de 22 milyar dolara çıkmıştır. Kısa vadeli sermaye girişlerinin devam etmesiyle birlikte TCMB döviz rezervleri 18 milyar dolardan 76 milyar dolara yükselmiştir. Bugün de döviz rezervleri açısından herhangi bir sorun ya-

şanmamakta TL'nin istikrarında bu durum asıl rolü oynamaktadır. Yine aynı dönemde merkezî yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı % 11,9'dan % 1,6'ya, borç stokunun GSYH'ye oranı ise % 73,8'den % 39,5'e gerilemiştir. Borçların faiz ödemeleri olan faiz harcamalarının GSYH'ye oranı ise büyük ölçüde azalmıştır. 2002'deki % 14,8 oranından 2008'de % 5,3'e düşmüştür (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği [MÜSİAD], 2010).

Önemli gelişmelerden biri de reel borçlanma faizlerinde gerçekleşmiştir. 2002'de % 44'ler düzeyinde olan reel borçlanma faizleri 2010'un üçüncü çeyreğinde sıfıra yaklaşmıştır. İMKB indeksi 10.000 düzeyinden 70.000'i aşmıştır (MÜSİAD, 2010). Makro ekonomik göstergelerdeki bu gelişmeler, dış ticarete de kendisini göstermiştir. Dış ticaret hacmi yüksek bir artış göstermekle birlikte, ihracatın ithalata bağımlılığı sürmektedir. Bu sonuç, cari açığın büyümesini beraberinde getirmiştir. Öyle ki, cari açık sorununun bir ekonomik krize dönüşmemesi, portföy yatırımları sayesinde bugün için mümkün olmaktadır. Ancak ekonomideki bıçak sırtı bu durumun, köklü bir çözüm olmadığı da açıktır.

2001 yılında ihracat 34.7 milyar dolar iken bu rakam 2008 yılında 140.7 milyar dolara ulaşmıştır. 2009 yılı ihracat rakamı ise bir önceki yıla oranla düşüş kaydederek 109.6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu düşüşte 2007 yılının yaz aylarında ABD'de başlayan küresel ekonomik krizin gecikmeli yansımaları etkili olmuştur. 2010 yılının ilk yedi aylık toplam ihracatı ise 68.3 milyar dolar olmuştur. Buna karşılık ithalat 2001 yılında 38 milyar dolardan 2008 yılında 193.9 milyar dolara yükselmiştir. 2009 yılında ihracatta yaşanan gerileme ithalatı da etkileyerek ithalatın 134.5 milyar dolara gerilemesine neden olmuştur. 2010 yılının ilk yedi aylık toplam ithalat değeri ise 94.5 milyar dolardır. İhracattaki artış oranından daha fazla bir artışın ithalatta yaşanmasıyla dış ticaret açığı 2001 yılındaki 3.3 milyar dolardan 2008 yılında 53 milyar dolara fırlamıştır. Dahası, cari açığın GSYH'ye oranı 2006 yılına kadar düşmüş, bu tarihten sonra hızlı bir yükseliş göstermiştir. Bu gelişme hem ekonomin borç birikiminin artmasına hem de cari işlem açıklarının sürdürülebilirliği açısından olumsuz bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Tablo 3. İhracatın Mal Gruplarına Göre Dağılımı (%)

	Yatırım Malı	Ara Malı	Tüketim Malı
2000	7,8	41,6	50,4
2001	8,5	42,7	48,7
2002	7,7	40,6	51,2
2003	9,2	39,1	51,1
2004	10,3	41,1	48,3
2005	10,9	41,2	47,4
2006	11,0	44,2	44,2
2007	12,8	46,1	40,7
2008	12,7	51,3	35,7
2009	10,9	48,7	39,9
2010	10,3	49,5	39,8

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2011a.

1980-2000 dönemi incelemesinin yapıldığı önceki bölümün bir devamı niteliğindeki 2002 ve sonrasındaki sürecin değerlendirmesi yine ihracat ve ithalat yapısındaki değişimin analiz edilmesiyle mümkün olacaktır. İhracatın genel ekonomik sınıflama içerisindeki dağılımına bakıldığında yatırım malı oranının 2000 yılında % 7,8'den 2007 yılında % 12,8'e yükseldiği görülmektedir. 2008, 2009 ve 2010 yıllarının alınmamasının nedeni Küresel Ekonomik Kriz'in etkilerinin devam etmesidir. Ara malı ve tüketim malı değerlerine bakıldığında ise iki grubun birbirine çok yakın değerlerde seyrettiği ve ihracatın yaklaşık % 90 gibi büyük bir kısmını oluşturduğu görülmektedir. Bu durum 1980 sonrasında ihracata dayalı büyüme stratejisinde hâlâ belirlenen hedeflere ulaşamadığını göstermektedir. Çünkü gelişmiş ekonomilerin ihracat yapısı analiz edildiğinde büyük kısmın yatırım mallarına ait olduğu söylenebilir.

2001 sonrasında ihracat yapısının sadece genel ekonomik gruplara göre değerlendirilmesi yeterli olmamakta, özellikle temel tarım, maden ve imalat grupları arasındaki dağılımın da incelenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. 2001 yılından 2008 yılına gelindiğinde yarı yarıya bir düşüş ile tarım ürünlerinin toplam ihracat içindeki payının % 3,2'ye indiği görülmektedir. Madencilikte ise geçen sekiz yıllık sürede küçük bir artış gözlemlenmektedir. Son olarak ve bir ülke

ekonomisinin sanayileşme düzeyinin belirleyicisi olarak tanımlanan imalat ürünlerinin 2008 yılında toplam ihracat ürünlerinin % 94,8'ini kapsadığı açıkça görülmektedir. İmalat sanayinin alt başlıkları arasında sıralanan en önemli kalemler yukarıdaki tabloda yer almaktadır. Tablodan da takip edileceği üzere tekstil ürünlerinin Türkiye ekonomisindeki düşüş trendi kendisini açık bir biçimde hissettirmektedir. Buna karşılık metal sanayi, makine ve motorlu araçların ihracat payındaki artış, ülke ekonomisinin belli iş alanlarında daha fazla uzmanlaşmaya yöneldiğine, bu alanda eğitilmiş bir iş gücünün varlığına işaret etmektedir. Ayrıca Türkiye'nin bölgesel olarak bu iki alanda üretici bir ülke konumuna geldiği söylenebilir.

Tablo 4. İhracatın Ürün Gruplarına Göre Dağılımı (%)

Ürün Grupları	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Tarım Ürünleri ve Balıkçılık	6,4	5,0	4,7	4,2	4,7	4,2	3,6	3,2	4,4	4,5
II. Madencilik ve Taş Ocakçılığı	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,3	1,5	1,6	1,6	2,3
III. İmalat	92,0	93,5	93,9	94,3	93,7	93,8	94,2	94,8	93,4	92,6
Gıda Ürünleri ve İçecek	7,0	5,6	6,0	5,6	6,2	5,4	5,1	5,2	6,2	6,4
Tekstil Ürünleri	17,1	16,4	15,4	13,4	12,7	11,5	10,7	9,0	10,0	10,4
Giyim Eşyası	18,7	19,6	18,4	15,7	14,4	12,7	11,7	9,2	10,1	10,1
Ana Metal Sanayi	10,1	9,6	8,8	11,4	10,0	11,6	12,2	18,0	15,8	13,7
Motorlu Kara Taşıtı, Römorklar ve Diğer Ulaşım Araçları	12,5	12,3	14,6	17,1	17,3	18,5	19,6	18,2	16,0	15,6

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2011.

İhracattaki son, yıllık gelişmelerin karşısında dış ticaretin diğer önemli bir bileşeni olan ithalatın yapısal analizi, bu başlığın tamamlanmasında etkili olacaktır. İthal malların bileşenlerine 2000 ile 2010 yılı arasındaki veriler yoluyla ulaşılabilir. Yatırım malları 2000 yılında toplam ithalat içinde % 20,9 paya sahip iken 2008 yılında bu oran % 13,9 seviyesine düşmüştür. Ara malı ithalatı ise %

66'dan 2008 yılında % 75'e yükselmiştir. Son olarak tüketim malı ithalatı ise aynı tarihler arasında % 12,7'den % 10,6'ya düşmüştür. Bu tablodan ithal malları arasında liderliğin ara mallarda olduğu görülmektedir. Bu da ihracatın ithalata bağımlılığının en temel göstergesi olarak nitelendirilebilir.

Tablo 5. İthalatın Mal Gruplarına Göre Dağılımı (%)

	Yatırım Malı	Ara Malı	Tüketim Malı
2000	20,9	66,1	12,7
2001	16,8	73,2	9,2
2002	16,3	73,0	9,5
2003	16,3	71,7	11,3
2004	17,8	69,3	12,4
2005	17,4	70,1	12,0
2006	16,7	71,4	11,5
2007	15,9	72,7	11,0
2008	13,9	75,1	10,6
2009	15,2	70,6	13,7
2010	15,5	70,8	13,3

Kaynak: TCMB, 2011a.

Dış ticaret politikası uygulamalarının Türkiye'nin dış ticaretinde yapısal bir dönüşüm sağlayamadığı, en azında analizin yapıldığı 2010 yılına kadar gerçek durumun yapısal bir dönüşüm olmadığı söylenebilir. Başlangıçtaki bu olumsuz değerlendirme, serbest ticaretin ülkemize hiçbir yarar getirmediği biçiminde yorumlanmamalıdır. Sadece ihracata dayalı sanayileşme kararının verildiği 1980 sonrasında geçirilen istikrarsız siyasal süreç ve kötü ekonomi yönetiminin bir birikimi olarak Türkiye'nin sahip olduğu potansiyeli yansıtmaktan uzak bir ekonomik yapıyla karşı karşıya kalınması olarak yorumlanabilir. 24 Ocak kararlarının o gün içinde bulunulan çıkmazın bir sonucu olduğu açıktır. Bununla birlikte Türkiye'nin dışa açık ekonomi politikası uygulamasının hatalı bir karar olup olmadığı da tartışılabilir. Ancak bugüne kadarki ekonomi yönetiminin dışa açık ekonomi politikaları uygulamasının bir devlet kararı olarak kabullenilip hangi siyasal iktidar olursa olsun, bu politikalar ekseninde ekonomi yönetimini sürdür-

melidyiler. Anılan dönemde siyasal kurumların çatışmaları, güçlü bir hükûmetin iş başına gelememesi ve koalisyonların başarısızlığına ilave olarak askerî vesayet gayretleri sonucunda gergin bir ortam meydana gelmiş, bu yapısal dönüşüm hedefleri de her anlamda gecikmiştir.

1980-2000 arası ile 2000-2010 arası dönemler dış ticaret açısından değerlendirildiğinde, ihracat ve ithalat kalemlerinin 2000 sonrasında yapısal dönüşümü yansıtan bir yapıya geçişinin ipuçlarını taşımaktadır. Ne var ki, bu dönemdeki çabalar, yılların birikimi olan sorunları gidermede yeterli olmamış, ihracatın ithalata bağımlılığı sürerken, cari işlemler açığı da artmıştır.

1980-2000 yılları arasında ihracat ve ithalat hızlı artışlar göstererek bunun toplum refahına yansıdığı görülmüştür. Bu dönemde Türk sanayicileri kendi içinde ve kısmen de olsa dünya ile rekabet etmeye başlamışlardır. Yerli üretim miktarı artmış, kalitesi yükselmiştir. Dış ticaretin yapısında da değişiklikler olmuştur. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi bu değişiklikler, Türk üretici potansiyelini yansıtan bir değişim değildir. Alınan tüm tedbirlere rağmen Türkiye, otuz yılda kabuk değiştirmeyi başaramamıştır. Altyapının tamamlanmamış olmasından dolayı sorumluluğun daha ziyade ilk yirmi yıllık döneme ait olduğu yargısına varılabilir.

Dönemin ihracat paylarına bakıldığında tarımın payı 1980’de % 57,4’ten 2000’de % 6’ya, madencilik % 6,6’dan % 1,4’e gerilemiş; sanayi ise % 36’dan % 91’e yükselmiştir. İlk bakışta sanayileşmenin bir göstergesi olan bu oranlar gerçekte yanıltıcıdır çünkü sanayi ihraç ürünleri, büyük oranda tarıma bağlı ürünlerdir. Aynı dönemde ithalatta yatırım mallarının payı % 20 iken bu oran küçük değişmelerle yirmi yılda aynı kalmıştır. Yarı mamul ithalatı % 78 iken % 66’ya gerilemiştir. Tüketim malları ithalatı % 2,2’den % 12,7’ye çıkmıştır. Bu manzara Türkiye’nin sadece dışa açıldığını ve üretimin dönüştüğünün en açık göstergesidir. Elbette dışa yeni açılan bir ekonominin kısa sürede dönüşüm gerçekleştirmesi beklenemez. Ancak yirmi yıllık bir trende bakıldığında küçük oranlarda da olsa yükseliş trendi görülmemektedir.

Son on yılda aynı rakamlarda önemli değişiklikler olmuştur. Hem hacim açısından hem de yatırım, ara ve tüketim mallarının ihraç ve ithalatında olumlu bir gelişme mevcuttur. Yatırım malları ihracatı 2000’de % 7,8 iken, 2010’da %

10,3'e yükselmiştir. Ara mallarındaki ihracat aynı dönemde % 41,6'dan % 49,5'e yükselmiş, tüketim malları ise % 50,4'ten % 39,8'e düşmüştür. Sekiz aylık verileri içeren 2010 yılı tamamlandığında, oranlarda önemli değişiklik olmayacağı tahmin edilebilir. Ayrıca son üç yıllık finansal krizin etkileri dışarıda tutulduğunda, bu verilerin daha iyi durumda olduğu ve olumlu anlamda istikrarlı bir gelişme seyri izlediği görülür (Tablo 3). Türkiye, tüketim malları ihracından ara ve yatırım malları ihracına yönelmiştir. Bununla beraber ihraç mallarının niteliği değişmiş, nispeten daha fazla katma değerli ürünlere dönüşmüştür (Tablo 4). Türkiye'nin potansiyelinden söz ederken, bu fotoğraf kastedilmektedir. Ülkemiz ilk yirmi yılı önemli ölçüde kaybetmiştir.

Yatırım malları ithalatı 2000 yılında % 20,9'dan 2010'da % 15,5'e, ara malları % 66,1'den % 71'e, tüketim malları ise % 12,7'den % 13'e değişim göstermiştir. İthalattaki bu değişim de olumlu ve istikrarlı bir değişimken; yatırım malları ithalatının düşmesi, tüketim mallarının istikrarlı olmasına karşın ara mallarının oranının yükselmesi, ihracatın ithalata bağımlı olduğunu ve hâlâ katma değeri yüksek ürünlere geçilemediği şeklinde yorumlanabilir.

2005 yılında tekstilde kotaların kaldırılması Çin mallarının tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'ye girişini de kolaylaştırmıştır. Dünya Ticaret Örgütünün kararlarının getirdiği olumsuzlukları azaltmaya veya ortadan kaldırmaya yönelik doğrudan tedbirler almak mümkün değildir. Ancak cari açığın azaltılması amacıyla birtakım dolaylı tedbirler de alınmaya başlanmıştır. Antidamping soruşturmaları, yerli üretimin haksız rekabetten korunması amacıyla ithal mallarının gözetim altına alınması ve miktar kısıtlamaları gibi yer yer doğrudan tedbirler de bu dönemin teknik uygulamaları olarak sıralanabilir (T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı (DTM, 2009: 68). Öyle ki 1990'dan sonra DTÖ'nün kurulması ve Gümrük Birliğine üyelik, dış ticaretimizi olumsuz yönde etkilemiştir. Serbest ticaretin verdiği zararın azaltılması ancak teknik düzenlemelerle mümkün olmaktadır (DTM, 2009: 69).

2000-2010 döneminde dış ticarete yaşanan diğer bir önemli gelişme de, AB ile yapılan ticarete Türkiye'nin nispi öneminin artmasıdır. Türkiye, dış ticaretinin yarısından fazlasını AB üyesi ülkelerle yapmaktadır. Bunlar içinde Almanya, Türkiye'nin en büyük dış satım ve dış alım ortağıdır. On AB üyesi ülke ile yoğunlaşan dış ticaretimiz, uzun dönemdir bu yoğunluğu sürdürmektedir (Seymen

vd., 2009: 11-13). Bununla birlikte son yıllarda AB ülkeleri ile ticaretimizde AB'nin nispi önemi giderek azalırken, Türkiye'nin nispi önemi AB ülkelerinde giderek artmaktadır.⁵

Türkiye'nin son yıllarda komşularıyla sıfır sorun politikası izleme hedefi ve bu hedefe ulaşmadaki başarılı gidişi, dış ticarete de olumlu yansımaktadır. Komşu ülkeler, Orta Doğu, Afrika ve Asya ülkeleri ile ticaret hacmi büyük oranlarda artışlar göstermektedir. Ticaret hacminin küçük olması, şimdilik hâlâ AB ile önemimizi korumakla beraber, AB ülkeleriyle ticaret yoğunlaşmasının azaltılması ve kriz dönemlerinde riskin düşürülmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu dönemde Hindistan gibi yüksek bir nüfusa sahip olan ülke ile ticaretimiz gelişmektedir. Buna mukabil Çin'e ihracatımızda paralel bir gelişme henüz yoktur. Ayrıca son yıllarda ihracatta İspanya, Portekiz, Macaristan ve Orta Doğu pazarlarına hızlı girilmiştir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İthal ikameci sanayi stratejisinin uygulandığı 1980 öncesinde, Türkiye ekonomisinin ithal ettiği ürünlerin üretimini gerçekleştirebileceği, yerli sanayinin güçleneceği ve istihdama olumlu katkı sağlayacağı düşüncesi maalesef bu dönemde gerçekleşmemiştir. Dünyada liberal politikaların yaygınlaşması, bu politikaları uygulayan ülkelerde demokrasinin gelişmesi ve refahın artmasıyla dikkatler liberal ekonomi politikalarına çevrilmiştir. Tüketim malları ve üretim girdilerinin temininde yaşanan yoksunluk ve kıtlıklar, Türkiye'yi ekonomi alanında bir dönüm noktasına itmiştir. Bu gelişmeler Türkiye'nin 24 Ocak 1980 kararlarını almasına neden olmuştur. Kararların en belirgin özelliği, ihracata yönelik sanayileşme stratejilerini içermesidir. Liberal iktisat politikalarının uygulanmaya başlandığı bu dönemde, devletin ekonomideki ağırlığı azaltılmaya, özel sektör öncelenmeye çalışılmıştır.

Uzun bir süreci içeren uygulamalara rağmen hedeflenen noktaya gelinmemiş, Türkiye ekonomisinde yapısal reformların uygulanması geciktirilmiştir. İlk yirmi yıllık dönemde bir sanayi ülkesi görünümüne kavuşamayan Türkiye'de yüksek kamu açıkları, yüksek faiz oranları, yüksek oranlı kronik enflasyon, istikrarlı olmayan döviz kurları ve yapılması zorunlu hâle gelen devalüasyonlar, ih-

5 Bu konuyla ilgili geniş ve ayrıntılı bilgi için çalışmanın tamamına bakılabilir. Seymen vd., 2009.

racatta tarıma bağlılığın devam etmesi, tüketim malları ithalatındaki artışlar gibi döneme damgasını vuran gelişmeler yaşanmıştır. Ekonomideki kırılganlıkların olağan bir yapı kazandığı bu dönemde, sık yaşanan ekonomik ve siyasal krizlerle karşı karşıya kalınmıştır. Siyasal istikrarsızlığın istikrarlı tutumu ve önemli ölçüde buna bağlı olan ekonomi yönetimi, iktisadi sorunların çözümü önünde belki de en büyük engeli oluşturmuştur.

Dış ticaret rejiminin değiştirilmesiyle 1980 yılında toplam ihracat 2.9 milyar dolardan 2000 yılında 27.7 milyar dolara yükselmiştir. Aynı yıllarda ithalat ise 7.9 milyar dolardan 2000’de 54.5 milyar dolara çıkmıştır. Bu dönemde Türkiye, kriz yılları hariç olmak üzere sürekli dış ticaret açığı vermiştir. 1980 sonrası uygulamalar sonucu ihracat rakamları önemli bir sıçrama kaydetmiştir. Bunda, dünya konjonktüründeki olumlu gelişmeler, ihracata yönelik uygulanan çok yönlü teşvikler, iç talebi sınırlayan politikalar ve kapasite kullanım oranlarının artırılması etkili olmuştur. İhracatta yapısal gelişmeler için yeterli önlemlerin alınmaması, iç talebin artması ve TL’nin değer kazanmaya başlaması gibi nedenlerle olumlu gelişmeler, 1988-1995 yılları arasında sürdürülememiştir.

1994 yılında yaşanan kriz ve devalüasyonun ardından ihracat artış hızı yeniden yükselmeye başlamıştır. 1996 yılında AB ile Gümrük Birliği sonucu, Türkiye’nin ihracatı hem niteliksel hem de niceliksel olarak yeni bir değişim sürecine girmiştir. 1997 yılında Asya Krizi, 1998 yılında Rusya Krizi ve Türkiye’nin Rusya ile olan bavul ticaretinin büyük darbe alması ve 1999 yılında Marmara depremi ile Türkiye ekonomisi, zorluklarla dolu bir dönem geçirmiştir. 1999 yılı sonunda döviz kuruna dayalı istikrar programına başlanılmış ancak 2000 ve 2001 yılında yeniden kriz ortamlarına sürüklenmiştir. Bu süreç içerisinde ihracatta düşüş yaşanırken, dış açıkların azalmasına yardımcı olan ithalatta da azalmalar görülmüştür.

Dış ticaretin yapısal dönüşümünü gösteren ana kalem gruplarına bakıldığında, 1980 sonraki dönemde kayda değer değişimlerin yaşandığı söylenebilir. 1980 yılında tarım, madencilik ve sanayinin sırasıyla ihracat içindeki payları % 57,4, % 6,6, % 36 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise tarımın toplam ihracat içindeki payı % 6, madenciliğin % 1,4, sanayinin ise % 91,9 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Verilere bakıldığında Türkiye, sanayileşme yolunda

büyük mesafe kat etmiş bir ülke görünümü vermektedir. Ancak bu veriler tek başına bir anlam ifade etmekten uzaktır. Ürünlerin özelliklerine bakıldığında sanayi ürünlerinin ağırlıklı olarak tarıma dayalı, düşük katma değerli ürünler olduğu görülmektedir. Sanayi ürünleri de aynı yöntemle analiz edildiğinde; gıda ürünlerinin payının 1997 yılında % 10,4'ten 2000 yılında % 6,6'ya kadar düşmüş olduğu görülür. Bunun yanı sıra tekstil sanayinin payında da önemli bir azalma olmuştur. Makine-teçhizat ile ulaşım araçları ihracatında büyük bir sıçrama vardır.

1980-2000 arasındaki dönemde ithalatın mal gruplarına göre dağılımına bakıldığında ara ve yatırım mallarının paylarında bir azalma meydana gelmesine karşılık bu dönem içerisinde istikrarlı bir çizgi takip ettiği görülmektedir. Ara mallarının toplam ithalat içindeki payının % 66-79 aralığında değişim göstermesi, ihracat artışının ithalata bağlı olarak gerçekleştiğinin bir kanıtı olarak değerlendirilebilir. Bu noktada, Türkiye ekonomisinin sanayileşme yolunda ilerleyebilmesi için ihracatının ithalata olan bağımlılığını en aza indirmesi gerekir. Dikkat çekici diğer bir konu da, tüketim mallarının payındaki hızlı artıştır. İthalatı kısıtlayıcı tedbirlerin alınması sonucu 1990 yılına kadar kontrol altında tutulan ithalat, daha sonraki süreçte büyük bir artış göstermiştir.

2000 Kasım ayında başlayan küçük çaplı krizin ardından, 2001 Şubat ayında yaşanan krizin arkasında yatan önemli bir faktör olarak cari işlem açıkları gösterilebilir. Cari işlem açığının 1999 yılında 1.3 milyar dolardan 2000 yılında 9.8 milyar dolara çıkmış olması ve cari açığın GSYH'ye oranının yüksekliği, beklenmedik şekilde 2001 yılında yaşanan krizin bir ödemeler bilançosu krizine dönüşmesinde etkili olmuştur.

2001 Krizi'nin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ekonominin yeniden yapılandırılması, kamu kaynaklarının tahsisine ilişkin düzenlemeler ve yolsuzluklarla mücadele, güven ortamının yeniden temin edilmesi şeklinde üç temel başlığı içermektedir. Bu programdan günümüze kadar dış ticaretteki gelişmelerde belirleyici rolü, dalgalı döviz kuru politikası üstlenmiştir. GEGP, temel olarak kamu borcunu tasfiye programı niteliği taşımaktadır. Program'ın ön gördüğü faiz dışı fazla, sosyal harcamalar için ayrılacak payı kısıtlamıştır.

Yaşanan krizler, büyüme ve dış ticarete daralmalara neden olmuştur. Ekonomik alandaki iyileşmeler ancak 2002 yılındaki genel seçimler sonrasında başlamış ve uzun yıllar iyileşme trendi sürmüştür. Bu gelişmelerin istikrarlı bir siyasal yapı sonucu olduğunda fikir birliği vardır. 2001 yılında ihracat 34.7 milyar dolar iken bu rakam 2008 yılında 140.7 milyar dolara ulaşmıştır (Küresel Finans Krizi dönemi dikkate alınmamıştır). Buna karşılık ithalat 2001 yılında 38 milyar dolardan 2008 yılında 193.9 milyar dolara yükselmiştir. İhracattaki artış oranından daha fazla bir artışın ithalatla yaşanmasıyla dış ticaret açığı 2001 yılındaki 3.3 milyar dolardan 2008 yılında 53 milyar dolara yükselmiştir.

İhracatın bu dönemde genel ekonomik sınıflama içerisindeki dağılımına bakıldığında; yatırım malı oranının 2000 yılında % 7,8'den 2008 yılında % 12,7'ye yükseldiği, ara malı ve tüketim malları birbirine çok yakın değerlerde seyrettiği ve ihracatın % 90'ı gibi büyük bir kısmını oluşturduğu görülmektedir.

Tarım ürünlerinin toplam ihracat içindeki payı 2001 yılından 2008'e kadar % 3'e inmiştir. Madencilik ise geçen sekiz yıllık sürede küçük bir artış göstermiştir. İmalat ürünlerinin 2008 yılında toplam ihracat ürünlerinin % 94,8'ini kapsadığı, bunun içinde ise tekstil ürünleri ihracatının nispi olarak düştüğü görülmüştür. Makine ve motorlu araçların ihracat içindeki payında artış gerçekleşmiştir. Türkiye bölgesel olarak bu iki alanda üretici ülke konumuna gelmiştir.

İthal mallarının niteliksel değişimi ise bu dönemde şöyle olmuştur: Yatırım malları 2000 yılında toplam ithalat içinde % 20,9 paya sahip iken, 2008 yılında bu oran % 13,9 seviyesine düşmüştür. Ara malı ithalatı ise % 66'dan 2008 yılında % 75'e yükselmiştir. Son olarak tüketim malı ithalatı ise aynı tarihler arasında % 12,7'den % 10,6'ya düşmüştür. Bu tablo, ithal malları arasında liderliğin ara mallarında olduğunu göstermektedir. Bu da ihracatın ithalata bağımlılığın en temel göstergesi olarak nitelendirilebilir.

1980-2000 arası ile 2000-2010 arası dönemler dış ticaret açısından değerlendirildiğinde, ihracat ve ithalat kalemlerinin 2000 sonrasında dönüşümü yansıtan bir yapıya geçmeye başladığı ifade edilebilir. Ne var ki bu dönemdeki çabalar, yılların birikimi olan sorunları gidermede yeterli olmamış, ihracatın ithalata bağımlılığı sürerken, cari işlemler açığı da artmıştır.

Bu dönemde oluşan yüksek cari açığın azaltılması amacıyla birtakım do-
laylı tedbirler alınmaya başlanmıştır. Antidamping soruşturmaları, yerli üretimin
haksız rekabetten korunması amacıyla ithal malların gözetim altına alınması ve
miktar kısıtlamaları gibi yer yer doğrudan tedbirler de bu dönemin teknik uygu-
lamaları olarak sıralanabilir.

2000-2010 döneminde dış ticarete yaşanan diğer bir önemli gelişme de AB
ile yapılan ticarete Türkiye'nin nispi öneminin artmasıdır. Türkiye, dış ticare-
tinin yarısından fazlasını AB üyesi ülkelerle yapmaktadır. On AB üyesi ülke ile
yoğunlaşmış olan dış ticaretimiz, uzun dönemdir sürmektedir. Bununla birlikte,
son yıllarda AB ülkeleri ile ticaretimizde AB'nin nispi önemi giderek azalırken,
Türkiye'nin nispi önemi AB ülkelerinde giderek artmaktadır.

Türkiye'nin son yıllarda komşularıyla sıfır sorun politikası izleme hedefi ve
bu hedefe ulaşmadaki başarılı gidişi, dış ticarete de olumlu yansımaktadır. Kom-
şu ülkeler, Orta Doğu, Afrika ve Asya ülkeleri ile ticaret hacmi büyük oranlarda
artış göstermektedir. Ticaret hacminin küçük olması şimdilik hâlâ AB ile önemi-
mizi korumakla beraber, AB ile yoğunlaşmanın azaltılması ve kriz dönemlerinde
riskin azaltılması bakımından önem taşımaktadır. Bu dönemde Hindistan gibi
yüksek bir nüfusa sahip olan ülke ile ticaretimiz gelişmektedir. Buna mukabil
Çin'e ihracatımızda paralel bir gelişme henüz yoktur. Ayrıca son yıllarda İspan-
ya, Portekiz, Macaristan ve Orta Doğu pazarlarına ihracatta hızlı girilmiştir.

EK: Tablo 6. Türkiye'nin Dış Ticaret Rakamları (1984-2009) (Milyon \$)

Yıllar	Dış Ticaret Dengesi	İhracat	İthalat	Cari İşlem Açığı
1984	-2910	7134	-10044	-1439
1985	-2976	7959	-10935	-1013
1986	-3018	7457	-10475	-1465
1987	-3206	10190	-13396	-806
1988	-1813	11662	-13475	1596
1989	-4190	11625	-15815	938
1990	-9448	12959	-22407	-2625
1991	-7290	13593	-20883	250
1992	-8076	14715	-22791	-974
1993	-14081	15345	-29426	-6433
1994	-4167	18106	-22273	2631
1995	-13152	21636	-34788	-2339
1996	-10264	32067	-42331	-2437
1997	-15048	32110	-47158	-2638
1998	-14038	30741	-44779	2000
1999	-9771	29031	-38802	-925
2000	-22057	30825	-52882	-9920
2001	-3363	34729	-38092	3760
2002	-6390	40719	-47109	-626
2003	-13489	52394	-65883	-7515
2004	-22736	68535	-91271	-14431
2005	-33080	78365	-111445	-22198
2006	-41057	93612	-134669	-32193
2007	-46795	115361	-162156	-38311
2008	-53021	140800	-193821	-41946
2009	-24896	109640	-134536	-13963

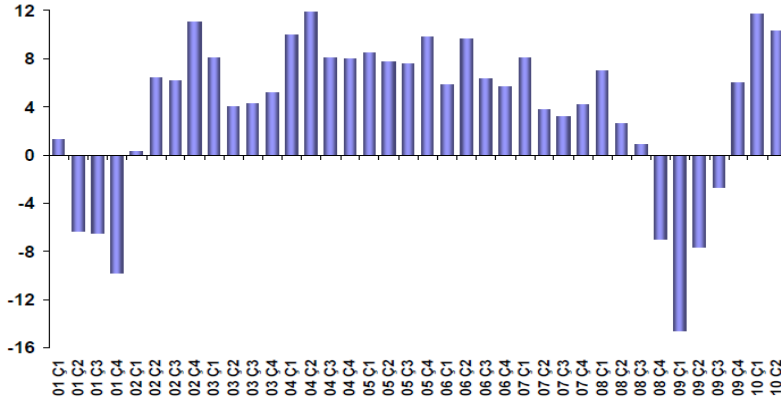
Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2011b.

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE EKONOMİK BÜYÜMENİN KAYNAKLARI

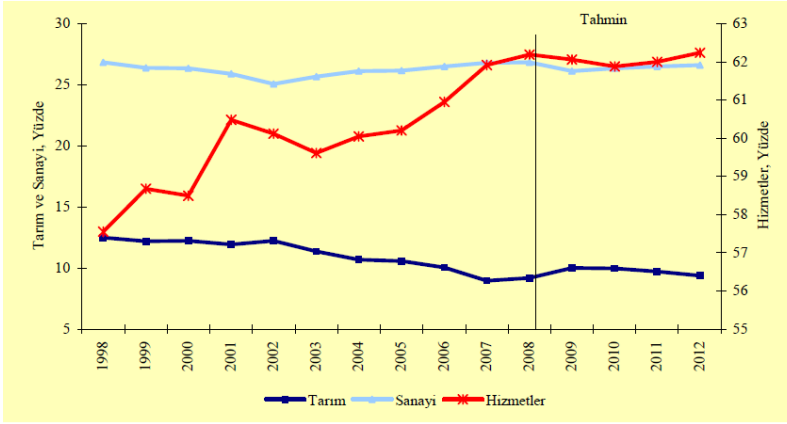
Halil Tunalı

Türkiye ekonomisinde 2000'li yıllarda göze çarpan en önemli gelişme yalpalanan yüksek ve kesintisiz büyüme hızıdır. Türkiye ekonomisi Kasım 2000 ve onu takiben Şubat 2001 krizleri neticesinde büyük bir daralma yaşamıştır. Ardından başlayan büyüme trendi ile birlikte 2002'nin birinci çeyreğinden 2008'in dördüncü çeyreğine kadar 27 çeyrek boyunca kesintisiz ve ortalaması % 6,5 olacak şekilde büyümüştür. Ortalaması % 6,5 olan bu büyüme bazı çeyreklerde % 13'lere ulaşmış, kümülatif olarak ise % 50'leri bulmuştur. Bu rekor büyüme trendinin dinamiklerini ortaya koymak, sürecin daha iyi kavranmasını sağlayarak ekonomik büyümenin sürdürülebilmesi için hangi ekonomik politikaların uygulanması gerektiği sorusuna cevap oluşturacaktır.

Grafik 1. GSYH Büyüme Oranları (Yıllık Değişim)(%)

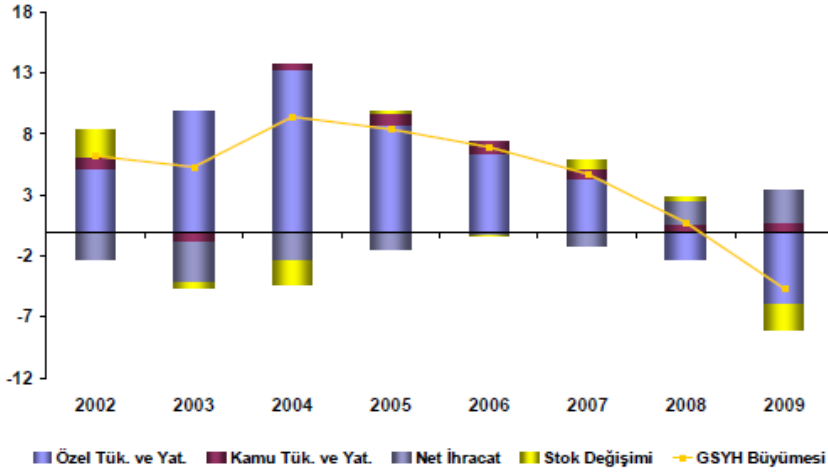


Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 12.

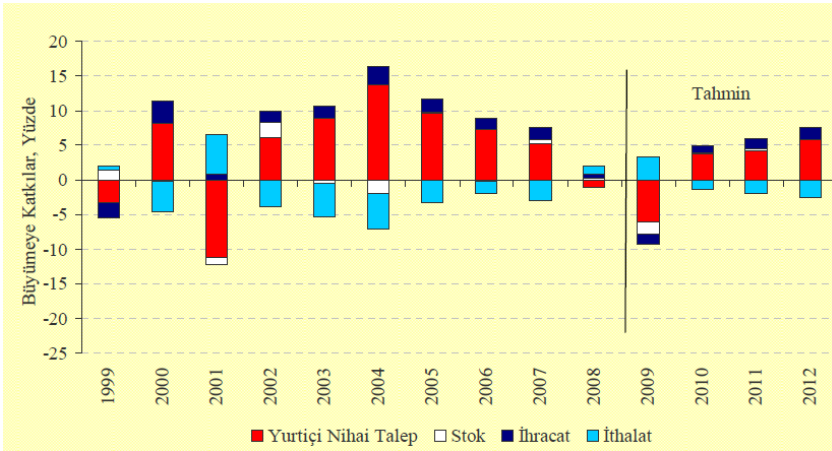
Grafik 2. GSYH'de Sektörlerin Payı

Kaynak: DPT, 2009: 25.

GSYH içinde sektörlerin payına baktığımızda ise 2000 yılından sonra GSYH içinde sanayi sektörünün payının hemen hemen aynı kaldığını, tarım sektörünün payının azaldığını, hizmetler sektörünün payının ise büyük bir artış sergilediğini görmekteyiz. Bu tabloya göre Türkiye ekonomisi 2000 yılından sonra GSYH'deki pay olarak tarımdan sanayiye ve sonrasında da hizmetler sektörüne geçişin gerçekleştiği bir yapı arz etmektedir. Bununla birlikte bu geçişin hangi niteliksel dönüşümler sonucu gerçekleştiği önemli bir soru olarak karşımızda durmaktadır. Kısa süre içerisinde tarımdan hizmetler sektörüne geçişin büyük bir niteliksel dönüşümle gerçekleşmesi mümkün değildir. Tarımdan çözülen iş gücünün yeterli vasa sahip olmaması sanayi sektöründe istihdamını zorlaştırırken çok fazla vasıf gerektirmeyen hizmetler sektörünün bazı alanlarında istihdam edilmesi mümkün olabilmektedir.

Grafik 3. GSYH Büyümesine Katkılar (2002-2009, %)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 21.

Grafik 4. GSYH Büyümesine Katkılar

Kaynak: DPT, 2009: 25.

Ekonomik büyümeye harcamalar açısından baktığımızda, Türkiye’de büyümenin genellikle yurt içi talepten kaynaklandığı görülmektedir. 2001 Krizi’nin

etkisiyle özellikle yurt içi talebin azalması büyümeyi olumsuz etkilemiştir. Kriz'in ardından gelen toparlanma ve büyüme süreci ise yine yurt içi talebin artmasıyla ivme kazanmıştır. Bu dönemde net ihracatın katkısı sürekli negatif olmuştur. Aşağıdaki tablodan da izlenebileceği gibi, 2001 Krizi sonrasında büyüme artışıyla beraber dış kaynak girişi de hızlanmaktadır. Bu artışta küresel likidite bolluğunun etkisi büyüktür. 2004 yılında GSMH'nin % 6,2'sine ulaşan dış kaynak girişi 2006 yılında % 7,8'e kadar yükselmiştir. Stok değişimi ise % 14 civarında gerçekleşmiştir. 2002-2007 döneminde dünyanın ekonomik büyümesinin ortalama % 4,7, dünya ticaretinin ortalama büyümesinin ise % 8,1 olduğu dikkate alındığında net ihracatın Türkiye ekonomisindeki büyümeye katkısının daha fazla olmasının mümkün olduğu söylenebilir.

Ekonomik büyümenin motoru yatırımlardır. Yatırımların içinde ise sabit sermaye yatırımları sermaye birikimine katkı sağladığı için çok daha önemlidir. Sabit sermaye yatırımlarına yapılan harcamalara bakıldığında 1997 yılında GSMH'nin % 26,3 iken 2001 yılına kadar sürekli azalarak % 19'a kadar düşmüştür. 2001 Krizi'nin ardından gelen büyümeye rağmen sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı 2003 yılına kadar azalmaya devam etmiş ve % 16,1'e kadar düştükten sonra yükselmeye başlamış ve 2007 yılında % 21,7'ye çıkmıştır. Fakat burada dikkati çeken nokta sürekli yüksek büyüme hızlarına rağmen sabit sermaye yatırımlarının 2001 Krizi öncesi paylarına ulaşamamış olmasıdır. Bunun sebebi GSMH'nin içinde tüketim harcamalarının giderek daha yüksek paylar almasıyla açıklanabilir. 1998 yılında % 76,9'a kadar düşen tüketimin payı 2006 yılında % 84'e kadar çıkmıştır. Tasarruflar ise 1998 yılında % 23,1'e kadar yükseldikten sonra 2006 yılında % 16'ya kadar düşmüştür. Tüketim artışı hane halkı finansal yükümlülükleri içindeki tüketici kredileri ve kredi kartı borç bakiyesi artışından da takip edilebilmektedir. Özellikle tüketici kredileri 2003 yılında yaklaşık 6 milyar TL iken 2009 yılına gelindiğinde yaklaşık 100 milyar TL'ye yükselmiştir. Bunun sonucu olarak hane halkı yükümlülüklerinin GSYH'ye oranı da giderek artmış ve 2006 yılında GSYH'nin % 10'undan 2009 yılının Haziran'ında % 14,5'e yükselmiş, mutlak olarak ise aynı dönemde yaklaşık 80 milyar TL'den iki katından fazla artarak 160 milyar TL'nin üstüne çıkmıştır.

Tablo 1. Kaynaklar - Harcamalar Dengesi (GSMH'ye Oranla, %), 1997-2007*

	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GSMH	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dış Kaynak	3,8	0,8	6,5	-1,3	2,6	4,2	6,2	6,7	7,8	7,1
Toplam Kaynaklar= Toplam Harcamalar	103,8	100,8	106,5	98,7	102,6	104,2	106,2	106,7	107,8	107,1
Sabit Sermaye Yatırımları	26,3	24,5	22,6	19	17,4	16,1	18,4	20,1	21,5	21,7
-Kamu	5,9	6	6,9	6,3	6,3	4,9	4,2	5	5,3	5,2
-Özel	20,4	18,5	15,6	12,7	11	11,2	14,2	15,1	16,2	16,5
Stok Değişimi	-1,2	-0,6	2,1	-2,9	4,3	7,4	8,1	4,8	2,3	2,7
-Kamu	0,5	0,5	0,1	-0,8	0	-0,2	0	0,2	-0,1	0,1
-Özel	-1,6	-1,2	2	-2	4,3	7,5	8,2	4,6	2,5	2,6
Tüketim	78,7	76,9	81,9	82,6	81	80,7	79,7	81,8	84	82,7
-Kamu	10,7	11,1	12,4	13,2	12,7	12,3	12	12	12,5	12,8
-Özel	68	65,9	69,5	69,4	68,2	68,5	67,7	69,8	71,4	69,9
Toplam Tasarruflar	21,3	23,1	18,1	17,4	19	19,3	20,3	18,2	16	17,3
-Kamu	0,8	-1,9	-5,2	-9,9	-6,2	-5,3	-1,3	4	6,2	3,1
Özel	20,5	25	23,3	27,3	25,3	24,6	21,6	14,2	9,8	14,2

Not: Toplamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

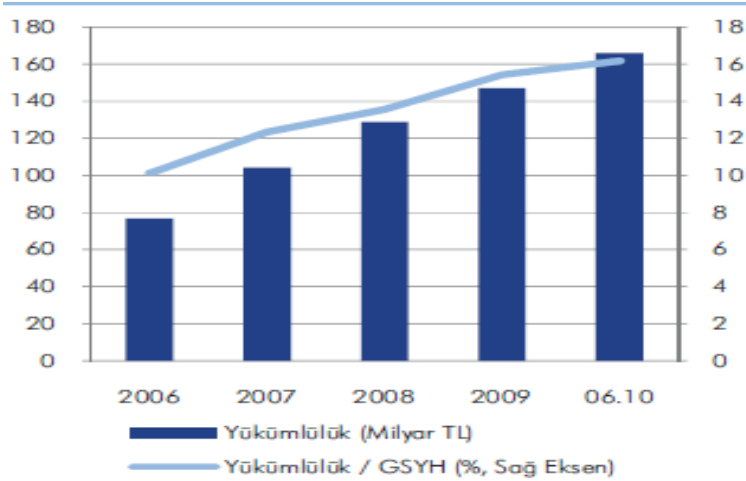
*: Cari fiyatlarla hesaplanan oransal paylar cinsinden.

Kaynak: Bağımsız Sosyal Bilimciler [BSB], 2008: 89.

Tablo 2. Hane Halkı Finansal Yükümlülükleri

Milyar TL.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Mar.10	Haz.10
Yükümlülükler									
Tüketici Kred.	5,9	12,8	29,7	48,0	68,9	85,2	97,4	103,4	112,4
Kre. Kart. Borç Bakiyesi	1,7	4,4	7,5	10,7	12,6	14,7	19,1	18,8	20,1
Tük. Finans Şir. Kred.	0,4	0,9	1,8	1,4	1,7	1,6	1,7	1,7	2,1
Bireysel Finansal Kiralama Borçları	-	-	-	0,5	0,9	1,0	0,7	0,6	0,6
Toplam	8,0	18,1	39,0	60,6	84,1	102,5	118,9	124,5	135,2
Yükümlülükler/ Varlıklar (%)	5,1	9,5	18,0	23,7	29,8	29,0	29,6	30,0	31,5

Kaynak: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu [BDDK], 2010: 16.

Grafik 5. Hane Halkı Borcunun GSYH'ye Oranı

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2010: 19.

Tablo 3. Türkiye'de Yatırım-Tasarruf Dengesi

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(1)	2011(2)
Kamu Yatırımı	3.648	5.201	8.667	9.835	17.223	16.715	17.883	25.725	27.693	33.038	40.602	42.268	52.336	51.276
Özel Yatırım	12.060	15.200	26.668	27.442	45.950	65.117	92.573	106.334	142.044	147.416	169.441	103.178	142.872	174.814
Toplam Yatırım	15.707	20.401	35.336	37.277	63.172	81.832	110.456	132.059	169.738	180.454	210.043	145.446	195.208	226.090
Kamu Tasarruf	-974	-5.223	-5.720	-17.109	-16.982	-18.839	-5.371	18.177	31.953	20.289	16.387	-8.228	8.709	9.418
Özel Tasarruf	18.054	26.208	36.305	61.342	82.153	89.195	94.652	85.172	93.536	110.307	143.513	133.339	129.674	153.703
Toplam Tasarruf	17.080	20.985	30.585	44.233	65.171	70.356	89.281	103.349	125.489	130.595	159.901	125.112	138.383	163.121
Kamu Açık	-4.622	-10.423	-14.388	-26.945	-34.205	-35.554	-23.254	-7.548	4.260	-12.750	-24.215	-50.496	-43.627	-41.859
Özel Açık	5.994	11.008	9.637	33.900	36.204	24.078	2.079	-21.162	-48.508	-37.110	-25.927	30.161	-13.198	-21.110
Toplam Açık	1.372	584	-4.751	6.955	1.999	-11.476	-21.175	-28.710	-44.248	-49.859	-50.142	-20.335	-56.825	-62.969
GSYH	70.203	104.596	166.658	240.224	350.476	454.781	559.033	648.932	758.391	843.178	950.534	952.635	1.098.807	1.214.852

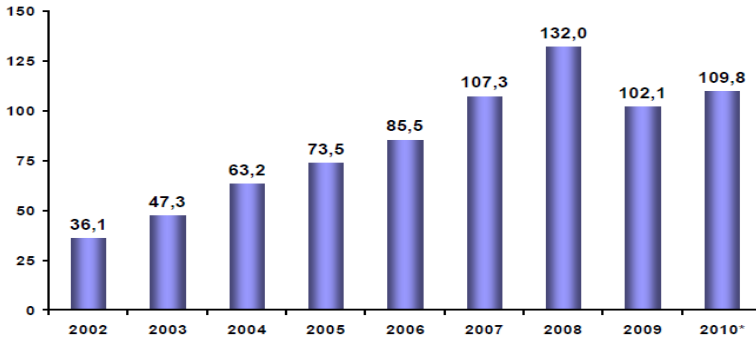
Tutar (Milyon TL)

Ekonomik büyümede yatırımların önemini dikkate aldığımızda yıllar itibariyle yatırımların seyri ve bu yatırımların nasıl finanse edildiği sorusu oldukça önemli hâle gelmektedir. Yatırımların GSYH içindeki payı 1998-2000 arasında yaklaşık % 18’lik bir düzeyde seyretmiş ancak 2001 Krizi’nin etkisiyle % 11,81 düzeyine kadar düşmüştür. Kriz’den sonra yatırımların oranı artmaya başlamış ve 2002, 2003 ve 2004 yıllarında sırasıyla % 16,90, 18,40 ve 20,33 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2005 ve 2006 yıllarında tekrar düşerek sırasıyla % 18,68 ve 18,07 olarak gerçekleşmiştir. 2007 ve 2008 yıllarında ise yükselerek % 21,40 ve 22,14 olarak gerçekleşmiştir. Ancak daha sonra küresel finansal krizin etkisiyle tekrar düşüşe geçmiştir.

Yatırım tasarruf dengesi ise 1998 ve 1999’da GSYH’nin % -0,58 ve -1,88 olmuş, krizden önceki yıl olan 2000 yılında % -4,91 olarak gerçekleştikten sonra kriz yılında pozitif seviyeye yükselerek % 0,98 olarak gerçekleşmiştir. İzleyen yıllarda büyüme artışına paralel olarak yatırım tasarruf açığı da artmıştır. Yatırım-tasarruf açığının GSYH’ye oranı 2006-2008 arasında % 6’lar seviyesine ulaşarak yaklaşık 45-50 milyar TL düzeyinde gerçekleştikten sonra küresel finansal krizin etkisiyle büyümedeki düşüşün sonucu olarak tekrar azalmıştır.

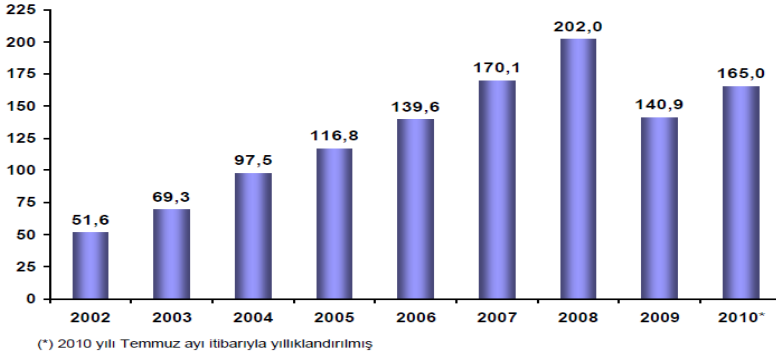
Türkiye ekonomisindeki söz konusu yatırım tasarruf açığı yapısal bir sorun olarak karşımıza çıkmakta ve ekonomik büyümenin sürdürülebilmesi dış kaynak girişini zorunlu kılmaktadır.

Grafik 6. Yıllık İhracat Rakamları (Milyar Dolar)



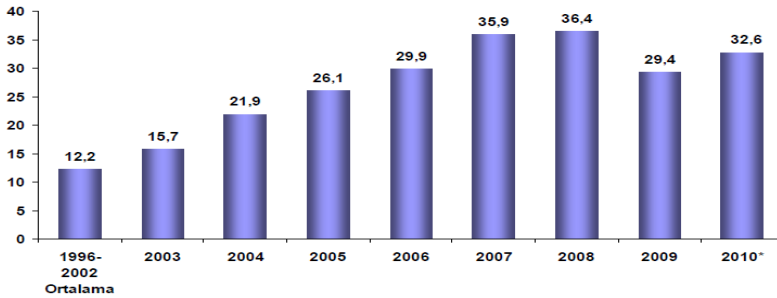
(*) 2010 yılı Temmuz ayı itibarıyla yıllıklandırılmış

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 51.

Grafik 7. Yıllık İthalat Rakamları (Milyar Dolar)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 52.

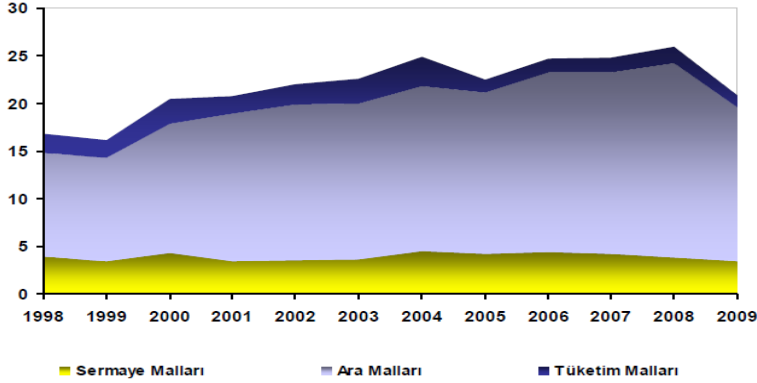
Türkiye ekonomisinde 2002 yılından itibaren ihracatta dikkate değer bir artış göze çarpmaktadır. Dünya ekonomik konjonktürünün de çok elverişli olduğu ve yüksek büyüme hızlarının yaşandığı bu dönemde Türkiye de bundan payını almış ve ihracatını 2008 yılında 132 milyar dolara kadar çıkarmıştır. Türkiye'nin ithalatı da bu dönemde ihracata paralel şekilde yükselme göstermiş ve 2008 yılında zirve yaparak 202 milyar dolara ulaşmıştır. Bunun neticesinde ise cari işlemler açığının en önemli sebebini oluşturan dış ticaret açıkları oluşmuştur. 2007 yılında 63 milyar dolara çıkan dış ticaret açığı, 2008 yılında zirve yaparak 70 milyar dolara ulaşmıştır. Ekonomik büyümenin gerçekleştiği yıllarda kronik olarak dış ticaret açıkları da artmaktadır. 2000 sonrasında artan ithalat içinde yatırım ve özellikle de ara malları ithalatının büyük payının olduğu tablodan görülmektedir.

Grafik 8. Makine ve Teçhizat İthalatı Rakamları (Milyar Dolar)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 60.

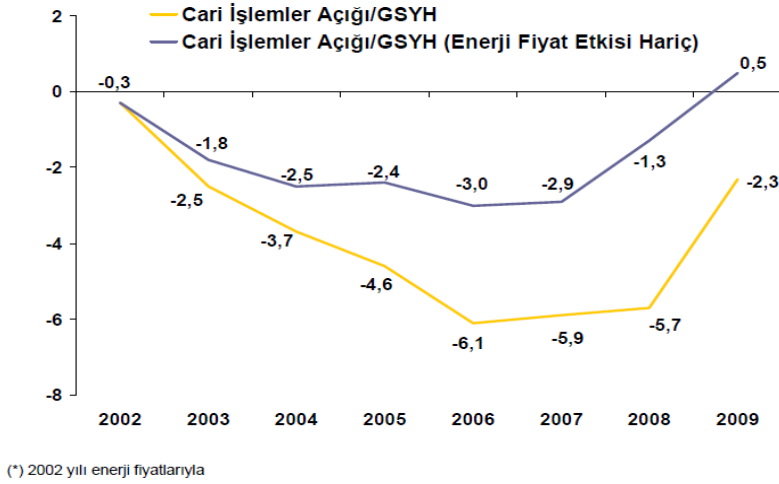
1996-2002 arasında ortalama 12.2 milyar dolar olan makine ve teçhizat ithalatı 2003'te 15.7 milyar dolardan 2008'de 36.4 milyar dolara çıkmıştır.

Grafik 9. İthalatın GSYH'ye Oranı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 57.

1998 yılında sermaye malları ithalatının GSYH'ye oranı % 4, ara malları ithalatının oranı % 11 ve tüketim malları ithalatının oranı % 2 civarındayken 2000'li yıllar boyunca özellikle ara malları ithalatında büyük bir artış gerçekleşmiş ve 2008 yılına gelindiğinde ara malları ithalatının GSYH'ye oranı yaklaşık % 20'lere yükselmiştir. Değerli TL ithal malları ucuzlattığından ara malı ithalatının artmasında TL'nin değerlenmesinin de katkısı vardır. Değerli TL ihracatı olumsuz etkilerken, nihai mal üretiminde kullanılan ithal ara mallarının fiyatını düşürdüğünden dolayı olarak ihracatı olumlu etkilemektedir. Bu sebeple ihracat ile ara malı ithalatı arasında bir bağımlılık oluşmakta ve dış ticaret açığına olumsuz etkide bulunmaktadır.

Grafik 10. Cari İşlemler Açığının GSYH'ye Oranı (%)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 62.

Özellikle ara malları ithalatındaki artış, büyüme dönemlerinde kronik olarak cari işlemler açığına yol açmaktadır. Cari işlemler açığı ise özel fon girişleri ile finanse edilmektedir. Yurt dışından giren fonların döviz kurlarını düşürmesi ile faizden elde edilen kazançla bir de kur düşüşünden elde edilen kârlar eklenmekte ve bu da portföy yatırımı şeklinde gelen sermayenin kazancını daha da arttırdığından sıcak para girişini hızlandırmaktadır.

Bu noktada önemli bir değişim de cari işlemler açığıyla ekonomik büyüme arasında görülmektedir. Örneğin 1984-1989 arasında oranlama büyüme hızı % 5,5 iken cari açığın GSMH'ye oranı % 0,4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Yine 1990-1999 arasında ortalama büyüme hızı % 4,1 olurken, cari işlemler açığının GSMH'ye oranı % 0,8 olmuştur. Oysa 2006 yılında gerçekleşen % 6'lık büyümeye karşılık cari işlemler açığının GSMH'ye oranı % 7,8 gibi oldukça yüksek bir düzeyde gerçekleşmiştir. Benzer bir karşılaştırma birbirine yakın büyüme oranlarının gerçekleştiği 1990 ve 2004 yılları için de yapılabilir. 1990 yılında büyüme oranı % 9,4 iken 2004 yılında ona yakın bir oran olan % 9,9'dur. Bununla birlikte cari işlemler açığının GSMH'ye oranı iki dönemde sırasıyla % 1,7 ve 5,3 olmuştur. Yine 1997 yılında büyüme oranı % 8,3 olurken cari işlemler açığının

GSMH'ye oranı % 1,4 olarak gerçekleşmiş, 2005 yılında ise büyüme oranı % 7,6 olurken, cari işlemler açığının GSMH'ye oranı ise % 6,3 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi birbirine yakın büyüme oranları sağlayabilmek için giderek daha yüksek bir cari işlemler açığı verilmeye başlanmıştır. 2000 sonrasında Türkiye aynı büyüme rakamlarına ulaşabilmek için giderek daha fazla dış kaynak kullanmaya başlamıştır. Dış kaynak girişi artarken yurt içi tasarruflarda ise azalma olmuştur. Dolayısıyla dış kaynak azalan tasarrufları ikame etmiştir.

Tablo 4. Ekonomik Büyüme ve Cari İşlemler Açığı Karşılaştırmaları (%)

	1984-89	1990-99	2000-06	1990	1997	2004	2005	2006
Büyüme	5,5	4,1	4,9	9,4	8,3	9,9	7,6	6
Cari Denge/ GSMH	-0,4	-0,8	-5,9	-1,7	-1,4	-5,3	-6,3	-7,8

Kaynak: BSB, 2008: 139.

Tablo 5. Cari İşlemler Açığının Finansmanı (Milyar Dolar)

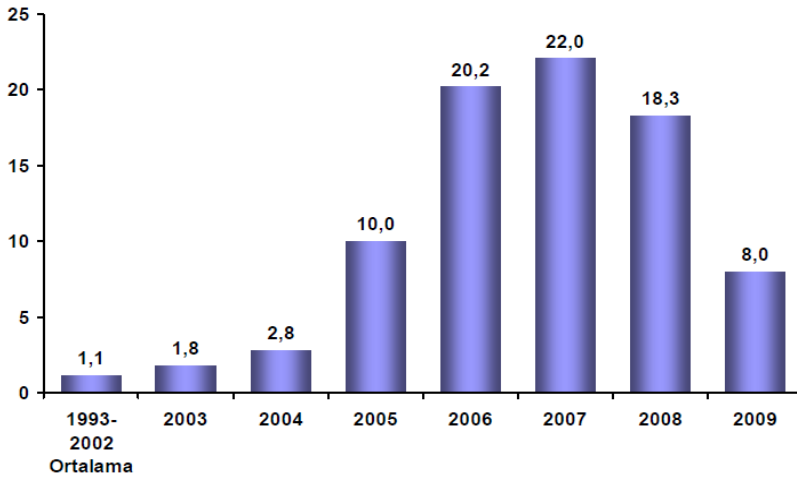
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Ocak- Temmuz
1. Cari İşlemler Dengesi	-0,6	-7,5	-14,4	-22,1	-32,1	-38,3	-41,9	-14,0	-24,2
2. Toplam Sermaye Girişleri (Bankaların Döviz Varlıkları ve Resmi Rezervler Hariç)	6,9	6,4	20,1	37,6	48,5	48,3	44,3	3,4	27,3
– Yurtiçinde Doğrudan Yatırımlar	1,1	1,7	2,8	10,0	20,2	22,0	18,3	7,8	4,4
– Bankacılık Dışı Özel Sektörün Kredi Kullanımı (net)	1,9	2,3	7,7	12,5	17,1	28,7	27,0	-12,0	-4,6
– Diğer (net)	3,9	3,1	9,7	15,1	11,2	-2,5	-0,9	7,5	27,5
3. Net Hata ve Noksan	-0,8	4,5	1,1	2,6	0,0	1,6	5,6	4,6	-0,5
4. Bankaların Döviz Varlıkları	0,6	0,7	-6,0	-0,3	-10,3	-3,5	-9,1	6,1	4,1
5. Resmi Rezervler	-6,2	-4,0	-0,8	-17,8	-6,1	-8,0	1,1	-0,1	-6,7

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 64.

Ekonomik büyümenin sürekliliği yatırımların sürekliliğine bağlıdır. Türkiye ekonomisinde ise tasarrufların düşüklüğü kronik bir yatırım-tasarruf dengesizliği doğurmakta, bu sebeple yatırımlar ve dolayısıyla büyüme için gerekli sermaye

dış kaynak girişiyle karşılanmaktadır. 2000’li yıllarda Türkiye’ye gelen yabancı sermaye ise daha ziyade portföy yatırımı şeklinde gelmiştir. 2005-2008 arasında ülkeye giren yüksek oranlı doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında ise özelleştirmelerin önemli payı vardır. Aşağıdaki tablodan da görülebileceği gibi ülkeye giren doğrudan yabancı sermaye yatırımları hizmetler sektöründe yoğunlaşmaktadır. Türkiye’de yüksek düzeyde seyreden reel faizler de dışarıdan sıcak paranın girişini teşvik etmektedir. Ülkeye yüksek miktarda döviz girmesi kurların da düşmesini sağlayarak faiz gelirinin yanında kur düşüşünden de yabancı sermayenin kazanç elde etmesini sağlamaktadır. Son yıllarda ödemeler bilançosunun net hata ve noksan kaleminde kaynağı belirlenemeyen önemli miktarlarda döviz girişi görülmektedir. Örneğin 2003 yılında net hata ve noksan kaleminde 4.5 milyar dolarlık kaynağı belirlenemeyen, ancak kayıtlara giren bir para girişi söz konusudur. Aynı durum azalarak da olsa daha sonraki yıllarda da devam etmiştir. Kaynağı belirlenemeyen para girişi 2008 yılında 5.6, 2009 yılında ise 4.6 milyar dolar olmuştur. 2009 yılında cari işlemler açığı kaynağı belirlenebilen sermaye girişi ile kapatılamamış, ancak 5.6 milyar dolarlık kaynağı belirlenemeyen sermaye girişi ile kapatılabilmektedir.

Grafik 11. Yurt İçinde Doğrudan Yabancı Sermaye Girişi (Milyar Dolar)



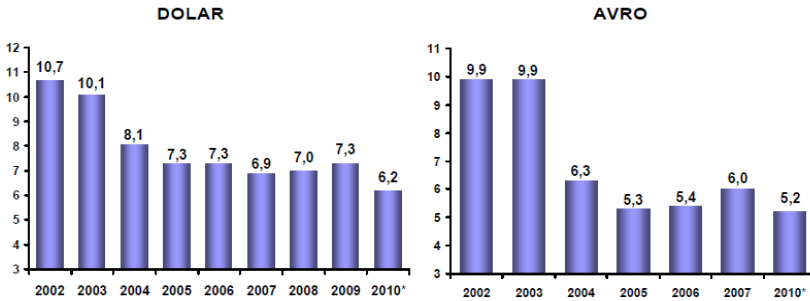
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 65.

Tablo 6. Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımlarının Sektörel Dağılımı

	(Milyon ABD Doları) Ocak-Ağustos						
	2002	2003	2004	2005	2006	2006	2007
Genel Toplam	622	745	1,291	8,536	17,709	10,893	12,086
Tarım	0	1	6	7	6	0	3
Madencilik ve Taşocaklığı	2	14	75	40	122	70	318
İmalat Sanayi	110	448	214	788	1,867	1,070	2,576
Hizmetler	442	196	927	7,697	15,602	9,642	8,652
Diğer	68	86	69	4	112	111	537

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı [DPT]

Türkiye 2001 Krizi'nden sonra yüksek büyümeye bağlı olarak giderek daha yüksek cari işlemler açığı verse de, bu açığı finanse edebildiği için bir döviz kriziyle karşı karşıya kalmamıştır. Tam tersine bu dönemde 2003 ve 2009 yılları hariç ülkeye giren sermaye miktarı cari işlemler açığından daha fazla olduğu için döviz bolluğu yaşanmış bu da TL'nin döviz karşısında değerlenmesine yol açmıştır. Bu dönem tüm dünyada likidite bolluğunun yaşandığı bir dönem olduğundan döviz faizleri de giderek düşmüş, TL borçlanma maliyetlerinin dövizle borçlanma maliyetlerinin üstünde kalması borçlanmada giderek dış borçlanmaya yönelmeye ve dış borçların artışına zemin hazırlamıştır.

Grafik 12. Dış Borçlanma Maliyeti (%)

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 98.

Grafik 13. Türkiye’de Reel Faiz Oranı*

Kaynak: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası [TCMB], 2010:4.

* 12 aylık enflasyon beklentileri kullanılmıştır

Tablo 7. Türkiye’de Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)

	1990	1995	2000	2003
Dış Borç Stoku	52	76,1	118,7	144,3
Toplam Kamu	50,2	68,5	63	95,2
Özel Sektör	1,8	7,7	55,7	49,1
Kısa Vadeli borçlar	9,5	15,7	28,3	23
Toplam Kamu	9,5	15,7	1,7	4,2
Özel Sektör	-	-	26,6	18,8
Uzun Vadeli Borçlar	42,5	60,4	90,4	121,2
Toplam Kamu	40,7	52,8	61,3	91
Özel Sektör	1,8	7,7	29,2	30,2

Kaynak: BSB, 2008: 135.

Tablo 8. Türkiye Brüt Dış Borç Stoku (Milyar Dolar)

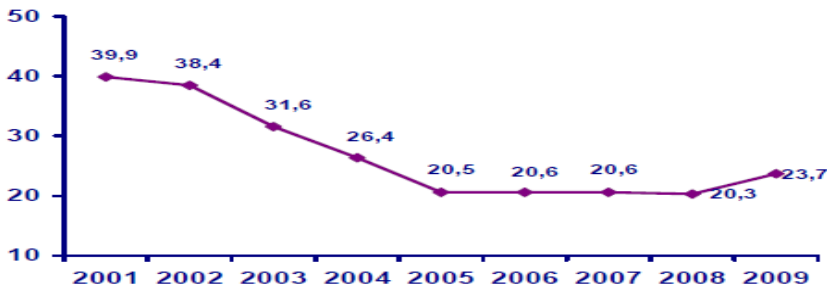
Milyar \$	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Ç1
TOPLAM DIŞ BORÇ STOKU	161,0	169,9	207,8	249,6	277,0	268,2	266,6
KISA VADE	32,2	38,3	42,6	43,1	50,4	59,6	54,5
UZUN VADE	128,8	131,6	165,2	206,4	226,6	218,6	212,1
KAMU SEKTÖRÜ	75,7	70,4	71,6	73,5	78,3	83,4	84,9
Kısa Vade	1,8	2,1	1,8	2,2	3,2	3,6	4,7
Uzun Vade	73,8	68,3	69,8	71,4	75,0	79,8	80,2
TCMB	21,4	15,4	15,7	15,8	14,1	13,3	12,5
Kısa Vade	3,3	2,8	2,6	2,3	1,9	1,8	1,7
Uzun Vade	18,1	12,7	13,1	13,5	12,2	11,5	10,9
ÖZEL SEKTÖR	63,9	84,1	120,6	160,2	184,7	171,5	169,2
Kısa Vade	27,1	33,4	38,3	38,7	45,3	44,2	48,1
Uzun Vade	36,8	50,7	82,3	121,5	139,3	127,3	121,1

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 110.

Dış borçların seyrine bakıldığında 1990 yılında toplam dış borç stokunun 52 milyar dolar olduğu ve bunun neredeyse tamamının (50.2 milyar dolar) kamu dış borç stoku, sadece 1.8 milyar dolarının özel sektör dış borç stoku olduğu görülmektedir. 1995 yılına gelindiğinde toplam dış borç stoku 76.1 milyar dolara çıkarken, kamunun dış borç stoku yaklaşık % 35 oranında artarak 68.5 milyar dolara ulaşmış, özel sektörün dış borç stoku ise yaklaşık 3.5 kat artarak 7.7 milyar dolara yükselmiştir. Özel sektör dış borç stokundaki artış oranı % 350 gibi yüksek bir oran olmakla beraber toplamda 7.7 milyar dolar gibi düşük bir miktarda kalmıştır. Bu miktar, kamu dış borç stoku yanında da oldukça düşük bir seviyededir. Bu itibarla bu dönemde dış borçlanmanın asıl olarak kamu sektörü üzerinden yapıldığını belirtmek yerinde olur. Bununla beraber 2000 yılına gelindiğinde dış borç stokunun kompozisyonunda önemli bir değişiklik göze çarpmaktadır. 2000 yılında toplam dış borç stoku artışını sürdürerek 118.7 milyar dolara yükselmiş, ancak bu yükselişin tamamı özel sektör dış borç stokundaki artıştan kaynaklanmıştır. Hatta kamu dış borç stoku bu dönemde azalarak 68.5 milyar dolardan 63 milyar dolara inmiş, ancak özel sektörün dış borç stoku ise

7.7 milyar dolardan 55.7 milyar dolara yükselmiştir. Özel sektörün dış borç stokundaki artış yaklaşık 7,5 kattır. Bu artış hem oran olarak hem de toplam meblağ olarak oldukça yüksektir. 2003 yılına gelindiğinde ise yine dış borç stokunun kompozisyonunda tersi bir değişim göze çarpmaktadır. Toplam dış borç stoku artışını sürdürmüş ve 144.3 milyar dolara ulaşmıştır. Ancak bu dönemde özel sektörün dış borç stoku azalırken, artışın tamamı bu kez de kamu sektörünün dış borç stokundaki artıştan kaynaklanmıştır. Özel sektörün dış borç stoku 55.7 milyar dolardan 49.1 milyar dolara inerken, kamu sektörünün dış borç stoku 63 milyar dolardan yaklaşık % 50 artışla 95.2 milyar dolara yükselmiştir. Bu yıldan sonra ise dış borç stokunun kompozisyonu yine terine dönmüş ve 2008 yılının Ekim ayında ABD’de başlayan küresel finansal krize kadar yaklaşık 4 kat artarak 184 milyar dolara çıktıktan sonra krizin etkisiyle 169.2 milyar dolara inmiştir. Söz konusu dönemde kamu sektörü dış borç stoku azalmaya başlayarak 2005 yılında 70.4 milyar dolara kadar indikten sonra bir miktar yükselerek 2010 yılının birinci çeyreği itibarıyla 84.9 milyar dolara çıkmıştır. 2001 Krizi’nden sonra kamu sektörünün borçlanması sıkı kontrol altına alınırken, büyümenin motor gücü olan özel sektörün dış borç stokundaki artış dikkati çekmektedir.

Grafik 14. *Türkiye’nin Net Dış Borç Stokunun GSYH’ye oranı (%)*



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 112.

Türkiye’nin toplam dış borç stokunun GSYH’ye oranına bakıldığında ise 2001 Krizi’nin ardından söz konusu oranın % 40’lardan 2005’e kadar sürekli azalarak % 20,5’e düştüğü, 2008’e kadar yatay bir seyir izledikten sonra tekrar yükselmeye başladığı görülmektedir.

Tablo 9. Brüt Dış Borç Stokuna İlişkin Oranlar (%)

%	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Q1	2010 Q2	2010 Q3
Diş Borç Stoku Gsyih'ya Oran	35,3	39,5	38,5	37,5	43,6			
Özel Sektör Dış Borcu/Gsyh	17,5	22,9	24,7	25,0	27,9			
Toplam Dış Borç Stoku/İhracat (FOB)	231,2	242,9	232,5	210,5	263,0	257,6	243,9	254,8
Özel Sektör/İhracat (FOB)	114,4	140,9	149,3	140,6	168,3	163,5	166,8	161,3
Tcmb Rezervler (Brut)/Top. Dış Borç	29,7	29,3	29,4	25,6	26,3	26,0	26,7	27,5
Tcmb Rezervler (Brut)/ Kısa Vadeli Borçlar	132,0	142,9	170,0	140,8	143,1	127,8	114,5	114,0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2011: 113

Brüt dış borçların GSYH'ye oranı 2005 yılında % 35,3 iken 2009 yılının sonunda % 43,6'ya yükselmiştir. Dış borçlanmada başı çeken özel sektörün dış borçlanmasında özellikle 2005 sonrasındaki artış dikkat çekmektedir. 2005 yılında % 17,5 olan söz konusu oran bu yıldan sonra sürekli artarak 2009 yılının sonunda % 27,9'a yükselmiştir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye ekonomisinde 2000'li yıllarda göze çarpan en önemli gelişme yüksek ve sürekli bir ekonomik büyüme trendinin yakalanmış olmasıdır. 2001'de büyük bir ekonomik kriz yaşayan Türkiye 2002'nin ilk çeyreğinden küresel finansal krizin patladığı 2008 yılının dördüncü çeyreğine kadar, ortalaması % 6,5 olan 27 çeyreklik kesintisiz bir ekonomik büyüme gerçekleştirmiştir. Bu büyüme iç talebe dayalı bir büyümedir. GSYH'yedeki payları açısından bakıldığında tarım sektörünün payı giderek azalırken sanayi ve özellikle de hizmetler sektörünün payı giderek artmıştır. Bununla beraber, harcamalar açısından bakıldığında 2000 öncesine göre sabit sermaye yatırımlarının GSMH'deki payında azalma, tüketim harcamalarının payında artış, tasarrufların payında ise azalma olmuştur. Türkiye ekonomisinin kronik sorunu olan yatırım-tasarruf dengesizliği bu dönemde de devam etmiş ve büyümenin motoru olan yatırımların devam ettirilebilmesi için yabancı sermayeye giderek daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. 2001 yılından

itibaren Fed'in ABD'de oluşan resesyon riskini atlatabilmek için gevşek para politikası uygulaması ve faiz oranlarını düşürmesi küresel likidite bolluğuna yol açmış ve Türkiye de diğer gelişmekte olan ülkeler gibi bu bolluktan faydalanarak ihtiyaç duyduğu yabancı sermayeyi içeri çekebilmiştir. Bu yabancı sermayenin bir bölümü özelleştirmeleri de içeren doğrudan yabancı sermaye yatırımlarından oluşmakta iken, önemli bir bölümü de Türkiye'deki yüksek reel faizlerden yararlanmak için portföy yatırımı şeklinde gelen sıcak paradan oluşmuştur. Ülkeye giren döviz miktarının fazlalığı döviz kurlarını düşürürken TL'nin reel olarak değerlendirilmesine ivme kazandırmış ve sıcak paranın getirisini daha da artmıştır. Bir yandan döviz kurlarındaki düşüş, diğer yandan döviz kredi faizlerinin TL kredi faizlerinden düşük olması, dövizle borçlanmanın maliyetini TL ile borçlanmaya göre giderek avantajlı hâle getirdiğinden bankacılık dışı özel sektörün dış borçlanması bu dönemde giderek artarak önemli seviyelere yükselmiştir.

Bu dönemdeki olumlu gelişmelerden biri ihracatın büyük oranda artmasıdır. Bununla beraber ara malı ithalatının da paralel şekilde artarak, ihracat ile ara malı ithalatı arasında bir bağımlılığın olduğu gözlenmektedir. Bunun neticesinde dış ticaret açığı giderek fazlalaşmış ve buna bağlı olarak da cari işlemler açığı önemli boyutlara ulaşmıştır. Ekonomik büyümeyle cari işlemler açığının paralel seyretmesi Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarından bir diğerinin yansımasıdır. Türkiye'de ara malı üreten sektörler ithal ara mallarıyla rekabet etmekte zorlanmaktadır. Buna bir de TL'nin döviz karşısında değer kazanmasının etkisi eklenince rekabet gücü iyice düşmekte, bunun neticesi olarak da ara malı ithalatı giderek artmaktadır. TL'nin değer kaybı ihracatı olumsuz etkilerken, ithal ara malının ucuzlaması olumlu etkilemekte ve giderek nihai mal üretiminde ara malı olarak yerli ara malı kullanımı azalırken, ithal ara malı kullanımı artmakta, bu da ihracatın giderek ithalata bağımlı hâle gelmesine yol açmaktadır. Bu sebeple Türkiye ekonomisinde büyümeyi sağlayan üretim artışı dış ticaret açığının, dolayısıyla da cari işlemler açığının giderek artmasına yol açmaktadır. 2001 sonrasında da bu yapısal sorun devam etmiştir. 2001 sonrasında Türkiye'de ihracatın önemli oranda artmasına rağmen ithalatın ve özellikle de ara malı ithalatının da aynı şekilde arttığı rakamlardan çok net bir şekilde görülmektedir. Öte yandan 2000'li yıllarda cari işlemler açığıyla ilgili önemli bir gelişme de aynı büyüme oranlarını yakalayabilmek için giderek daha yüksek cari işlemler açığı vermek

zorunda kalınmasıdır. Cari işlemler açığının finansmanında sıcak paranın ağırlığının giderek artması ise ekonomiyi döviz kuru riskine açık hâle getirmektedir. Çok hızlı hareket edebilen sıcak paranın ülkeden ani çıkışı döviz krizini tetikleme riskini taşımaktadır.

Türkiye'nin sağlıklı bir ekonomik büyüme gerçekleştirebilmesi için tasarruflarını arttırarak yatırım-tasarruf açığını azaltması, sıcak para yerine doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını çekebilmesi, ithalata bağımlılığa yol açan aşırı değerli TL politikasından vazgeçmesi gerekmektedir.

TÜRKİYE’DE ENERJİ POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ

Furkan Yıldız

Üretimin doğrudan bir girdisi olması bağlamıyla enerji, ülkelerin kalkınmaları yolunda temel gereksinimlerden biri olarak fazlaca önem arz etmektedir. Buna paralel olarak dünyanın ekonomik kalkınma düzeyleri yüksek olan bölgelerinde enerji tüketim miktarları diğer bölgelere nazaran oldukça yüksektir.

Ekonomik açıdan bir hayli fazlaca öneme sahip olan enerji, ülke politikalarında da kendine önemli bir yer bulmuştur. Ülkeler ekonomik büyümeyi destekleyici enerji politikaları geliştirmeye başlamışlardır. Bu bağlamda Türkiye’de de bu yönde adımlar atılmaya ve çeşitli politikalar yürütülmeye çalışılmış ve söz konusu politikalar çeşitli dönemler itibariyle dönüşüm göstermiştir.

Türkiye’nin enerji politikaları serüveninin incelendiği bu çalışmada ilk olarak ülke ekonomileri için enerjinin önemi anlatılmaya çalışılmıştır. İzleyen bölümde Türkiye’nin enerji profili verilmeye çalışılmış ardından Türkiye’nin 2000 öncesi enerji politikaları incelenmeye çalışılmıştır. Sonraki bölümde ise 2000 yılından günümüze kadar süregelen politikalar incelenmiştir. Sonuç bölümünde ise enerji politikalarında yaşanan dönüşümler tespit edilmeye çalışılmış ve çeşitli öneriler sunulmuştur.

BÜYÜME VE KALKINMADA ENERJİNİN ÖNEMİ

Ülkelerin ekonomik gelişme sürecinde enerji çok önemli bir konuma sahiptir. Bu önem genel olarak enerjinin üretimin bir girdisi niteliğinde olmasından kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak dünyanın sanayileşmiş bölgelerinde enerji kullanım oranları, sanayileşmesini tamamlamamış bölgelere oranla daha yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerde enerjiye olan talep ile ekonomik büyüme arasında bir doğrusallık göze çarpmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler üretim kapasitelerini artırdıkça üretimin doğrudan bir girdisi olan enerji talebini de artırmaktadırlar (Saatçioğlu ve Küçükaksoy, 2004: 2-6).

Tablo 1. Belirli Ülke Gruplarının Kişi Başına Enerji Kullanım Oranı (k.g.e.p. *)

Ülke Grupları / Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006
Aşırı Borç Yükü Altındaki Yoksul Ülkeler	367.8	371.6	378.5	383.3	
Yüksek Gelirli Ülkeler	5338.9	5360.1	5443.4	5458.5	5402.1
En Az Gelişmiş Ülkeler	287.3	294.1	298.9	304.6	308.2
Az Gelirli Ülkeler	412.8	414.5	422.3	424.1	428.3
Üst Orta Gelirli Ülkeler	1917.5	1970.7	2005.5	2050.3	2108.8

* kilogram eş değer petrol.

Kaynak: The World Bank, (13 Kasım 2010).

Yukarıdaki tabloda bazı ülke gruplarının yıllık enerji kullanım miktarları verilmiştir. Tablodaki rakamlara bakıldığında gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkelere daha fazla enerji tükettikleri açıkça görülmektedir. Global mal ve hizmet üretimin çok büyük kısmını ellerinde bulunduran gelişmiş ülkeler bununla paralel olarak enerjinin de büyük kısmını tüketmektedirler. Buna karşın az gelişmiş ülkelerde enerji tüketimi dünya enerji tüketiminin çok küçük bir parçasını oluşturmaktadır. Türkiye kişi başına 1370 kg eşdeğer petrol enerji tüketim miktarı ile dünyada 69. Avrupa’da ise son sırada yer almaktadır (United Nations Population Fund [UNFPA], 2010).

İkincil bir enerji olan elektrik enerjisinin kullanım oranı toplumların kalkınmışlıklarının ölçülmesi bakımından daha sağlam bir veridir (Karagöl, Erbaykal ve Ertuğrul, 2007: 72-73). Kişi başına düşen millî gelirin yüksek olduğu ülkelerde insanların refah düzeyi arttıkça tüketim artmakta, daha rahat yaşamak için elektrik gücü ile çalışan ev aletlerini ve elektronik cihazları daha fazla talep etmektedirler. Yaşanan tüketim artışı ile birlikte tüketilen elektrik miktarı da artmaktadır. Bu gösterge de kuşkusuz kalkınma ile enerji arasındaki ilişkiyi iyi bir şekilde ifade edebilmektedir.

Tablo 2’de belirli ülke gruplarının yıllık kişi başına düşen elektrik tüketimleri verilmiştir. Tablodaki rakamlara bakıldığında elektrik tüketim miktarı ile kalkınma arasındaki ilişki daha net bir biçimde görülebilmektedir. 2007 yılı baz alındığında yüksek gelirli ülkelerin en az gelişmiş ülkelere yaklaşık 73 kat, az gelirli ülkelere yaklaşık 30 kat daha fazla elektrik tükettikleri göze çarpmaktadır.

Tablo 2. *Bazı Ülke Gruplarında Kişi Başına Tüketilen Elektrik Miktarı (kwh)*

Ülke Grupları / Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Yüksek Gelirli Ülkeler	9.228	9.306	9.446	9.639	9.657	9.753
En Az Gelişmiş Ülkeler	100	107	116	121	128	133
Az Gelirli Ülkeler	271	282	294	307	322	324
Üst Orta Gelirli Ülkeler	2.610	2.685	2.756	2.834	2.950	3.052

Kaynak. The World Bank, (21 Kasım 2010).

Enerji, ülkelerin ekonomik gelişmişlikleriyle olduğu kadar güvenlikleri ile de ilgilidir. Dünyada tespit edilmiş yenilenemez enerji kaynaklarının hızla tükendiği düşünülürse bu konunun önemi daha kolay anlaşılacaktır. Artık ülkeler sadece kendi bölgelerindeki enerji ile yetinmemekte dünyanın diğer bölgelerindeki enerji kaynaklarına da sahip olmaya ve enerji güvenliklerini sağlamaya çalışmaktadır. Enerji ile alakalı birçok uluslararası birliktelikler oluşturulmakta, çeşitli uluslararası anlaşmalarla enerji paylaşımı sorunu giderilmeye çalışılmaktadır.

TÜRKİYE'DE ENERJİ SEKTÖRÜ

Dünyada ispatlanmış doğal gaz rezervlerinin % 71'i ve petrol rezervlerinin % 73'ü Türkiye'nin yakın coğrafyasında bulunmasına rağmen Türkiye enerjide kendi kendine yetemeyen dışa bağımlı bir ülkedir (House of Commons Business and Enterprise Committee, 2008: 33). Türkiye bu bağımlılığın yanında coğrafi konumu sayesinde Hazar havzasının hidrokarbon ve doğal gaz yataklarının Orta Doğu'daki petrol ve doğal gaz rezervlerinin Avrupa'ya taşınması konusunda büyük bir avantaja sahiptir. Bu stratejik avantaj Türkiye'yi bölgede güçlü bir devlet konumuna getirmektedir. Türkiye her yıl enerji tüketiminin büyük bir bölümünü dış kaynaklardan ithalat yoluyla karşılamaktadır. Bu durum Türkiye'nin ödemeler dengesine büyük bir yük getirmekte ve döviz bağımlılığını artırmaktadır.

Türkiye birincil enerji kaynakları bakımından niceliksel olarak kendi kendine yetebilir bir konumda olmamasına karşın çok çeşitli enerji kaynaklarına sahiptir. Taş kömürü, linyit, ham petrol, doğal gaz, uranyum, toryum gibi fosil kaynakların yanında jeotermal, hidrolik, güneş, dalga, rüzgâr, biyokütle enerjisi gibi yenilenebilir kaynaklar da Türkiye'nin enerji envanterinde mevcuttur (Güner, Albostan ve Fırtına, 2009: 6).

Tablo 3. Türkiye'nin Enerji Üretimi ve Tüketimi (milyon ton eş değer petrol)

Türkiye'de Enerji Üretim ve Tüketimi / Yıl	Üretim	Tüketim	Enerji Miktar	Açığı Enerji %
2001	24.4	70.4	46.0	65,3
2002	24.1	74.2	50.1	64,4
2003	23.6	77.8	54.2	69,6
2004	24.1	80.9	56.8	70,2
2005	23.9	84.4	60.5	71,6
2006	26.3	93.0	66.7	71,7
2007	27.3	100.0	72.7	72,7
2008	27.3	96.5	69.2	71,7

Kaynak: Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], OECD Factbook 2010 verilerine dayanarak yazarın kendi tablosu.

Yukarıdaki tabloya göre Türkiye'nin yıllık enerji üretim miktarı 2001'den 2008 yılına kadar 24.4 mtep'den 27.3 mtep'e yükselmiş; buna karşın enerji tüketimi 2001 yılında 70.4 mtep iken 2008 yılına gelindiğinde bu miktar 96.5 mtep'e yükselmiştir. Söz konusu yıllarda enerji açığı % 65,3'ten %71,7'ye çıkmıştır. Yukarıdaki tablodan Türkiye'nin enerjide ithalat bağımlısı olduğu görülmektedir. Türkiye'nin sanayileşme sürecinde önemli bir girdi olan enerjinin ithalata dayalı olması oldukça riskli bir pozisyonu ifade etmektedir. Enerji sektöründeki bağımlılık Türkiye'nin ekonomik ve ulusal bağımlılığını tehdit etmektedir. Ayrıca enerjinin ithalat kaleminde kapsadığı yer, ödemeler dengesini negatif yönde etkileyen bir unsurdur.

Türkiye'nin kömür rezervleri 12.4 milyar tonu linyit; 1.33 milyar tonu taş kömürü olmak üzere toplam 13.77 milyar tondur. 12.4 milyar tonluk linyit rezervinin işletilebilir olan kısmı 3.9 milyar tondur. Ancak Türkiye'nin linyit rezervlerinin büyük kısmı düşük kalorilidir. Ve bu yüzden daha çok termik santrallerde kullanılmaktadır (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı [ETKB], 2010a). Dünyada üretilebilir petrol rezervlerinin % 72'lik bir kısmı Türkiye'ye yakın olan Orta Doğu, Hazar Bölgesi, Orta Asya gibi bölgelerde yoğunlaşmıştır. Bu yoğunluk Türkiye'nin jeopolitik ve jeostratejik konumunun önemini artırmaktadır. Türkiye'nin petrol rezervi 2009 yılı rakamları ile 44.3 milyon tondur. 2008

yılında 2.2 milyon ton üretime karşı tüketim 27.8 milyon ton olmuştur (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı [ETKB], 2010b).

TÜRKİYE’NİN 2000 ÖNCESİ ENERJİ POLİTİKALARI

Türkiye’nin enerji politikalarının tarihsel süreci incelendiğinde enerji politikası olarak sürekli benimsenen ve bir yol haritası gibi takip edilen sistematik bir politikanın varlığından söz etmek güçtür. Dünyanın siyasi ve ekonomik konjonktürüne ve başa geçen hükûmetlere göre değişen ve şekillenen kısa dönemli politikaların izlendiği ve bunun sonucunda uzun vadeli güçlü sistematik bir enerji politikasının olmadığı görülmektedir.

Genel olarak dünyada enerjinin önemi 1974 Petrol Krizi’nden sonra anlaşılmaya başlanmış; temiz, ucuz ve güvenilir bir enerji ihtiyacı bu yıllardan sonra tartışılmaya başlanmıştır. Bu kriz ülkelere ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi açıdan güçlü olmaları için ve sürdürülebilir bir kalkınma yakalamaları için enerjinin önemi ve gerekliliğini daha açık bir şekilde göstermiştir (Akbulut, 2008: 119). Dünya ile paralel olarak Türkiye’de de enerjinin önemi ve enerji üzerindeki tartışmalar bu dönemde daha belirginleşmiştir. Bu çalışmada Türkiye’nin enerji politikaları 1979’da yürürlüğe giren 4. Beş Yıllık Kalkınma Dönemi itibarıyla ele alınacaktır.

1980 yılına gelinceye kadar enerji sektörü genel olarak devletin elindeyken bu dönemde tüm dünyada kabul görür politika olan liberal politikalar enerji sektöründe de kendini göstermeye başlamıştır. Bu süreç ile birlikte enerji sektörü ve enerji politikaları çok derin ve köklü bir dönüşümle özelleştirme sürecine girmiştir (Yücel, 1994: 824).

Söz konusu dönemde Türkiye’nin enerji üretim ve tüketim miktarları aşağıda gösterildiği gibidir.

Tablo 4. 1978-1983 Dönemi Enerji Tüketimi (BTEP)

Enerji Türleri	1978		1983		1978-1983 Değişim Oranı
	Miktar	%	Miktar	%	
Taş Kömürü	2.827	8,3	3.208	8,5	13,5
Linyit	4.056	11,9	5.597	14,8	38,0



Petrol Ürünleri	17.115	50,4	16.814	44,6	-1,8
Doğal Gaz	20	-	7	-	-65,0
Hidrolik Enerji	2.341	6,9	2.389	7,5	21,0
Jeotermal Enerji	-	-	-	-	-
Elektrik Enerjisi	156	0,5	556	1,5	256,0
Güneş Enerjisi	-	-	-	-	-
Toplam Ticari Enerji	26.515	78,0	29.021	76,9	9,0
Odun	4.574	13,5	5.126	13,6	12,0
Hayvan ve Bitki Atıkları	2.903	8,5	3.574	9,5	23,0
Toplam Gayri Ticari Enerji	7.477	22,0	8.700	23,1	16,0
Genel Toplam	33.992	100,0	37.721	100,0	10,0

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1985: 106.

Tablo 5. 1978-1983 Dönemi Enerji Üretimi (BTEP)

Enerji Türleri	1978		1983		1978-1983 Değişim Oranı
	Miktar	%	Miktar	%	
Taş Kömürü	2.620	14,6	2.158	11,3	-17,0
Linyit	4.819	26,9	5.979	29,8	24,0
Petrol Ürünleri	2.873	16,1	2.314	12,1	-19,0
Doğal Gaz	20	0,1	7	-	-65,0
Hidrolik Enerji	2.341	13,2	2.839	14,9	21,0
Jeotermal Enerji	-	-	-	-	-
Güneş Enerjisi	-	-	-	-	-
Toplam Ticari Enerji	12.673	70,9	12.997	68,1	2,0
Odun	2.313	12,9	2.511	13,2	8,0
Hayvan ve Bitki Atıkları	2.903	16,2	3.574	18,7	23,1
Toplam Gayri Ticari Enerji	5.216	29,1	6.085	31,9	16,6
Genel Toplam	17.889	100,0	19.082	100,0	6,6

Kaynak: DPT, 1985: 110.

Türkiye'nin 1978 yılında toplam enerji tüketimi 33.992 BTEP iken aynı dönemde üretim tüketimin % 52'sini karşılayarak 17.889 BTEP olarak gerçekleşmiştir. Türkiye söz konusu yılda tüketilen enerjinin % 48 gibi büyük bir kısmını

ithal etmiştir. Söz konusu yılda petrol ürünlerinin tüketimi toplam tüketimin yarısına tekabül etmektedir. Bu dönemde petrol fiyatlarının arttığı ve Türkiye'nin petrolde dışa bağımlı olduğu beraber düşünülecek olursa toplam enerji talebinin yarısının petrole olmasının riskli bir durum olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim 1983 yılına gelindiğinde petrolün toplam enerji talebindeki oranı % 44,6'ya düşürülmüş ve petrole olan bağımlılık biraz olsun azaltılmak istenmiştir.

1978'den 1983 yılına gelindiğinde enerji talebinin % 10 artarak 37.721 BTEP olarak gerçekleştiği; enerji üretiminin ise % 6'lık bir artışla 19.082 BTEP'e çıktığı görülmektedir. Ancak geline nokta enerji de dışa olan bağımlılık daha da artmış ve tüketimin % 49,5'i dış kaynaklardan sağlanmıştır.

Bu dönemde enerji talebinin yerli kaynaklardan karşılanmasını sağlamak enerji politikalarının ana hedefi olarak gösterilmiştir. Sanayileşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın ihtiyaç duyduğu enerjinin temiz, sürekli, güvenilir ve ucuz olarak sağlanması ve bu amaçla yurt içinde daha fazla yatırım yapılmasının gerekliliği belirtilmiştir. Ulusal enerji kaynaklarının ispatlanmış rezervlerinin daha etkin kullanılması ve bunun yanında yeni rezervlerin tespiti için arayışların sürdürülmesi amaçlanmıştır. Uzun dönemli bir enerji politikasının gerekli olduğu ve bu yönde adımlar atılması kararlaştırılmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1979: 400-401).

Daha sonraki dönemde üretimin artırılmasında güvenilir ve ucuz kaynakların daha öncelikli kullanımı sağlanmaya çalışılmış bunun yanında yerli kaynaklara öncelik verilmesi ilkesi benimsenmiştir. Enerji açığının kapatılmasında öncelikli olarak linyit rezervlerinin kullanımına daha sonra da hidrolik enerji kapasitesinin etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasına öncelik tanınması gerektiği düşünülmüştür (Uğurlu, 2009: 231).

1980'ler nükleer enerji hakkında ilk kez düşüncelerin olduğu yıllardır. Bu dönemde nükleer enerji santrallerinin ülkede kurulması gerektiği düşünülmüştür. 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk nükleer enerji santralinin yapım çalışmalarının başlaması kararlaştırılmış; 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tesisin yerinin Akkuyu olması kararlaştırılmıştır (Uğurlu, 2009: 232). Bu açıdan söz konusu dönem enerji politikaları açısından önemli bir dönüm noktasıdır.

Dönemin en önemli gelişmelerinden biri de TEK dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapmalarına olanak sağlayan yasa ile elektrik üretim ve dağıtımdaki TEK'in monopol gücünün kaldırılmasıdır. Bu dönemde petrol arama çalışmaları hızlanmış ve yabancıların da petrol aramalarına izin verilmiştir (Abut, ve diğerleri, 1996: 13-14).

1990 yılından sonra doğal gaz alanında özellikle Trakya ve Çamurlu'da arama çalışmaları hızlandırılmıştır. Ayrıca komşu ülkelerle doğal gaz alım projelerinin hayata geçirilmesi planlanmıştır.

Enerji sektöründe özellikle DYP iktidarında devletin payının azaltılıp özel sektör payının artırılmasının; yani enerji sektörünün özelleştirilmesinin hızlandırılması amacıyla yap işlet devret modeli hayata geçirilerek enerjide özel sektörün yatırımlarının artırılması hedeflenmiştir. Yap işlet devret modeli ile beraber rekabetçi bir sistem oluşturularak tüketiciye daha ucuz enerji temin edilmesi amaçlanmıştır. Dönemin diğer belirleyici politikaları ise şunlardır:

- Yurt içi kömür ve petrol arama çalışmalarının artırılması sağlanmalıdır.
- Özel sektörün hidroelektrik santrallere olan ilgisi çeşitli teşvikler yoluyla artırılmalıdır.
- Bütün enerji tesisleri özel sektör ve halka arz yoluyla özelleştirilmelidir.
- Artan doğal gaz talebi ile birlikte gelecek yıllarda herhangi bir arz sıkıntısı yaşanmaması için yeraltında doğal gaz saklama depoları yapılmalıdır.
- Jeotermal ve yenilenebilir enerjinin gelişimi için gerekli altyapı ve yasal düzenlemelerin bir an önce yapılması gerekmektedir.
- Bakü-Tiflis-Ceyhan Petrol Boru Hattı, Türkmenistan-Avrupa Doğalgaz Boru Hattı, Azerbaycan-Türkiye Doğalgaz Boru Hattı projelerinin bitirilmesi ile gerek boğazların güvenliğinin sağlanması, gerekse Türkiye'nin bölgede enerji merkezi ve doğal bir enerji köprüsü olması sağlanmalıdır. Söz konusu enerji nakil hatları ile hem ülkenin enerji arz güvenliği sağlanacak hem de bölgede söz sahibi bir ülke konumuna gelinecektir (Doğru Yol Partisi [DYP], 2001: 26-27).

Türkiye'nin enerji politikalarının tarihsel sürecine bakıldığında enerji arz güvenliğini sağlamak ülkenin birincil politikası olarak göze çarpmaktadır. Bu konuda uygulanmak istenen en önemli politika kuşkusuz Türkiye'nin jeopolitik konumu ile doğal bir enerji köprüsü hâline dönüştürülmesidir. Bu düşünce 51. Hükümet Programı'nda belirgin bir şekilde ifade edilmiştir. Hazar petrollerinin Türkiye üzerinden taşınmasına vurgu yapılmış; yeni yapılacak olan doğal gaz boru hattı ve depolama yatırımlarının arz kaynaklarının çeşitlendirilmesinde ve arz güvenliğinin artırılmasında önemli bir katkısı olacağı vurgulanmıştır. Bu bağlamda Türkiye'ye bölgesel ve küresel olarak siyasi ve ekonomik güç kazandıracak olan petrol ve doğal gaz boru hattı yatırımlarının artırılması gerektiği belirtilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2010).

1994 yılında Avrupa Birliği ülkeleri ile birlikte 50 ülkenin katıldığı Enerji Şartı Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma ile taraflar arasında enerji iş birliği ve özellikle Sovyetler Birliği'nden kopan ülkelerdeki kaynakların garanti altına alınması öngörülmüştür, bir yandan da enerji verimliliği konusunun önemi vurgulanmıştır.

Daha önceki dönemlerde elektrikteki tekel konumundan arındırılan TEK yeniden bir düzenleme ile birlikte Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ile Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi olmak üzere iki ayrı teşekküle ayrılmıştır. Enerji yatırımlarındaki darboğazın aşılması amacıyla özel sektörü enerji piyasasına çekme çabalarının yanı sıra yabancı sermayeye de yap işlet devret modeli getirilmiştir. Bu kapsamda yılda 7.5 TWH'lık elektrik üretim kapasitesi olan hidroelektrik santraller için sözleşmeler imzalanmıştır (Abut vd., 1996: 12).

Daha önceki dönemlerde de benzer uygulamalarına rastlansa da kavram olarak "özelleştirme" kelimesi ilk defa 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda geçmiştir. Bu bağlamda kamunun finansman yükünü azaltmak amacıyla toplam yatırımda özel sektör yatırımlarının payının artırılması amaçlanmıştır. Ve elektrik sektöründe kamu ve özel sektörün bir arada olduğu bir yapının gerekliliği vurgulanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1990: 259).

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda enerjide geçmiş dönemlerde uygulanan alım ve fiyat garantisi politikası eleştirilmiştir. Söz konusu politikanın sektörde

rekabet koşullarının oluşumu ve serbest piyasa ekonomisi koşullarının geçerli olacağı bir sistem kurulması önünde bir engel teşkil ettiği belirtilmiştir. Enerji-de rekabetin ve serbest piyasa koşullarının oluşturulabilmesi için bu politikadan vazgeçilmesi gerektiği tespit edilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1996: 137).

7. Plan'da talebin kesintisiz ve ucuz olarak karşılanabilmesi için yatırımların planlı ve sürekli bir şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla bir yandan kamu yatırımlarının istikrarlı bir şekilde devam ettirilmesi ve yatırım ve işletme faaliyetlerinde özel sektörün payının yükseltilmesi, yatırımcılar için cazip bir ortamın yaratılması gerektiği belirtilmiştir. Özel kesim ve kamu kesiminin birlikte yer aldığı bir enerji sektörü için mevcut mevzuatlar arasında özelleştirme uygulamaları bakımından birtakım uyumsuzlukları olduğu ve bunların bu dönemde bertaraf edilmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1996: 137).

Enerji politikalarının tarihsel sürecine bakıldığında yapısal bir değişiklik söylemi ilk defa 7. Plan'da kendine yer bulmuştur. 20 adet yapısal değişikliğin zikredildiği planda altyapı hizmetlerinin yapısal değişim projesi içerisinde enerji sektöründe kamu ve özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek üzere gereken yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir (DPT, 1996: 143).

Nükleer enerji konusunda yaşanan gelişmelerin yeterli düzeyde olmadığı tespit edilmiş ve gelecek dönemde enerji üretimini artırmak amacıyla yenilenebilir enerji ve nükleer enerjiden faydalanılması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak 2000 yılında ülkede nükleer enerji santralının kurulmasına henüz gereksinim duyulmadığı yönünde alınan bir kararla nükleer enerji konusu ertelenmiştir (Uğurlu, 2009: 238).

Planlı dönemde yaşanan en önemli gelişmelerden biri elektrik üretiminde kullanılan kaynak payının büyük bir değişime uğramasıdır. 1985 yılında elektrik üretiminde linyitin payı % 42 iken bu oran 2003 yılında % 16,8'e düşmüştür. Hidrolik santrallerinin üretimdeki payı ise % 35'ten % 25,1'e inmiştir (Yılmaz ve Uslu, 2007: 262). Kuşkusuz kaynak kullanım oranlarındaki bu değişiklik doğal gaz ithalatında artışa ve elektrik üretiminde kullanılan doğal gaz miktarının artmasına büyük oranda bağlıdır. Türkiye'nin 1987'de 0,5 milyar m³ olan doğal

gaz tüketimi hızla artarak 2001’de 31.24 milyar m³ düzeyine çıkmıştır. Doğal gazın tamamına yakınının ithal edildiği düşünülürse bu açıdan ülkenin içinde bulunduğu bağımlılık daha belirgin bir şekilde görülebilir. Elektrik sektöründe yaşanan en önemli sorunlardan biri dağıtım hatlarında yaşanan yüksek oranlı kayıp ve kaçaklardır.

Tablo 6. Birincil Enerji ve Elektrik Üretim-Tüketim (1983-2000)

	Birim	1983	1994	1995	2000*	Yıllık Ortalama Artış (%)
BİRİNCİL ENERJİ						
ÜRETİM	BTEP	27.827	32.553	33.995	40.885	1,77
TÜKETİM	BTEP	52.149	63.928	66.200	85.800	2,17
Kişi Başına Tüketim	KEP	948	1.057	1.074	1.284	1,96
ELEKTRİK ENERJİSİ						
KURULU GÜÇ	MW	15.806	20.857	21.277	27.930	4,26
Termik	MW	9.209	10.993	11.413	15.770	3,59
Hidrolik	MW	6.597	9.864	9.864	12.160	4,68
ÜRETİM	GWh	52.043	78.256	84.100	122.000	7,46
Termik	GWh	34.103	47.681	51.400	83.000	7,96
Hidrolik	GWh	17.940	30.575	32.700	39.000	6,52
İTHALAT	GWh	559	-539	-500	—	—
TÜKETİM	GWh	52.602	77.717	83.600	122.000	7,32
Kişi Başına Tüketim	KWh	956	1.284	1.356	1.825	5,04

*2000 yılı tahmini projeksiyon değerleridir.

Kaynak: DPT, 1996: 139.

Yukarıdaki tabloda 1983-2000 dönemi birincil enerji ve elektrik üretim tüketim miktarları verilmiştir. Buna göre Türkiye’nin birincil enerji üretimi 1983 yılı itibariyle 27.827 BTEP ilen 1995 yılında yıllık ortalama % 1,77’lik artışla 33.995 BTEP olmuştur. 2000 yılı projeksiyon değeri 40.885 BTEP’tir. Buna karşılık tü-

ketim yıllık % 2,17 oranında artarak 1983'ten 1995'e 52.149 BTEP'ten 66.200 BTEP'e yükselmiştir. Elektrik enerjisinde kurulu güç potansiyeli söz konusu dönem aralığında yaklaşık 15.806 MW'den 21.277 MW'ye çıkmıştır. Elektrik üretimi 52.043 GWh iken 84.100 GWh olmuş, buna karşılık tüketim ise 52.692 GWh'den 83.600 GWh'ye yükselmiştir. Kişi başına elektrik tüketimi 956 KWh iken 1.356 KWh olmuştur.

1980-2000 yılları enerji politikalarındaki değişim şu şekilde özetlenebilir:

Türkiye'nin enerji politikaları 1980 öncesinde devletçi bir yapıya sahipken 1980 sonrasında liberal enerji politikaları izlenmiştir. Enerji sektörüne özel sektörün girişi teşvik edilmiş cazip hâle getirilmeye çalışılmıştır. Nükleer enerji Türkiye'nin enerji politikaları arasına ilk defa 1980 sonrasında girmiş, bu alanda çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı üzerindeki TEK monopolü kaldırılmıştır. Türkiye'nin çeşitli petrol boru hatları ile bölgenin enerji merkezi olması hedeflenmiş, bu sayede bölgede siyasi ve ekonomik bir güç hâline gelinebileceği düşünülmüştür. Enerji sektöründe özel kesimin payının artırılması için ilk defa özelleştirme kavramı bu dönemde tartışılmaya başlanmış ve bu konuda hukuki mevzuatın düzenlenmesi çalışmaları başlamıştır. Enerji arz güvenliği sorunu sürekli dile getirilmiş, bu sorunun çözülebilmesi için ülkedeki millî kaynakların arama çalışmaları ve yeni kurulacak tesislerle artırılacağı söylene de bu konuda yeterli adımlar atılmamıştır. Türkiye'nin rüzgâr, güneş, jeotermal, biyokütle enerjisi gibi yenilenebilir enerji potansiyeli bir hayli fazla olduğu hâlde yenilenebilir enerji konusundaki gerekli mevzuat düzenlemeleri yapılmamış, gerekli olan yatırım yapılmamış ve kurulması gereken tesisler kurulmamıştır.

Türkiye daha önce de eksikliği hissedilen sürekli, dünya ve ülke gerçeklerine uygun, uzun vadeli, sistemli bir enerji politikasına 1980-2000 yıllarında ulaşamamıştır. Bu dönemde kısa dönemli gelişmelere göre şekillendirilen, yanlış projeksiyonlarla belirlenen, başa geçen hükûmetlerin kendi politikalarını uygulamak istemesi, sebebiyle kısa dönemli ve kesintili bir enerji politikası anlayışı hâkim olmuştur. Yani Türkiye'de gerçek bir enerji politikasının olmayışı söz konusudur.

2000 SONRASI ENERJİ POLİTİKALARI

21. yüzyıla girilirken enerji politikalarında 1980’de yaşanan liberalizm düşüncesi daha belirgin bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır. 2000’li yıllarda Türkiye başta Avrupa Birliği normları olmak üzere, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların desteklediği düzenlemelerle birlikte, küresel ekonomi ile bütünleşmenin bir zorunluluğu olarak enerji sektöründe serbest piyasa koşullarını ve rekabeti öngören bir yapılanmaya girmiştir.

Bu yeniden yapılanma süreci ile birlikte enerji sektöründe yasal ve kurumsal düzenlemeler görülmüştür. Bu süreçte kurumsal olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) 19.11.2001 tarihinde kurulmuştur. Kurum ilk önce 4628 sayılı Yasa ve Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu adıyla kurulmuş; ardından 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Yeni enerji piyasa yapısında bakanlık artık enerji politikalarının ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulamasından sorumlu iken, EPDK ise piyasanın iç kontrol, düzenleme ve denetleme faaliyetlerinden sorumlu olacaktır (Uğurlu, 2009: 244).

2001-2005 yıllarını kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Türkiye’nin enerji politikaları şu şekilde ifade edilmiştir: “*Sürdürülebilir bir kalkınma yaklaşımı içerisinde, ekonomik ve sosyal kalkınmayı destekleyecek, çevreyi en az düzeyde tahrip edecek, asgari miktar ve maliyette enerji tüketimi ve dolayısıyla arzı hedef alınmak durumundadır. Enerji sektöründe temel amaç, artan nüfusun ve gelişen ekonominin enerji ihtiyaçlarının sürekli ve kesintisiz bir şekilde ve mümkün olan en düşük maliyetlerle, güvenli bir arz sistemi içerisinde karşılanabilmesidir. Enerji alt sektörlerinde, değişen ekonomik konjonktür ve artan özelleştirme faaliyetleri paralelinde özel kesimin daha aktif bir yol oynayacağı bir yapıya dönüşüm amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda başta elektrik ve doğal gaz alt sektörleri olmak üzere, enerji kaynaklarının üretiminden tüketimine kadar her aşamada özel kesimin en üst düzeyde yatırım ve işletme faaliyetlerine katılımı için gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılması sağlanmalıdır. Bu düzenlemeler yapılırken yatırımların, ülke ihtiyaçlarını en uygun maliyetlerle, yeterli ve güvenli bir şekilde karşılayacak düzeyde, istikrarlı ve sürekli biçimde gerçekleştirilmesi amaçlanmalıdır.*” (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2001: 143-146).

8. BYKP’de alınan kararlar doğrultusunda enerji sektöründeki özel kesim faaliyetlerinin artırılması ve enerji sektöründe yapısal bir dönüşüme gidilmesi amacıyla birtakım yasalar çıkarılmıştır. Bu amaçla çıkarılan yasalar şunlardır:

- 1 Elektrik Piyasası Kanunu (2001)
2. Petrol Piyasası Kanunu (2003)
3. Bor Enstitüsü Kuruluş Kanunu (2004)
4. Maden Kanunu (2004)
5. LPG Piyasası Kanunu (2005)
6. Yenilenebilir Enerji Kanunu (2005)
7. Doğalgazda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2005)

8. Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun (2007)

Tüm bu yasalarla birlikte AB normlarına entegrasyon, enerji sektöründe rekabeti öngören bir yapılanma, elektrik ve doğal gaz sektöründe ise liberasyon amaçlanmıştır.

2001 tarihinde çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunu’nun amacı elektriğin yeterli, kaliteli, güvenli ve ucuz bir şekilde tüketicilere sunulması için, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız ve düzenli bir denetimin oluşturulması olarak belirtilmiştir. Bu Kanun’la birlikte elektrik piyasasının serbest piyasa koşullarına uygun bir piyasaya dönüştürülmesi amaçlanmış ve zamanla elektrik piyasasının tamamı serbestleştirilmek istenmiştir. Bu yasa Avrupa Birliği Müktesebatı’na uygun bir şekilde çıkarılmıştır (Başaran ve Bağdadioğlu, 2010: 144). Elektrik piyasasındaki gelişmelerin cesaret verici olduğu ve birçok Avrupa ülkesindekinden daha iyi durumda olduğu 2008 AB İlerleme Raporu’nda belirtilmiştir.

Elektrik Piyasası Kanunu’nun uygulanmasında görülen yetersizlikleri gidermek ve serbest piyasaya dönüşüm çalışmalarını koordine edip hızlandırmak amacıyla 2004 yılında Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi

Belgesi hazırlanarak uygulamaya geçirilmiştir. Bu belge çerçevesinde önerilen bir geçiş süreci içinde elektrik dağıtım ve üretim tesislerinin özelleştirilmesi ve arz güvenliği konusunda alınacak önlemler başta gelmek üzere yapılması gerekli çalışmalar bir programa bağlanmış, sorumlu ve ilgili kuruluşların belirlenmiştir (DPT, 2004).

Petrol Piyasası Kanunu'nun amacı ise yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin edilecek petrolün doğrudan veya işlenerek güvenilir ve ekonomik rekabet ortamı içerisinde tüketiciye sunulmasına ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaflaştırılması ve istikrara kavuşturulmasıdır.

5316 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun 10 Mayıs 2005 tarihinde TBMM'de kabul edilerek uygulamaya konuldu. Ancak bu yasa Türkiye'nin yenilenebilir enerji kaynaklarının gerçekçi, tutarlı ve sürdürülebilir bir kullanımı yönünden taleplerin karşılanması konusunda yetersizdir. Türkiye'nin koşulları göz önünde bulundurularak sektörel planlama, bilimsel araştırma ve teknoloji geliştirme altyapısı kurulmadan sadece bazı teşvikler aracılığıyla elektrik üretiminde yenilenebilir kaynak kullanımının beklenilmesi yersiz bir beklenti olacaktır (Türk Makine Mühendisleri ve Mimar Odaları Birliği [TMMOB], 2006: 105).

Nükleer enerji konusunda Türkiye ilk olarak niyet bildiren ülkelerden biri olmasına karşılık bu konuda bugüne kadar pek bir ilerleme kaydedememiştir. Bugüne kadar nükleer enerji konusu ve kararları ülkede kapsamlı ve sağlıklı bir şekilde ele alınmamıştır. Girişimler çoğunlukla teknik ve ekonomik gerçeklerden uzak kalmıştır (Şahin, 2006: 69).

Jeopolitik açıdan çok önemli bir bölgede olan Türkiye dünya ispatlanmış gaz rezervlerinin % 72'sine, ispatlanmış petrol rezervlerinin ise % 73'üne yakın bir konumdadır. Bu noktadan hareketle Hazar Bölgesi, Orta Asya ve Orta Doğu gibi büyük enerji rezervlerine sahip ülkelerle Avrupa'da bulunan tüketici pazarları arasında doğal bir enerji köprüsü olmanın yanı sıra bir enerji merkezi olma yönünde de önemli adımlar atmaktadır.

Türkiye'nin bu bezersiz jeostratejik konumu Hazar Bölgesi, Orta Doğu ve Doğu Asya enerji kaynaklarının Avrupa'ya oradan da diğer dünya pazarlarına

güvenli ekonomik ve çevreyle uyumlu yollardan taşınmasına imkân sağlamaktadır ve doğu-batı enerji koridorunun oluşmasında önderlik edebilecek potansiyeldedir (Türk Makine Mühendisleri ve Mimar Odaları Birliği [TMMOB], 2007: 20-21).

Türkiye'nin doğu-batı arasında bir enerji koridoruna dönüşmesi Türkiye'de ve Avrupa Birliğinde enerji konusunda kamuoyunda son yılların en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Kimileri bu konunun öneminden bahsederken bazıları da enerjinin geçiş yolu üzerinde bir "trafik polisi" gibi durmanın getirisinin olmayacağını bunun yerine bir "enerji merkezi" olma yolunda adımlar atılması gerektiğini düşünmektedirler (Pamir, 2006: 56).

Yukarıda belirtilen görüşlerin her ikisi de kendi içerisinde mantıklı ve tutarlıdır. Kanaatimizce bu görüşler birbirinden tamamen ayrı değildir. Her ikisinin beraber uygulanması yani doğu-batı arasında enerji geçişini sağlayan doğal bir enerji köprüsü ve aynı zamanda enerji merkezi olan bir Türkiye, siyasi ve ekonomik olarak bölgede daha güçlü bir konumda olacaktır.

Türkiye'nin jeopolitik konumundan dolayı elinde bulundurduğu güç Avrupa Birliğinin de ilgisini çekmektedir. Avrupa Birliği genişleme süreciyle birlikte 1 Ocak 2007 itibarıyla 27 üyeli bir topluluk hâlini almıştır.

Tablo 7. AB-27 için Petrol ve Doğal Gaz İthalat Oranları

	2005	2020	2030
Petrol	% 82	% 90	% 93
Doğal Gaz	% 50	% 73	% 84

Kaynak: European Commission, 2007.

Yukarıdaki tabloda Avrupa Birliği Yeşil Kitabı'nda belirtilmiş petrol ve doğal gaz ithalat verileri görülmektedir. 2005 yılında petrolde % 82 oranında, doğal gazda ise % 50 oranında dışa bağımlı bulunan Avrupa Birliği; 2020 için yapılan projeksiyonda petrolde % 90, doğal gazda % 73; 2030 projeksiyonunda ise petrolde % 93, doğal gazda ise % 84 oranında dışa bağımlı olacağı tahmin edilmektedir. Petrol ve doğal gazda bu denli yüksek oranda dışa bağımlılık Avrupa Birliğinin enerji arz güvenliğinde ciddi sorunlar teşkil etmektedir.

Mevcut durumda enerji talebinin yaklaşık yarısını dışarıdan karşılayan Avrupa Birliği 2030’da % 70 civarında dışa bağımlı hâle gelecektir. Enerji tüketiminin her geçen yıl artması ve yerli kaynakların buna cevap verebilir nitelikte olmaması hiç kuşku yok ki Avrupa Birliğinin enerji arz güvenliğini tehdit etmektedir. Enerji talebinin sürekli artması ve artan talebe yerli kaynaklarla cevap veremeyen Avrupa Birliği enerji arz güvenliği konusunda tedbirler almak durumundadır (Yorkan, 2009: 33).

Avrupa Birliği tükettiği petrolün ortalama % 80’ini kendi öz kaynaklarından karşılamaktadır. Kalan % 20 ise ithalat yoluyla sağlanmaktadır. İthal edilen kısmın yaklaşık rakamlarla % 27’sini Rusya, % 19’unu Orta Doğu, % 16’sını Norveç, % 12’sini Kuzey Afrika ve kalan % 6’sını ise diğer ülkeler oluşturmaktadır. Doğal gazda ise Avrupa Birliği tüketiminin % 46’sını kendisi sağlamakta diğer kısmı ise % 25’i Rusya’dan, % 15’i Norveç’ten, % 14’ü ise Kuzey Afrika, Nijerya ve Orta Doğu’dan ithal etmektedir (Demirkılıç, 2009: 5-6). Yukarıdaki rakamlara bakıldığında Avrupa Birliğinin petrol ve doğal gaz arzında Rusya ve Norveç’e olan bağımlılığı göze çarpmaktadır. Enerji arz güvenliği kapsamında bu tehlikenin farkında olan Avrupa Birliği ülke çeşitliliğini sağlamak amacıyla Türkiye’nin jeopolitik konumundan yararlanmak istemektedir. Bu jeopolitik önem hem Avrupa Birliğinin enerji arz güvenliğine yapabileceği ciddi katkıdan dolayı, hem de Avrupa Birliğine katılım müzakerelerini sürdüren Türkiye’nin işini kolaylaştırabilme ihtimali sebebiyle her iki taraf açısından da önemli bir fırsattır.

Nitekim konunun önemi 2009 yılında Dışişleri Bakanlığı Enerji, Su ve Çevre İşleri Genel Müdür Yardımcılığınca hazırlanan “Türkiye’nin Enerji Stratejisi” adlı raporda işlenmiştir. Bu Rapor’da, *“Avrupa’nın enerji arz güvenliğine katkıda bulunacak tamamlanmış ve halen gerçekleştirilmekte olan önemli boru hattı projeleri, Avrasya enerji ekseninde önemli bir transit ülke ve bölgedeki enerji merkezi olarak Türkiye’nin oynamakta olduğu rolün önemini artırmaktadır. Bu hedeften hareketle, Türkiye geniş Hazar Havzası hidrokarbon yataklarının doğrudan batı pazarlarına ulaştırılmasını öngören 21. Yüzyılın İpek Yolu olarak sunulan Doğu Batı Enerji Koridorunun gerçekleşmesine ön ayak olmuştur. Kafkasya ve Orta Asya’yı Avrupa’ya bağlayan boru hattı projeleri bölgenin batı*

ile entegrasyonu açısından yararlı olacaktır. Güvenli ve ticari açıdan karlı boru hatları bölgeye istikrar ve refahın getirilmesine katkıda bulunacaktır.” denmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Enerji, Su ve Çevre İşleri Genel Müdür Yardımcılığı, 2009: 2).

Türkiye’nin bir enerji koridoru ve enerji merkezi olması için yapılmış olan ve devam eden birçok proje bulunmaktadır. Söz konusu projelerden en önemlisi Bakü-Tiflis-Ceyhan (BTC) Ham Petrol Boru Hattı Projesi’dir. Bu proje Azeri-Çıraklı-Güneşli hattından başlayarak Azerbaycan ve Gürcistan üzerinden Türk boğazlarını by-pass ederek Türkiye’nin Akdeniz kıyısındaki Ceyhan Terminali’ne ulaşmaktadır. Günde 1 milyon varil petrol taşıma kapasitesine sahip olan boru hattı 4 Haziran 2006 tarihinde açılmıştır. Projeye daha sonra yapılan anlaşma ile Kazakistan da katılmıştır.

Dünyadaki petrol trafiğinin yaklaşık olarak % 3,7’si Türk boğazlarından geçmektedir. Bu trafik İstanbul ve Çanakkale boğazlarının güvenliği sorununu da beraberinde getirmektedir. Bu sorunun çözümü olarak Türkiye Trans Anadolu (Samsun-Ceyhan) By-pass Petrol Boru Hattı Projesi’ni görmektedir. Bu proje Karadeniz’deki petrol çıkarılan bölgelere olan yakınlığı, son durak olarak düşünülen Ceyhan’da hâlihazırda mevcut enerji altyapısının bulunması gibi avantajlara sahiptir (T.C. Dışişleri Bakanlığı Enerji Su ve Çevre İşleri Genel Müdür Yardımcılığı, 2009: 3-4).

Doğu-batı enerji koridorunun ikinci ayağı olan Bakü-Tiflis-Erzurum (BTE) Doğal Gaz Boru Hattı sadece Türkiye’nin yurt içi doğal gaz talebini karşılaması bakımından değil Avrupa Birliği’nin gaz ihtiyacını karşılaması bakımından da önemlidir.

Avrupa Birliği’nin artan gaz ihtiyacını karşılamak amacıyla hazırlanan iki önemli projeden ilki NABUCCO olarak bilinen Türkiye-Bulgaristan-Romanya-Avusturya-Almanya Doğal Gaz Boru Hattı Projesi’dir. Bu Proje 13 Temmuz 2009 günü hükûmetler arası anlaşmanın imzalanması ve ardından 4 Haziran 2010 günü anlaşma hükümlerinin kabulü ile yapım aşamasına geçmiştir.

Türkiye-Yunanistan-İtalya arasında yapılması planlanan ikinci önemli doğal gaz boru hattı projesinin Türkiye-Yunanistan ayağı tamamlanarak 18 Kasım

2007 tarihinde faaliyete başlamıştır Yunanistan-İtalya ayağının ise 2012 yılında bitirilmesi planlanmaktadır. Bu boru hattı da Avrupa Birliğinin artan doğal gaz talebinin karşılanmasında ve arz güvenliğinde önemli bir rol oynayacaktır.

Türkiye'nin yukarıda sayılan projelerden başka enerji nakil projeleri ise Güney Kafkasya Doğal Gaz Boru Hattı, Mavi Akım'ın İsrail'e uzatılması, Irak-Türkiye Doğal Gaz Boru Hattı, Türkmenistan-Türkiye Doğal Gaz Boru Hattı, Mısır-Türkiye Doğal Gaz Boru Hattı ve İran-Türkiye Doğal Gaz Boru Hattı projeleridir (Enerji 2023 Derneği, 2010). Yukarıda sayılan projelerin mevcut projelere katılımından sonra Türkiye bölgenin enerji merkezi olacaktır.

Türkiye'nin 2000 sonrası enerji politikalarına bakıldığında genelde 1980 sonrası yaşanan liberalleşmenin devam ettiği görülmektedir. Enerji sektöründe süregelen özelleştirme ve enerji piyasasını serbestleştirme çabaları 2000 yılı sonrasında artarak devam etmiştir. Ülkenin enerji konusunda ithalat bağımlısı olması gerçeği yeni kaynakların ve yenilenebilir enerji potansiyelinin kullanıma açılmasında etkili olmamıştır. Nitekim 2008 yılına gelindiğinde Türkiye'nin tükettiği enerjinin yaklaşık % 71'i ithalat yoluyla karşılanmaktadır. Nükleer enerji konusunda gerekli çalışmalar hâlen yapılmamıştır.

Türkiye'nin 2000 yılı sonrası enerji politikalarında Avrupa Birliğine katılım müzakereleri önemli bir rol oynamıştır. Katılım müzakerelerinin başladığı 2004 yılından daha önce enerji piyasasını Avrupa Birliği normlarına uyarlamaya çalışan Türkiye 2001'de Elektrik Piyasası Kanunu ve 2003'te Petrol Piyasası Kanunu'nu çıkarmıştır. Hedeflenen, bu piyasaları serbest piyasa hâline getirmektir. 2004 yılı sonrasında ise birçok yeni enerji yasası çıkarılmış ve enerji piyasasının serbest piyasa yapısına kavuşturulması amaçlanmıştır.

2000 yılı sonrasında görülen bir diğer önemli hamle ise Avrupa Birliğinin enerji arz güvenliği konusunda duyduğu kaygılara cevap verebilmek adına bölgede önemli enerji nakil projelerine yönelmiş olmasıdır. Türkiye bu sayede bölgede büyük bir enerji merkezi ve doğal enerji köprüsü konumuna gelmek istemekte ayrıca Avrupa Birliğine katılım yolunda enerji kozunu en etkin ve verimli bir şekilde faydalanmaya çalışmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'nin enerji politikaları incelendiğinde 1980 öncesinde genel olarak devletçi politikaların izlendiği görülmektedir. İlgili sektörel planlama ve uygulama devlet eliyle yapılmış ve millî bir enerji yapısının tasarlandığı görülmüştür.

Enerji sektöründeki devletçi yapı 1980 sonrası dönemde yavaş yavaş değişmeye başlamış ve özel sektörün de enerji piyasasına girmesi devlet eliyle teşvik edilmiştir. Bu bağlamda enerji politikalarında ilk dönüşümün yaşandığı dönemin 1980 sonrası dönem olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Söz konusu dönemde çeşitli kamu kurumları özelleştirme kapsamına alınmış TEK'in elektrik piyasasındaki tekel gücü kırılmış ve sonrasında elektrik piyasasının tamamen serbestleştirilmesi yolunda adımlar atılmıştır. Bu bakımdan Türkiye'de 80 ve 90'lı yıllar enerji piyasasının serbestleştirilmesi yönünde atılan adımların görüldüğü yıllardır.

Enerji piyasalarının serbestleştirme çalışmaları 21. yüzyılda artarak devam etmiştir. Bu dönemde sektörün kurumsal niteliğinde önemli değişiklikler yaşanmış enerji sektörünün denetlenmesi, düzenlenmesi ve kontrolü Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığından 2001 yılında kurulan Enerji Piyasaları Düzenleme Kuruluna devredilmiştir. Piyasaların serbest piyasa koşullarında ve Avrupa Birliği normlarında çalışabilmesi için birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir.

Avrupa Birliğine katılım müzakerelerinin başladığı dönem olan 2000'li yıllarda enerji müktesebatının Avrupa Birliği standartlarına kavuşturulması için birçok adım atılmıştır. Birliğin artan enerji ithalatından dolayı yaşadığı enerji arz güvenliği sorununa cevap verebilmek adına çeşitli enerji nakil projeleri inşa edilmiş ve tasarlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında Avrupa Birliği Türkiye'nin 2000 yılı sonrası enerji politikalarında belirleyici bir rol oynamıştır. Yukarıdaki bilgiler ışığında 2000 yılı sonrasında Türkiye'nin enerji politikalarında gözle görülür bir dönüşümün yaşanmadığı enerji politikalarındaki asıl dönüşümün 1980 sonrasında piyasanın liberal bir yapıya kavuşturulmasıyla yaşandığı görülmektedir.

Türkiye'nin enerji politikalarında asıl sorun gerçek bir enerji politikasına sahip olmayışıdır. Enerji konusunda yaşanan uygulamalarda, devlet planlarında ve hükûmet programlarında Türkiye'de uzun vadeli, güçlü, dünya ve ülke ger-

çekleriyle uyumlu sistematik bir enerji politikasının eksikliği görülmektedir. Söz konusu planlara ve hükûmet programlarına bakıldığında enerji politikalarında sürekli kısa dönemli projeksiyonların yapıldığı, alınan kararlara ve yapılan planlamalara bağlı kalınmadığı, gerçekleşmesi beklenen hedeflere ulaşılamadığı görülmektedir. Bu noktada Türkiye’de enerji politikalarının en önemli sorununun gerçek bir enerji politikasının olmayışıdır demek yanlış olmayacaktır.

Türkiye’de enerji politikalarının daha sağlıklı, uzun vadeli ve sistematik bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Ülkenin enerji kaynaklarının envanteri sağlıklı bir şekilde çıkarılmalı ve mümkün olduğunca millî kaynakların kullanılması teşvik edilmelidir. Petrol, doğal gaz, kömür gibi fosil yakıtların yenilenebilir kaynaklar olduğu yani tükenmekte olduğu bir gerçektir. Bu gerçeklikten yola çıkılarak güneş, rüzgâr, hidrolik gibi yenilenebilir ve temiz enerji kaynaklarının kullanım oranlarının artırılması gerekmektedir. Dünyada nükleer enerji kullanımı giderek artmaktadır. Türkiye bu konuda geç kalmıştır. Bir an önce bu konuda somut çalışmalar yapılmalı ve enerji kaynak çeşitliliği sağlamada büyük bir katkısı olacak olan nükleer enerji kullanımına geçilmelidir. Enerji politikaları konusunda bütün kamuoyu bilinçlendirilmeli ve politikalar bu konuda uzman olan kişi, kurum, kuruluş ve üniversitelerce birlikte hareket edilerek belirlenmelidir. Bölgede enerji merkezi olma yolundaki adımlara kararlılıkla devam edilmeli ve yeni projeler desteklenmelidir. Türkiye’nin elinde bulundurduğu jeopolitik konum sadece enerji transferi anlamında bir avantaj değil aynı zamanda bölge ülkeleri ile olan ikili ilişkilerin de gelişmesinde katkı sağlayacaktır.

2000 SONRASI SANAYİ POLİTİKALARI

Bahar Baysal

2000 ÖNCESİ SANAYİ POLİTİKALARI

Son yıllarda dünya hızlı bir değişim sürecinden geçmektedir. Küreselleşme ile ortaya çıkan bu süreç, yalnızca belirli bir bölge veya toplumla sınırlı kalmamıştır. Tüm dünya ölçeğinde yaşanan ve yalnızca belirli bir alanda değil teknolojik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel tüm alanlarda etkili olan bu değişim (Kliksberg, 1994: 83), sanayi politikalarına olan yaklaşımı da değiştirmiştir. 1950 ve 1960’larda *büyük atılım, planlama, ithal ikamesi* yoksul ülkelerdeki ekonomi reformcularının sloganı olurken, 1970’lerden itibaren bu fikirlerin yerini fiyat sisteminin ve dışa açılmanın önemini vurgulayan liberal politikalar almıştır. 1980’lerin sonuna gelindiğinde, finansal serbestleştirme, mali disiplin, özelleştirme, serbest ticaret gibi politikaların uygulanmasını savunan ve “Washington Mutakabâtı” olarak bilinen bir dizi politika ilkesi etrafında görüşler birleşmiştir. 1990’ların sonunda ise çok uluslu merciler ve politika iktisatçılarının fikirleri doğrultusunda bu reformlar, daha kurumsal ve “iyi yönetim” sorunlarını hedef alarak genişletilmiştir (Rodrik, 2009a: 19). 2000’li yıllarda sanayi politikalarını etkileyen önemli gelişme ise küresel durgunluk olmuştur. Sanayi stratejisi tartışmaları, artan korumacı önlemlerle birlikte (Gamberoni ve Newfarmer, 2009: 1), devletin doğrudan müdahalesini de içerecek biçimde yeniden gündeme gelmiştir.

Bu çalışmada 2000’li yıllardan itibaren, Türkiye’de sanayileşme politikalarında yaşanan değişim ortaya konulacaktır. Ancak 2000 öncesinde uygulanan sanayi politikaları ve bu politikaları etkileyen gelişmelerden bahsetmek yararlı olacaktır. Zira 2000’li yıllarda uygulanan politikalar, öncesinde yaşanan bazı gelişmelerin uzantısıdır.

1980 öncesi döneme korumacı ve ithal ikamesine dayanan içe dönük sanayileşme stratejisi damgasını vururken, 1980’li yıllar tüm dünyadaki gelişmelere paralel olarak ekonomi politikasında önemli yapısal değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. İthal ikame politikalarından vazgeçilirken, ihracata yönelik sanayileşme, temel strateji hâline gelmiş, ayrıca finansal ve ticari serbestleşme de bu dönemde başlamıştır.

Avrupa Birliğine (AB) 1987 yılında tam üyelik başvurusunun yapılması ve 1996 yılından itibaren AB ile girilen Gümrük Birliği, Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmesini hızlandıran bir diğer önemli gelişmedir. İhracata yönelik sanayileşme stratejisinin 2000’li yıllardaki analizini yaparken, IMF gözetiminde imzalanan Yapısal Uyum programlarının etkileri ile uluslararası mal ve hizmet akımlarının serbestleştirilmesini öngören uluslararası anlaşmalara uyum sağlanması çerçevesinde 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütüne (DTÖ) üye olunması gibi gelişmeleri de göz ardı etmek mümkün değildir.

1980 sonrası politikalarının önemli özelliği, seçicilikten uzaklaşma ve alana/faaliyete özgüllüğe yönelme doğrultusundadır (Türel, 2008: 2). Daha açık bir ifade ile önceden belirlenmiş sektör öncelikleri doğrultusunda uygulanan sanayileşme programının yerini giderek sektörler ve özel, kamu, yabancı yatırım ayrımı yapmayan sanayileşme stratejileri almıştır (Şenses ve Taymaz, 2003: 2).

Türkiye bugün sanayileşme sürecini tamamlamamış olmakla birlikte, izlediği dışa açık ekonomi politikaları ile hem küreselleşme süreci içinde konumlanmak hem de AB ilişkilerinde üyelik hedefine hızla ulaşmasını sağlayacak, bir iktisadi yapıya ulaşmak zorundadır. Bu çalışmada da bu çerçevede ikinci bölümde, Türkiye’nin sanayileşme performansını değerlendirmek üzere bazı temel göstergelerin zaman içindeki seyri incelenecektir. Üçüncü bölümde Türkiye’nin sanayi politikası çerçevesini ortaya koymak üzere ilk olarak, yatırım politikası uygulamalarına, KOBİ politikalarına ve bilim ve teknoloji politikalarına yer verilecektir. Ardından “mikro reformlar” başlığı altında, 2000’li yıllarda takip edilen başlıca politikalar ve yönelimlerin altı çizilecektir. Dördüncü bölümde ise bu alanda ortaya çıkan sorunlar ve bunlara yönelik çözüm önerileri tartışılacaktır. Son bölüm ise sonuç ve değerlendirme bölümüdür.

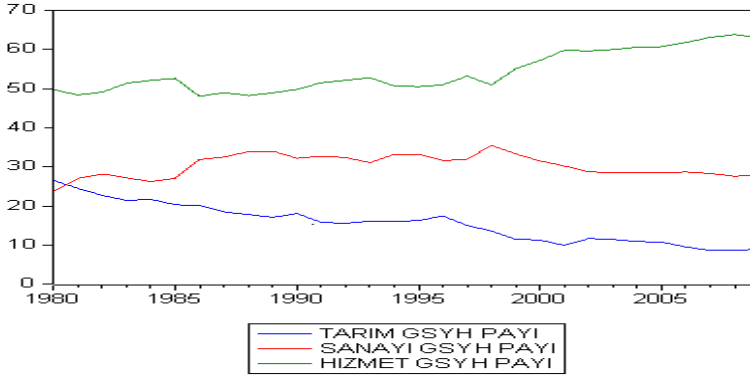
TÜRKİYE'DE İMALAT SANAYİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'nin Sanayileşme Düzeyi

İktisadi gelişme, yapısal dönüşümü gerektirir. Ülkeler geliştikçe, düşük verimlilik düzeyi sağlayan faaliyetlerden, daha yüksek verimlilik düzeyi sağlayan faaliyetlere ve tarım ve basit imalat faaliyetlerinden modern endüstriye geçişi kaçınılmaz hâle gelir. Dolayısı ile imalat sanayinin ekonomi içindeki yeri, bir ülkenin gelişme sürecinin temel göstergesi niteliğindedir Rodrik (2009b: 6). Modern endüstrilere geçişin büyüme motoru olarak görülmesinin nedenini, gelişen ekonomilerin geleneksel ve modern işlevlerinde, sosyal marjinal verimlilikleri arasında önemli bir farklılık bulunması ile açıklamaktadır. Ekonomideki kaynaklar geleneksel faaliyetlerden modern endüstriye aktarıldıkça, verimlilik düzeyi de artmaktadır.

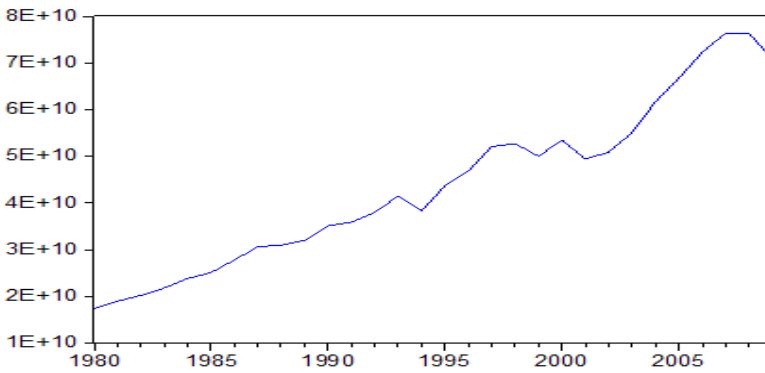
Gelişme süreci bu temel dönüşümün yanı sıra, teknolojik derinleşme ile sanayi kompozisyonunun değişimine de işaret etmektedir. Küreselleşme sürecinin tüm hızıyla yaşandığı günümüz koşullarında, geleneksel girdilere dayalı kaynak yoğun sanayilerin önemi ve payı azalırken, yüksek teknoloji sanayilerin ve hizmetlerin payı artmaktadır.

Türkiye'de ihracata yönelik sanayileşme stratejisinin önem kazandığı 1980'lerden itibaren, sektör katma değerlerinin GSYH içindeki payları Grafik 1'de görülmektedir. Tarımın payı yıllar itibari ile sürekli azalırken, sanayi ve hizmetler sektörünün payında sürekli bir artış vardır. 2000'li yıllardan itibaren, hizmet ve sanayi sektörü arasındaki açığın hizmetler lehine artmasının nedeni, reel sektördeki gelişmelerin sonucu olarak hizmetler sektörünün gelişmeye başlaması ve giderek % 50 seviyesinin üzerine çıkmasıdır. Hızla sanayileşen Çin, Güney Kore gibi Asya ülkeleri ile Almanya, Japonya, ABD gibi gelişmiş ülkelerde bu süreç daha hızlı gelişmektedir.

Grafik 1. *İmalat Sanayisinin Ekonomi İçindeki Yeri (%)*

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK] verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

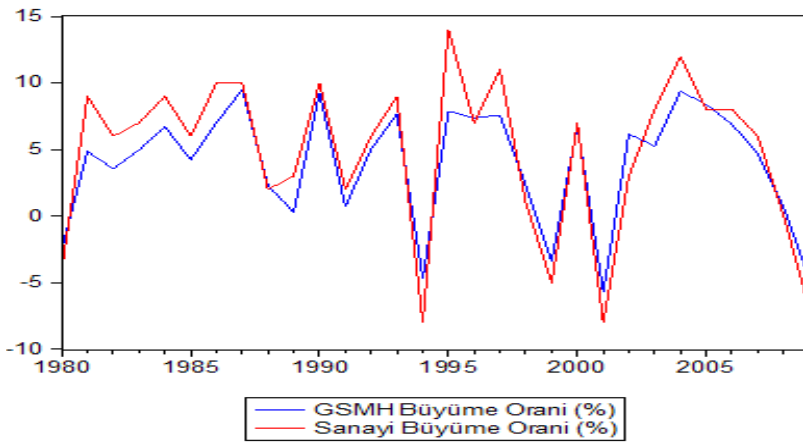
İmalat sanayinde üretilen katma değerın yıllar içindeki seyri Grafik 2’de görölmektedir. 1980’lerin başında 17 milyar dolar katma değeri üreten Türkiye, 2000 yılında 50 milyar doların üzerinde katma değeri yaratmıştır. 2008 yılında Amerika’da başlayan ve hızla tüm dünyaya yansıyan küresel durgunluk, Türkiye’yi de etkilemiş ve sanayide üretim önemli ölçüde daralmıştır.

Grafik 2. *İmalat Sanayi Katma Değeri (2000 Yılı Fiyatlarıyla - ABD Doları)*

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK] verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Grafik 3, yıllar itibari ile hem GSYH hem de sanayi büyüme hızlarını göstermektedir. Burada dikkat çeken nokta, iktisadi gerilemelerin yaşandığı kriz yıllarında imalat sektöründeki gerilemenin, ekonomi genelindeki gerilemeden fazla olduğudur. Dolayısı ile bu sektördeki gerilemenin, ekonominin genel gerilemesinin ardındaki birincil neden olduğu söylenebilir. 1994, 1999, 2001 ve 2008 yılları bunun açık göstergesidir.

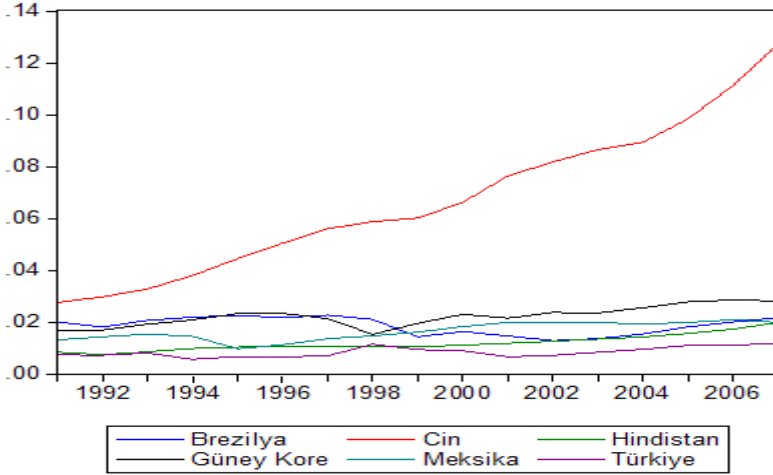
Grafik 3. İmalat Sanayi ve GSYH Büyüme Oranı (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK] verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de imalat sanayi katma değerinin yıllar itibari ile sürekli artışına rağmen diğer gelişmekte olan ülkeleri dikkate aldığımızda durumun o kadar da parlak olmadığı dikkat çekmektedir. Grafik 4, Türkiye ile birlikte, gelişmekte olan altı ülkenin (Çin, Güney Kore, Brezilya, Meksika, Hindistan) dünya katma değeri içindeki paylarını göstermektedir. Türkiye dünya katma değeri içinde yaklaşık % 2 ile en düşük paya sahip ülkedir. En belirgin ve istikrarlı artış Çin’dedir. Güney Kore’de Asya Krizi’nin etkisiyle bir daralma hissedilmesine rağmen yıllar itibari ile yükselişini sürdürmektedir.

Grafik 4. Gelişmekte Olan Ülkelerin Katma Değerlerinin Dünya Katma Değeri İçindeki Payları (%)



Kaynak: World Bank Indicators verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İmalat sanayinin performansı ülke grupları açısından da değerlendirilebilir. Tablo 1’de de görüldüğü gibi 2000’li yıllarda imalat sanayi katma değeri reel olarak artış göstermesine rağmen, bu artış hem gelişen ülkelerin hem de orta gelirli ülkelerin büyüme ortalamasının altında kalmaktadır. 2000-2005 döneminde katma değer Türkiye’de % 5,4 oranında büyürken, orta gelirli ülkelere yaklaşık % 8 ve gelişen ülkelere ortalama % 6,6 olmuştur. 2005-2008 döneminde de benzer bir seyir gözlemlenebilir. Ancak ülkelerin nüfusu da dikkate alındığında Türkiye’nin hem orta gelirli ülkelere hem de gelişen ülkelere göre 2000’li yıllarda önemli bir mesafe aldığı görülebilir. 2008 yılı itibarıyla Türkiye’de kişi başına katma değer orta gelir düzeyindeki ülke ortalamasının yaklaşık iki katı ve gelişen ülke ortalamasının ise yaklaşık üç katıdır.

Tablo 1. Sanayi Performansının Uluslararası Karşılaştırması

Göstergeler	Yıllar/Dönem	Türkiye	Orta Gelirli Ülkeler (Middle Income)	Gelişen Ülkeler
Katma Değerin Yıllık Reel Büyüme Oranı (%)	2000-2005	5,43	7,93	6,62
	2005-2008	6,11	9,81	8,45
İmalat Dışındaki Sektörlerin Yıllık Ortalama Büyüme Oranı (%)	2000-2005	5,10	5,40	4,43
	2005-2008	17,92	8,62	7,59
Kişi Başına İmalat Sanayi Katma Değeri (2000 Yılı Fiyatlarıyla) \$	2000	786.98	337.32	256.98
	2005	916.82	463.40	324.85
	2008	1055.67	592.05	395.18
GSYH Yüzdesi Olarak İmalat Sanayi Katma Değeri	2000	26,85	23,17	19,98
	2005	27,11	25,16	21,05
	2008	20,67	25,61	21,38

Kaynak: United Nations Industrial Development Organization [UNIDO] verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İmalat Sanayinin Yapısı ve Özellikleri

İmalat sanayinin yapısını çeşitli ölçülere dayanarak incelemek mümkündür. Bunlardan biri de iş yeri büyüklükleridir. İmalat sanayinde faaliyet gösteren iş yerleri, ölçekleri bakımından büyük, orta ve küçük iş yerleri olarak sınıflandırılır. Büyük ve küçük iş yerlerinin sektör içindeki nispi ağırlıkları, bu sektörün teknolojik düzey, rekabet yapısı vb. konularında fikir sunmaktadır. Tablo 2, 1980-2008 dönemi içinde belirli yıllara ait iş yeri sayısı ve büyüklükleri hakkında bilgi vermektedir. 1980 yılında imalat sanayinde 200 bin civarında iş yeri bulunmaktadır. Bunların büyük bölümü (% 95) birkaç kişi ile çalışan küçük iş yerleridir. 1990'lı yılları temsilen 1993 ve 1997 yıllarında, imalat sanayi iş yerlerinde hem mutlak olarak hem de büyüklük dağılımı açısından önemli bir gelişmeden bahsetmek mümkün değildir. Ancak 2008 yılında büyüklük dağılımı açısından yine büyük

bölümünü KOBİ'ler¹ oluştursa da, iş yeri sayısında önemli bir artış gözlenmektedir. Bu tür işletmelerin istihdam, yaratılan katma değer ve sabit sermaye yatırımlarından göreceli olarak küçük paylara sahip olduğu söylenebilir.

Tablo 2. İmalat Sanayi İş Yeri Sayısı ve Büyüklükleri, 1980- 2008

Yıllar	İş Yeri Kategorileri ve Toplam İş Yeri Sayısı	Toplam iş yeri içindeki %'si
1980	Toplam iş yeri sayısı	185.869
	(1-9) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 95
	(10 ve üzeri) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 5
1993	Toplam iş yeri sayısı	199.395
	(1-9) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 94,8
	(10-49) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 3,6
	(50-99) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,7
	(100 ve üzeri) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,9
1997	Toplam iş yeri sayısı	203.545
	(1-9) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 94,5
	(10-49) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 3,5
	(50-99) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,8
	(100 ve üzeri) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 1,2
2008	Toplam iş yeri sayısı	309.841
	(1-9) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 95,3
	(10-49) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 3,0
	(50-99) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,4
	(100-150) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,31
	(151-250) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,27
	(251 ve üzeri) İşçi çalıştıran iş yerleri	% 0,65

Kaynak: Bayülken ve Kütükoğlu, 2010: 28; Şahin, 2006: 345.

1 AB Komisyonu, toplam yatırılan sermaye, bilanço üst sınırı gibi çeşitli nitel kriterlerle belirtilmiş olmakla beraber 250'den az işçi çalıştıran iş yerlerini 06.05.2005 tarihinde aldığı bir kararla KOBİ olarak tanımlamıştır. Ülkemizde de çeşitli kuruluşlar tarafından, kendi görev ve faaliyetleri doğrultusunda farklı KOBİ tanımlarına rastlanabilir.

Tablo 3. *İmalat Sanayi Katma Değerinin Sektörlere Göre Dağılımı (Seçilmiş Sektörler)(%)*

	2000-2008 Dönemi Katma Değer Büyüme Oranı (%)	Toplam Katma Değer İçinde %'si (2000)	Toplam Katma Değer İçinde %'si (2008)
Gıda Ürünleri ve İçecek	3,7	13,3	12,2
Tekstil Ürünleri	-1,3	11,1	6,9
Giyim Eşyası	-1,8	5,4	3,2
Rafine Edilmiş Petrol, Kok.	1,5	4,9	4
Kimyasal Madde ve Ürünler	8,2	9,6	10,9
Plastik ve Kauçuk	10,3	4,4	5,8
Metalik Olmayan Diğer Mineraller	6,4	7,6	7,4
Ana Metal Sanayi	8,2	9,0	10,7
Metal Eşya Sanayi	8,2	3,3	3,4
Makine ve Teçhizat	11,4	6,4	8,2
Elektrikli Makine ve Cihazlar	6,3	3,1	3,2
Radio, Televizyon Haberleşme	4,0	5,6	4,2
Motorlu Kara Taşıtı ve Römork	17,3	6,5	10
Diğer Ulaşım Araçları	5,2	0,3	0,4

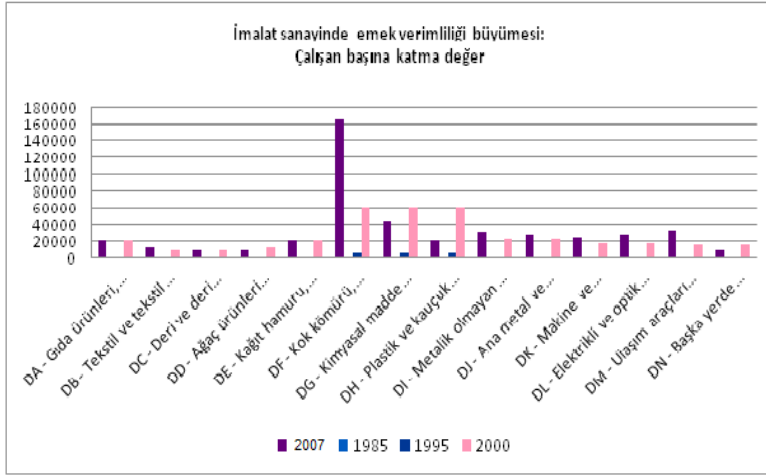
Kaynak: UNIDO verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur

*2009 yılı kriz yılı olması nedeniyle imalat sanayinde önemli ölçüde daralma söz konusu olmuştur. Daha rasyonel bir değerlendirme yapabilmek amacıyla sektörlerin katma değer paylarının değerlendirilmesinde 2008 yılı dikkate alınmıştır.

İmalat sanayinde 2000 yılı itibari ile en büyük dört faaliyet kolu gıda ürünleri ve içecek, tekstil ürünleri, kimyasal madde ve ürünler ile ana metal sanayidir. 2008 yılında tekstil ürünleri katma değerinde önemli bir azalış görülürken, motorlu kara taşıtı ve römork sanayi katma değerinde önemli bir artış vardır. 2000-2008 döneminde en hızlı büyüyen sektörler motorlu kara taşıtı ve römorklar,

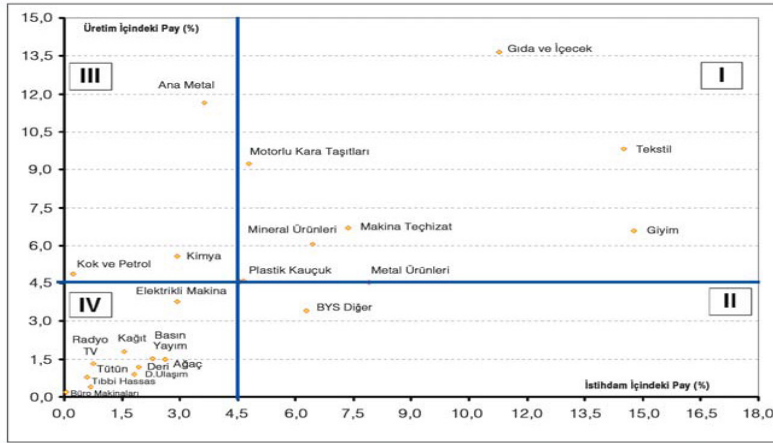
makine ve teçhizat ile plastik ve kauçuk sanayidir. Bahsettiğimiz ilk iki sektörün yatırım malları sanayi içinde yer alması Türkiye’de sanayileşmenin kökleşmeye başladığının, derinliğine sanayileşme sürecinin yaşandığının göstergesi olduğu söylenebilir. Fakat Türkiye’nin ara ve yatırım malları bakımından ithalata bağımlılığı devam etmektedir.

Grafik 5. İmalat Sanayinde Emek Verimliliği



Kaynak: Milli Prodüktivite Merkezi [MPM] verilerinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İş gücü verimliliğinin, diğer bir ifadeyle çalışan başına katma değerinin 2000’li yıllarda önceki yıllara nazaran önemli bir artış gösterdiği söylenebilir. Özellikle ara malları ve yatırım malları sanayinde (kimya, petrol, kömür, plastik, metal eşya, makine, ulaşım araçları sanayi) 4-5 kat artış söz konusudur. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde tarım, sanayi ve hizmet sektörü verimlilikleri arasında büyük farklılıklar olması nedeniyle genel olarak iş gücü verimliliğini arttırmak daha fazla önem arz etmektedir. Bu da daha önce belirttiğimiz gibi yapısal dönüşümü gerektirir.

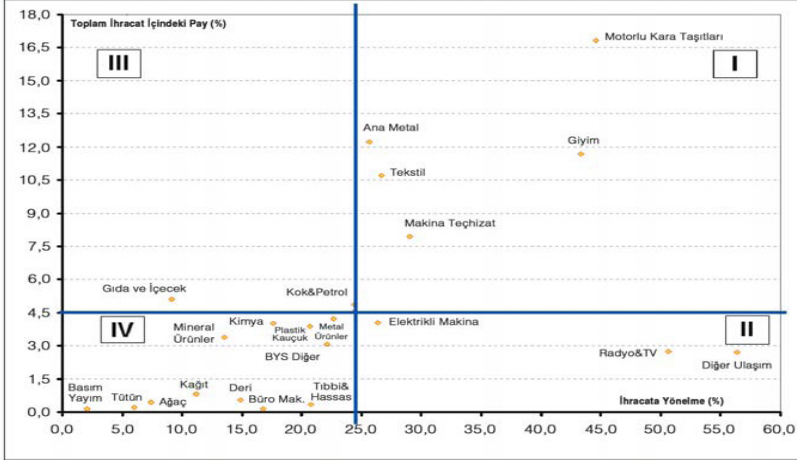
Grafik 6. İstihdam ve Üretim İçindeki Paylarına Göre Sektörler (2002)(%)

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası [İSO], 2010: 28.

İmalat sanayi alt sektörlerinin üretim ve istihdamda en fazla paya sahip olan sektörleri Grafik 6'da birinci bölgede yer almaktadır. Buna göre giyim, tekstil, gıda ve içecek, makine ve teçhizat, metal ürünleri, mineral ürünler, motorlu kara taşıtları ve plastik kauçuk sektörleri üretim ve istihdamda en fazla paya sahip olarak ekonominin lokomotif sektörleridir. Dikkat çeken önemli husus, radyo televizyon, büro makineleri gibi teknoloji yoğun sektörlerin üretim ve istihdam içindeki payının az olmasıdır ki bu da 2000'li yıllarda ortaya çıkan ve daha yoğun teknoloji içeren sektörlerin ara malı bakımından dışa bağımlılığını yansıtmaktadır.

Sektörlerin toplam imalat sanayi ihracatı içindeki payı ile sektör ihracatının üretimine oranı (ihracata yönelme) ihracata odaklanmayı açıklayan önemli göstergelerdendir. Bu göstergeler açısından alt sektörler bakımıldığında, üretim ve istihdam yapısına benzer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. İhracat performansı en yüksek olan sektör, motorlu kara taşıtlarıdır. Birinci bölgede yer alan giyim, tekstil, ana metal ve makine teçhizat sektörleri Türkiye'nin ihracat içindeki payı yüksek olan diğer sektörlerdir. 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'nin teknoloji yoğun sektörlerlere doğru kaymasının bir göstergesi, radyo televizyon ve elektrikli makine gibi sektörlerin ihracata yönelme yüzdesinin geleneksel sektörlerden fazla oluşudur.

Grafik 7. İhracata Yönelme Eğilimi ve İhracat İçindeki Paylarına Göre Sektörler (2002)(%)



Kaynak: İstanbul Sanayi Odası [İSO], 2010: 24.

2000’li yıllarda orta ve yüksek teknolojiye sahip sektörlerin rekabet gücü kazanmasında 2001 Krizi’nin ardından ekonominin istikrara kavuşturulması ve böylece sanayi için elverişli bir ortam yaratılmasının katkısı büyüktür. Verimliliğin hızla yükseldiği bu dönemde, reel ücretlerde hızlı gerileme, ciddi bir rekabet avantajı sağlamıştır. 2000’li yıllarda sanayinin rekabet gücüne yönelik olarak tartışılan en önemli makro ekonomik sorun, Türk parasının değer kazanmasının, ihracat için elverişsiz bir ortam yaratmasıdır. Değerli TL, 2000’li yıllarda ortaya çıkan teknoloji yoğun sektörlerin ithalata bağımlılığı nedeniyle cari açığın hızla büyümesine öncülük etmiştir.

İmalat sanayi kompozisyonunda, teknoloji lehine gerçekleşen bu değişim yukarıdaki Tablo 1’de açık biçimde görülebilir. Bu tabloda iki basamaklı imalat sanayi sektörlerinin üretim ve ihracat göstergeleri, OECD’nin “Bilim, Teknoloji ve Sanayi Sıralaması raporunda” yer alan teknoloji yoğunluğu tanımına göre, teknoloji grupları itibari ile gruplandırılmıştır. Tabloya göre imalat sanayinin yapısında orta teknoloji sektörlerine doğru dönüşüm görülmektedir. Çin ve Hindistan gibi ucuz emek gücüne sahip ülkelerle tekstil, giyim, deri gibi geleneksel sektörlerde rekabet güçleşmiş ve 2002 yılından itibaren üretimde darboğazlar ya-

şanmıştır. Buna karşılık özellikle son yıllarda otomotiv, makine, beyaz eşya, ana metal ve petrol ürünlerindeki yüksek ihracat artışları, orta teknoloji sektörlerinin üretim ve ihracattaki payının artmaya devam etmesinde etkili olmuştur. Ancak, AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında yüksek ve ortanın üstü teknoloji sektörlerinin payı hâlâ düşük kalmaktadır (DPT, 2010: 153-154).

Tablo 4. Teknoloji Yoğunlukları Bakımından İmalat Sanayinin Üretim ve İhracat Yapısı(%)

<i>Üretim Yapısı</i>	2000	2002	2005	2007	2008	2009¹
Yüksek	5.9	5.1	6.3	4.6	4.1	3.7
Ortanın Üstü	22.5	18.2	25.3	27.2	24.8	24.4
Ortanın Altı	30.4	26.7	27.0	29.9	32.1	29.9
Düşük	41.2	50.0	41.4	38.3	39.0	42.1
<i>İhracat Yapısı</i>						
Yüksek	7.8	6.2	6.0	5.1	3.1	3.5
Ortanın Üstü	20.4	24.3	28.5	32.3	30.9	30.4
Ortanın Altı	20.5	22.8	26.9	30.0	37.7	34.4
Düşük	51.3	46.8	38.7	32.6	28.3	31.7

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006b, 2008, 2009, 2010.

TÜRKİYE'DE SANAYİ POLİTİKASI ÇERÇEVESİ

Sanayi politikasının çok sayıda tanımına rastlamak mümkündür. Hedeflenen ya da önceden belirlenen sektörlerde toplam faktör verimliliğinin artışına öncülük eden politikalar (Pack, 2000: 48) veya büyüklüklerden, yasal statülerden, faaliyet ve yerleşim alanlarından bağımsız biçimde firmaların büyüme ve gelişmelerine olanak sağlamak için iş ortamının geliştirilmesi ile ilgili faaliyetler (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2003: 1) bu tanımlamalardan yalnızca ikisidir. İlk tanım özellikle Doğu Asya ülkelerinde büyümeyi teşvik etmek için aktif olarak uygulanan ve yatırımların kamu tarafından önceden belirlenen sektörlerle yapılmasını çeşitli araçlarla destekleyen, “seçici” politikalara atıf yapmaktadır. Türkiye’de de 1960 ve 1970’lerde uygulanan sanayi politikalarında da bu tür sektörel bir sanayi politikası çerçevesi öngörülmektedir. Seçicilikten uzaklaşma ve alana/faaliyete özgülüğe yönelme 1980 sonrası politikalarda yaşanan temel değişimdir. Öyle ki

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)'nda “*verimsiz sektörlerin değil, verimsiz firmaların olduğu ve her sektördeki firmaların verimliliğinin arttırılabileceği*” vurgulanmakta ve yukarıdaki ikinci tanımda öngörülen sanayi politikalarının çerçevesi çizilmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006a).

Türkiye’de sanayi politikasının bağımsız bir politika alanı olmadığını da burada vurgulamamız gerekir. Yatay bir yapı söz konusu olup dış ticaret, yatırım, teknoloji, kalite iyileştirme, çevre, iş gücü, KOBİ ve rekabet gibi politika alanlarını kesmektedir. Bu çerçevede bu bölümde ilk olarak Türkiye’de sanayi politikası uygulamalarından bahsedilecek, ardından “Mikro Reformlar” başlığı altında 2000’li yıllarda DPT ve belirli sanayi çevrelerince yapılması planlanan politikalar, biraz da eleştirel bir yaklaşımla tartışılacaktır.

Yatırım Politikası Uygulamaları

Yatırım politikasının en önemli araçlarından biri olan, *devlet yardımlarının* günümüz uygulaması 2009/15199 sayılı karara dayanmaktadır. Bu karara dayalı yeni teşvik sisteminin hedefleri, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak/en aza indirmek ve sektörel kümelenmeyi teşvik etmek, desteklenecek yatırım konularında ekonomik ölçek kriterlerini öne çıkarmak, rekabet gücünü arttıracak teknoloji, AR-GE içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları desteklemektir.

Söz konusu kararın destek unsurları, gümrük vergisi muafiyeti, ithal veya yerli makine ve teçhizat KDV istisnası, bütçe kaynaklarından faiz indirimi desteği, kurumlar vergisinden indirim imkânı ve yatırıma katkı oranı, iki yıldan yedi yıla kadar değişen sürelerde teşvik belgesi kapsamı yatırımla yaratılan ilave istihdam için sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsisidir.

Devlet yardımlarına ilişkin yeni teşvik sistemi, bölgesel destek sistemi, büyük ölçekli yatırımlar ve genel teşvik sistemi olarak üç unsurdan oluşmaktadır. Bölgesel destek sistemi çerçevesinde, AB’nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde, bölgeler 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen İstatistikî Bölge Sınıflandırması (İİBS) Düzey 2 esas alınarak belirlenmiş ve gelişmişlik düzeyine göre oluşturulmuştur. Pozitif liste yaklaşımı, TÜİK tarafından kullanılan ulusal faaliyet ve ürün sınıflandırması (US 97), bölge potansiyelleri ve iktisadi ölçek bölgesel destek sisteminin temel unsurları olmuştur.

Büyük ölçekli yatırımlarda, teknoloji ve AR-GE kapasitesinin artırılması, rekabet üstünlüğü sağlaması ve bölge ayrımı yapılmaması temel amaçlardır. Bu kapsamdaki faaliyetler 12 grup altında toplanmıştır.

Son olarak genel teşvik sistemi, gümrük vergisi muafiyeti ve KDV istisnasından oluşmaktadır. Asgari yatırım tutarlarına ulaşılması kaydıyla 2009/15199 sayılı kararda yer alan teşvik edilmeyecek yatırım kararları hariç ülke çapındaki tüm yatırımlar için uygulanabilmektedir.

Yeni üretim ve istihdam olanakları yaratması ve yerli üreticilerin teknolojik ilerlemesine katkıda bulunması bakımından önem arz eden *yabancı sermaye yatırımlarına ilişkin mevzuat* düzenlemelerinin en önemlisi 17/06/2003 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu”dur. Yabancı yatırımcıların Türkiye’de yatırım yapmalarını teşvik etmek, yabancı yatırımcıları yerli yatırımcılara eşit muameleye tabi tutmak ve yabancı yatırımcıların Türkiye’deki faaliyet ve işlemlerinden doğan net kâr, satış, tasfiye, tazminat ve lisans bedellerini yurt dışına serbestçe transfer etmelerini teminat altına almak amacı ile çıkarılmıştır.

Ayrıca ulusal ve uluslararası yatırımcıların karşılaştığı idari engellere çözüm getirmek, yatırım ortamının rekabet gücünü arttıracak gerekli düzenlemeleri tespit ederek politika geliştirmek amacı ile 11 Aralık 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile kabul edilen “*Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı*” Türkiye’de yatırım politikalarına yönelik olarak günümüzün popüler “yönetişim” anlayışına uygun danışma/karar alma platformudur.

Bunların dışında son dönemde, bölgesel kalkınmaya yönelik olarak uygulamalar da dikkat çekmektedir. 6 Temmuz 2001 tarih ve 24454 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, 4962 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu bu uygulamalardan ilkidir. Bir diğer araç, endüstri bölgeleri uygulamasıdır. 19 Ocak 2002 tarih ve 24645 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu, “*ülke ekonomisinin gelişmesini ve teknoloji transferini sağlamak, üretim ve istihdamı arttırmak, yatırımları teşvik etmek ve yabancı sermaye girişini arttırmak amacı ile*” belirlenen yerlerde endüstri bölgeleri kurulması kararlaştırılmıştır. Son olarak 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı

lı Kalkınma Ajansları Kuruluđu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile dünyada uzun yıllardan beri uygulanan Bölgesel Kalkınma Ajansları uygulaması Türkiye’de de hayata geçirilmiştir.

KOBİ Politikaları

Küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ’ler), 1970’lerden bu yana yeni istihdam alanlarının yaratılması, dengeli iktisadi ve sosyal kalkınmanın sağlanması ve sürdürülmesi, yeni teknolojilerin geliştirilmesi ve piyasa şartlarında ortaya çıkan değişmelere hızla uyum sağlayabilen esnek üretim yapısına sahip olmaları nedeniyle günümüz dünyasında önemli bir konuma gelmişlerdir. Taşıdıkları bu önem nedeniyle başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, hemen bütün ülkelerde KOBİ’lerin gelişmesine uygun bir ortam hazırlayacak politikalar geliştirmekte ve uygulamaktadır. Türkiye’de bir sanayileşme politikası aracı olarak, KOBİ’lere yönelik politikalar 1980 öncesinde başlatılmış olmasına rağmen en önemli adımlar 1980 sonrasında, özellikle de Gümrük Birliği süreci ile birlikte KOBİ’lerin yoğun bir rekabet ortamına girmeleri ile atılmıştır.

KOBİ’lere yönelik olarak en önemli kuruluşlardan biri olan Küçük Sanayi Geliştirme Merkezi (KÜSGEM), Birleşmiş Milletler Sanayi Örgütünün (UNIDO), desteğiyle 1970 yılında Gaziantep’te yerel bir örgüt olarak kurulmuş, 1983 yılında ulusal düzeyde örgütlenerek Küçük Sanayi Geliştirme Teşkilatına dönüş-türülmüştür. 1990 yılında ise Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) adıyla yeniden örgütlenmiştir (Şenses ve Taymaz, 2003: 5).

KOBİ’lerin gelişmesine yönelik önemli bir diğer adım, 1965 yılından itibaren kurulmaya başlanan küçük sanayi siteleri (KSS) olmuş ve bu yolla aynı sektörde etkinlik gösteren, küçük işletmelere ortak altyapı hizmetleri ve kimi durumlarda eğitim hizmetleri sunulması amaçlanmıştır. Ayrıca sanayileşmenin önemli bir unsuru olarak görülen, organize sanayi bölgeleri (OSB) uygulamalarına, ilk olarak 1962 yılında, Dünya Bankasından alınan krediyle gerçekleştirilen Bursa Organize Sanayi Bölgesi’nin kurulmasıyla başlanmıştır. Bursa OSB, tüm sorunlarına rağmen başarılı olmuş ve Türkiye’de organize sanayi bölgesi kavramının kabul edilmesine öncülük etmiştir.

Bugün, planlı sanayileşmenin ve düzenli kentleşmenin sağlanması, sanayinin çevresel etkilerinin azaltılması ve KOBİ'lere daha iyi üretim koşulları sağlanarak rekabet güçlerinin artırılması amaçlarıyla OSB ve küçük sanayi sitelerinin (KSS) yapımına devam edilmektedir. 2003 yılından itibaren organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerine ilişkin proje ve kredi bilgileri Tablo 5'te görülebilir.

Tablo 5. OSB ve KSS Proje ve Kredi Bilgileri

	Organize Sanayi Bölgeleri		Küçük Sanayi Siteleri		
	Kullandırılan Kredi Miktarı ²	Faaliyete Geçen OSB	Kullandırılan Kredi Miktarı	Faaliyete Geçen OSB Sayısı	Faaliyete Geçen İş Yeri Sayısı
2003	60	7	40	14	1.516
2004	61	5	38	14	2.353
2005	103	10	56	9	679
2006	80	7	47	11	680
2007	76	15	42	13	1.847
2008	115	15	39	13	1.271
2009	109	13	26	8	780

Kaynak: DPT, 2010: 162.

1996'da başlayan Gümrük Birliği sürecinde, Türkiye için sanayi sektöründe, özellikle küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) uygulamadaki fonların ve gümrüklerin kalkmasından sonra yoğun bir rekabet ortamına girmiştir. Bu rekabet hem Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerden, hem de AB'ye üçüncü ülkelerden gelerek dolaşıma giren ürünlerden kaynaklanmaktadır. Ancak, KOBİ'lerin bugünkü durumları ve sermaye yapılarıyla en son teknolojileri kullanan AB işletmeleriyle rekabet etmesi oldukça güçtür ve devlet desteği şart görünmektedir.

KOBİ'lerin yol haritasını belirleyen, "KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı", KOBİ Çalışma Grubu tarafından hazırlanmış ve Yüksek Planlama Kurulunun

10.11.2003 tarih ve 2003/57 sayılı kararı ile onaylanmıştır. Böylece KOBİ'lere dönük faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar, "KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı" ve "Küçük İşletmeler İçin Avrupa Şartı" doğrultusunda, kısa ve orta vadeli hedeflerini belirleyerek, kendi stratejilerini geliştireceklerdir.

KOSGEB'in 2004 yılından itibaren yürüttüğü kredi programlarında, bankalar tarafından KOBİ'lere sıfır veya düşük faizli krediler kullanılmaktadır. Küresel mali krize karşı ülkemizde alınan politika tedbirleri çerçevesinde, KOSGEB'e ilave kaynak tahsis edilmiş olup 2008 yılında 162 milyon TL tutarında faiz desteği ile 20.972 işletmenin yaklaşık 1.4 milyar TL tutarında kredi kullanması sağlanmıştır.²

KOSGEB tarafından kredi desteklerinin yanı sıra, kalite, teknoloji geliştirme, girişimcilik, pazar araştırma ve ihracatı geliştirme, bölgesel kalkınma, eğitim, danışmanlık, uluslararası iş birliğini geliştirme alanlarında da destekler sağlanmaktadır. Bu kapsamda, 2007 yılında 18 milyon TL, 2008 yılında ise 43 milyon TL destek verilmiştir.

2009 yılı içerisinde KOBİ desteklerinin daha da yaygınlaştırılabilmesi ve işletme ölçeklerinin büyütülmesi amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. KOSGEB Kanunu'nda yapılan değişiklikle imalat sanayi sektörünün yanı sıra hizmet sektöründeki işletmelerin de KOSGEB desteklerinden yararlanması sağlanmıştır. Ayrıca, alınan Bakanlar Kurulu kararı ile 2009 yılı sonuna kadar birleşecek KOBİ'lere vergi indirimi getirilmiştir.

Bilim ve Teknoloji Politikaları

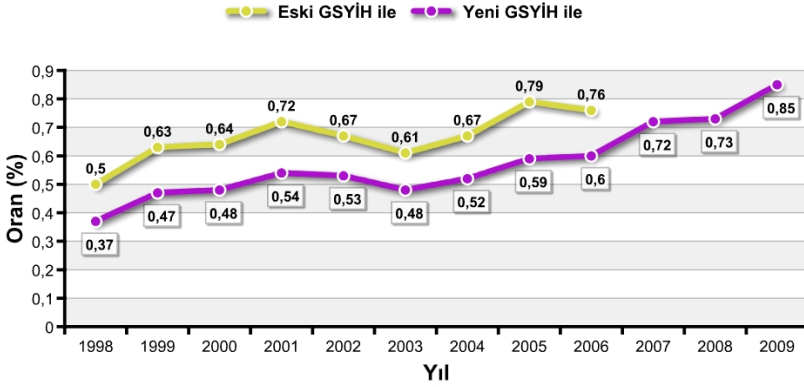
Türkiye'de bilim ve teknoloji alanına yönelik politikaların 1980 öncesinde başladığı, 1980'li yıllarda duraksadıktan sonra 1990'lı yıllarda ivme kazandığı görülmektedir. 1990 öncesinde ithal ikame sanayileşme stratejisinin uygulandığı 1963-1980 döneminde, TÜBİTAK'ın kuruluşu ve daha sonra Marmara Araştırma Merkezinin kurulmasıyla özellikle kamu kuruluşları ve üniversitelerde temel araştırmaların geliştirilmesine öncelik verilmiştir. Ancak söz konusu dönemde sistemli ve tutarlı bir politikadan bahsetmek güçtür. İhracata yönelik sanayileş-

2 Daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Hazine Müsteşarlığı, 2009.

menin benimsendiği 1980 sonrası dönemde en önemli gelişmeler, 1983 yılında Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun kurulması ve Türkiye'nin ilk bilim politikası belgesi olarak kabul edilen, "Türk Bilim Politikası 1983-2003"ün yayımlanmasıdır. BTYK'nın 1993 yılında yaptığı ikinci toplantısında, söz konusu bu belge kabul edilmiş, bu doğrultuda *Bilim ve Teknoloji'de Atılım Projesi* ile *Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Politikası Belgeleri* de 1997 yılında benimsenmiştir. TÜBİTAK tarafından hazırlanan bu belgelerde ulusal yenilik sisteminin kurulması amaçlanmış ve çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması önerilmiştir. 1990'lı yıllardaki bu politikalar genel olarak değerlendirildiğinde, belirlenen amaçlar doğrultusunda sistemli ve kapsamlı politikalar, bütününe geliştirilmiş olması, teknoloji altyapısının geliştirilmesine yönelik önemli adımlar atılması ve AR-GE yatırımlarına destek sağlanmaya başlamış olması en önemli başarılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

2000'li yıllarda Türkiye'de bilim ve teknoloji politikalarının mihenk taşlarını BTYK'nın düzenli toplantıları, Türkiye Araştırma Alanı (TARAL)'nda yönetişimin iyileştirilmesi, AR-GE ve yeniliğe düzenli kaynak aktarımı oluşturmaktadır. Temel dokümanları, Vizyon 2023-Teknoloji Öngörüsü, 2005-2010 Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı, BTYK kararları ve Başbakanlık genelgeleri oluşturmaktadır. Bu çerçeve'de TARAL'ın amaçları, ülkemiz insanının yaşam kalitesini yükseltmek, toplumsal sorunlara çözüm bulmak, ülkemizin rekabet gücünü artırmak ve BTYK kültürünü topluma mal etmek ve yaygınlaştırmaktır.

Bilim ve teknoloji politikası çerçevesinde temel iki stratejisi, özel kesimin AR-GE ve yenilik faaliyetlerini desteklemek ve teşvik etmek suretiyle AR-GE harcamalarının GSYH içindeki payını arttırmak ve ulusal ve uluslararası iş birliği ağlarını genişletmektir. Zira Türkiye'de AR-GE harcamalarının GSYH içindeki oranı, AB ülkelerinin yaklaşık % 2'lik oranı ile karşılaştırıldığında oldukça düşük olduğu gözlenmektedir (Grafik 8).

Grafik 8. Türkiye’de AR-GE Harcamalarının/GSYİH Oranı (%)

Kaynak: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu [TÜBİTAK], 2010.

Mikro Reformlar ve Sanayi Politikaları

1980 öncesinde uygulanan ithal ikame politikaları ve 1980 sonrası liberalizmin etkisi ile uygulanan ihracata yönelik sanayileşme stratejilerinin uygulanmasında, ülke kalkınmasına uygun bir ortam oluşturmak için kapsamlı makro politikalar öngörülüyordu. Ancak hızlı küreselleşme süreci içinde bu tür politikalar artık tek başına yeterli olmamaktadır. Ülkelerin tek başlarına küresel gelişme trendlerini etkilemesinin mümkün olmayacağı bu süreçte “*imalat sanayinin küresel ekonomiye entegrasyonu, küresel değer zincirine yerleşmesi ve rekabet gücünün arttırılması*” için yeni politika ve stratejilerin tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2007: 3).

Değişimi öngören tek faktör, küreselleşme değildir. Son çeyrek yüzyılda sanayi politikalarını etkileyen gelişmelerden birisi de uluslararası ticaret kurallarıdır. Dünya Ticaret Örgütü, GATT ile kıyaslandığında ülke içi iktisat politikalarını daha fazla sınırlandırmaktadır. Ticaret engellerinin düşürülmesi dışında, ihracat sübvansiyonlarının kullanımı, miktar kısıtlamaları da DTÖ kurallarınca yasaklanmaktadır. Ticareti yöneten yeni kurallar, yabancı sermaye yatırımları ve fikri mülkiyet haklarına ilişkin ölçütleri de kapsamaktadır. Ayrıca IMF, Dünya Bankası ve diğer finansal kurumlar tarafından getirilen kurallarla yayılan neoliberal

felsefenin baskısı, iktisat politikası araçlarının bir kısmını etkisiz hâle getirirken, ikili ve bölgesel anlaşmalarda bunlara taraf olan ülkelerin politika alanını daraltmaktadır (ul-Haque, 2007: 4-5). Bugün oyunun değişen bu kurallarının sanayi politikası alanını daralttığı iddia edilse de, Rodrik (2009b:110-111) bu konuda farklı görüştedir. Çok taraflı, bölgesel ve ikili anlaşmalarda somutlaşan bu kısıtlardan sübvansiyonlarla ilgili DTÖ anlaşmaları ve TRIPS dışında, çoğunun ya ihtiyari olduğu ya da bağlayıcı olmadığını iddia etmektedir. Tutarlı sanayi politikalarının önündeki en önemli engelin ise hükümetlerin bunu kullanmadaki yetersizlikleri değil, isteksizlikleri olduğunu ileri sürmektedir. Türel (2008: 11), Türkiye için bu yaklaşımın doğruluğunu vurgulamakta ve benimsenen yeni yaklaşımları “küreselleşmeye pasif uyum” olarak adlandırmaktadır. Örnek olarak ise DPT ve TEPAV iş birliğinde hazırlanan “Sanayi Politikaları Özel İhtisas Raporu” (2007) ve TEPAV’ın “İkinci Nesil Reform Sürecinin Öncelikleri” raporlarını göstermektedir. Son dönemlerde yapılan bu ve benzeri çalışmaların 2000’li yıllarda Dünya Bankası öncülüğünde yapılan çalışmadan esinlendiğini ve önerilerin özgün kaynağını bulmanın zor olduğunu ileri sürmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde oyunun değişen bu kuralları çerçevesinde 2000’li yıllarda sanayi politikası oluşturma çabaları ve bunların sonuçları değerlendirilecektir.

İkinci bölümde de bahsettiğimiz gibi, sanayi sektöründe gözlemlenen olumlu gelişmelere karşılık gelişen ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’nin daha çok yol alması gerekmektedir. Uluslararası rekabetin arttığı, rakip ülkelerin rekabet avantajlarının güçlendiği bir dönemde, Türk imalat sanayinin gelişmesi, kapsamlı ve uygulanabilir strateji ve politikaları zorunlu kılmaktadır. Bu durum ekonomi yönetiminin de dikkatini çekmiş ve DPT ve Sanayi Bakanlığı başta olmak üzere, çeşitli sermaye çevrelerinin de desteği ile sanayi politikalarına “mikro reformlar” adı altında yeni bir açılım kazandırma çabası ortaya çıkmıştır.

İlk olarak, Avrupa Birliğine (AB) tam üyelik sürecinde, AB Müktesebatı’na uyum sağlanmasına yönelik olarak Türkiye ve AB arasında kurulan ve koordinasyonu Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından yürütülen alt komitelerden “Ticaret, Sanayi ve AKÇT Ürünleri Alt Komitesi” çalışmaları kapsamında, Türkiye’nin bir sanayi politikası dokümanı hazırlamasının uygun olacağı

belirtilmiş, bu doğrultuda DPT öncülüğünde sanayi politikasının genel çerçevesini belirlemek üzere, orta vadeli bir politika metni hazırlanmıştır. “Türkiye’nin Sanayi Politikası (AB Üyeliğine Doğru)” isimli çalışma, imalat sanayine ilişkin mevcut durumu, kurumsal çerçeveyi, amaçları, izlenecek politikaları ve belirli tedbirleri kapsamaktadır.

Sanayinin rekabet gücünü artırma amacı, planlama çalışmalarına da dâhil edilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) bu bağlamda temel vizyonu *“Türk sanayinin plan dönemi sonunda rekabet gücü ve katma değeri yüksek, ileri teknolojiye dayanan, yenilikçi ve AB’ye uyum çerçevesinde, sosyal beklentileri ve tam istihdam hedefini karşılayan bir yapıya ulaşması”* olarak belirlemiştir.

Sanayi politikaları, söz konusu planda iki temel üzerine inşa edilmektedir. Birincisi, Türkiye de sektörlerin, küresel ekonomiye uyumu ve rekabet güçlerinin artması için sektörel politikaların geliştirilmesine yönelik zemin oluşturulmasıdır (DPT, 2006a: 10). Bu koordinasyon stratejisinin üç temel bileşeni, genel bir ifade ile sanayicilere tek başlarına elde edemeyecekleri malumatın aktarılması, bu malumatın oluşturulmasında politika analizleri yapılması ve sanayideki karar alıcılarda dışsal koşullar ve sanayi dinamikleri hakkında farkındalık yaratılmasıdır. Rodrik (2009b)’in sanayi politikalarını temelde enformasyon ve koordinasyon dışsallıkları ile ilişkilendirilmesi göz önüne alındığında böyle bir amacın yerinde olduğu söylenebilir.

İkinci temel unsur, Türkiye’de firmaların yatırım ve iş yapmalarının önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Bunlar altı başlık altında toplanmaktadır: Giriş ve çıkış engellerinin ortadan kaldırılması, kayıt dışı ekonomi ve firmaların ölçek problemleri, teknolojik ilerleme ve yenilikçilik, girdi maliyetlerinin düşürülmesi, nitelikli işgücü ve test ve kalite altyapısının geliştirilmesidir.

Planın temel vizyonu çerçevesinde, plan dönemi sonuna kadar köklü değişimleri öngörmesi, oldukça iddialı bir hedeftir. Kısa bir süre içerisinde yeni sanayi kollarında, yeni işletmelerin kurulması anlamına gelen bu dönüşüm her şeyden önce, büyük miktarda finansal kaynak gerektirmektedir. Kaldı ki Türkiye’nin Gümrük Birliğine üyeliği ile iyice belirginleşen dış ticaret örüntüsü, ucuz iş gücüne dayalı emek yoğun sanayilerin Türkiye’de kalmasına buna karşılık, serma-

ye yoğun ileri teknoloji gerektiren sanayilerin ise AB'nin gelişmiş ülkelerinde yoğunlaştığına işaret etmektedir. Ayrıca 2000 sonrası büro, muhasebe, bilgi işlem makineleri imalatı, radyo, televizyon haberleşme cihazları imalatı, kimyasal madde ürünleri imalatı gibi yüksek teknoloji gerektiren sektörler ön plana çıkmasına rağmen, cari açığa öncülük etmesi Türkiye'de önemli yapısal sorunlara işaret etmektedir. Teknoloji yoğun sektörlerin ara girdi bağımlılığı, imalat sanayinde yapısal dönüşümün sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Planda ayrıca, vizyonun içerdiği, alt hedeflerden tam istihdam hedefi ile ileri teknoloji ve yüksek katma değer hedeflerinin birbiri ile aynı yönde hareket etmiyor olması da önemli bir koordinasyon problemine işaret etmektedir.

Benzer sorunlar, sanayinin alt sektörler için hazırlanmış özel ihtisas komisyonu raporlarında da gözlenmektedir. Çok sayıda alanda birbirleri ile tutarlılığı gözetilmemiş ve gerçekleşmesi için iyi işleyen bir koordinasyon sisteminin tasarlanmamış olması Türkiye'nin ulusal nitelik taşıyan bir sanayileşme stratejisi takip etmediğini göstermektedir.

Türkiye'de DPT ve çeşitli sermaye çevrelerinin çalışmalarının yanı sıra TÜBİTAK tarafından gerçekleştirilmiş olan Vizyon 2023 Projesi, ilgili kamu ve özel kuruluşlar, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları ile eş güdüm içinde KOBİ, bilgi toplumu, ulusal yenilik gibi farklı alanlarda ancak sanayiye yakından ilgilendiren strateji çalışmaları yapmıştır. Kümelenme politikası ve yatırım teşviki gibi alanlarda faaliyetlerine devam etmektedir.

TEMEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türkiye'de kalıcı bir iktisadi büyümenin sağlanabilmesi açısından, imalat sektörünün ekonomi içindeki payının artırılması ve kendi içinde teknolojik derinleşmenin sağlanabilmesi için net bir strateji bulunmadığı açıktır. 2010 yılı itibarıyla Türkiye'nin benimsemesi gereken sanayi politikası anlayışı çağın ekonomi anlayışına ve AB üyelik hedefine uygun bir yaklaşım önerisi gerektirmektedir. Bu alanda yapılmış çalışmalar, yayımlanmış raporlar ve planlar ile gelişmekte olan ülkelerden çıkarılacak dersler çerçevesinde, temel sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Doğruel ve Doğruel, 2008; DPT, 2006a; Rodrik, 2002, 2009a):

Sanayinin Verimliliğini Arttırmaya Yönelik Önlemler

Piyasa Mekanizmasının Sağlıklı İşleyişini Sağlamak İçin Kurumların Kuvvetlendirilmesi: Olson (1996: 19), bazı milletlerin refah düzeylerinin diğerlerine göre neden çok yüksek olduğu sorusunun cevabını kurumların ve ekonomi politikalarının rolü ile açıklamaktadır. İktisadi gelişme, bilgiye ve sermaye piyasalarına erişim, doğal kaynaklar üzerindeki nüfus oranı, insan sermayesi gibi alışılmış faktörlerden ziyade kurum ve ekonomi politikalarının niteliğindeki farklılaşmalara bağlıdır. Benzer bir yaklaşıma göre, iktisadi gelişme artık neoklasik teorisinin iddia ettiği gibi, otarşiden serbest ticarete geçiş demek değildir. Bilgi maliyetini azaltan, sermaye oluşumunu ve mobilitesini teşvik eden, iktisadi birimler arasında iş birliğini kolaylaştıran kurumların potansiyel ticari sınırlamaları kontrol edebilme derecesine bağlıdır (Klein, 1998: 7). Ülke deneyimleri her ne kadar kurumların etkinliği ile sanayinin performansı arasında bire bir ilişki kurmasa da, sanayi politikalarının uygulandığı kurumsal ortamın iyileştirilmesi gerekir.

Modern ve Geleneksel İşletmeler Arasında Uçurumun Azaltılması: Türkiye ekonomisinde ikili ekonomi yapısı sanayideki ortalama verimliliğin önündeki en önemli engeldir. En iyi firmaları, dünya lideri firmalarla rekabet edebilecek düzeyde iken, çoğu kayıt dışı küçük ölçekli firmalarda verimlilik düzeyi oldukça düşüktür. Bu ikili yapıyı azaltmadan verimliliği arttırmak mümkün değildir. Ancak kayıt dışı firmaları, vergi ve sosyal güvenlik kapsamına almak, yani Rodrik (2009a: 115)'in deyişi ile işletmelere sopa göstermek, tek çözüm yolu değildir. Kamu kesimi KOBİ'leri teknoloji, pazarlama gibi pek çok alanda desteklemelidir.

Sermaye ve Teknolojiyi Geniş Tabana Yayma Politikaları: İktisadi fırsatların daha geniş tabana yayılması kredi ve teknoloji ağlarının genişletilmesidir. Bu bağlamda kamunun özel sektörle iş birliği etmesi gerekir. Sosyal düzenin çarpık olduğu bir ortamda sanayileşmeden söz edilemez. Doğu Asya ülkelerinde liberalizm ve dışı açılma önemli bir rol oynamışsa da başarılarının altında yatan asıl neden devletin özel sektörle birlikte hareket etmesidir. Bu klasik planlama anlayışı biçiminde olmamış, hedefler ve araçlar birlikte belirlenmiş ve devlete koordine edici bir rol verilmiştir. Türkiye'de sanayinin rekabet gücünün geliştirilmesi *Daimi Özel İhtisas Komisyonu (DOİK)*, bu çerçevede sanayinin sorunlarına kamu ve özel sektör ile birlikte çözüm arayacağı kurumsal bir diyalog meka-

nizması olarak, 2007/19 sayılı bakanlık genelgesi ile kurulmuştur. Ayrıca, güncel sorunlara yönelik olarak “Ekonomik Sorunları Değerlendirme Kurulu (ESDK)”, yatırım ortamı sorunları ile ilgili olarak, “Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK)” gibi kurumsal yapılanmalar da dikkat çekmektedir.

Enerji Teminindeki Sorunlar

İmalat sanayinin altyapıya dair iki temel girdi maliyetini, elektrik ve telekomünikasyon maliyetleri oluşturur. Bu bağlamda, temel girdi sağlayan enerji sektörü rekabet gücü açısından önem arz etmektedir. Özellikle, dışa açık ve uluslararası rekabetin yoğun olduğu sektörlerde, girdi maliyetlerinin önemi de artmaktadır. Enerji yoğun sektörlerde enerji fiyatları, uluslararası rekabet edilebilirliği etkilemektedir. Türkiye’de sanayi elektriğinin fiyatı, dünya piyasasında rekabet ettiği diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, rekabet gücünü destekleyici değildir (Tablo 6).

Tablo 6. Sanayi Tüketimi için Elektrik ve Doğal Gaz Fiyatları

		2005	2006	2007	2008	2009	2010 ³
Elektrik (¢/Kwh)	Türkiye	10.6	10.0	10.9	13.9	13.8	15.1
	OECD Ortalaması	7.9	8.6	9.3	11.0	10.7	-
Doğalgaz (\$/107 Kcal)	Türkiye	304.5	352.7	440.8	572.9	467.6	407.1
	OECD Ortalaması	319.9	334.3	340.3	434.0	304.0	-

Kaynak: DPT, 2010: 162.

Elektrik maliyetlerinin yüksek oluşu, piyasada yapısal nedenlerin yanı sıra kısmen elektrik üzerindeki ağır vergilerden de kaynaklanmaktadır. Elektrik fiyatı üzerindeki ÖTV, KDV ve TRT katkı payı gibi doğrudan ve dolaylı vergilerin düşürülmesi, elektrik fiyatlarını aşağı çekerek, özellikle enerji yoğun sektörlerde, uluslararası rekabet gücünün artmasına katkıda bulunacaktır. Ağır vergi yükünden kaynaklanan sorunların yanı sıra, ülkemizde kayıt dışı elektrik kullanımı da yaygındır. Kayıp kaçak oranları özellikle doğu bölgelerimizde % 70’i aşmaktadır.

Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele

Kayıt dışı faaliyetler, bireyler ve işletmeler arasında haksız rekabetin doğması, gelir dağılımının bozulması, kayıtlı çalışan mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunun ve toplumdaki vergi bilincinin azalması, düşük teknoloji kullanımı, ölçek küçüklüğü, ürün standartlarının tutturulamaması gibi nedenlerle sanayinin gelişiminin önündeki en önemli engellerden birisidir. Bu sorunla mücadele, kayıt dışılığın yol açtığı sorunları ortadan kaldırarak, tüm sektörlerin önünü açacaktır.

Bu doğrultuda, 5 Şubat 2009 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2009/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi’yle “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı” uygulamaya konulmuştur. Söz konusu eylem planında, kayıt dışı ekonomiyle mücadele stratejisinin amaçları; kayıt içi faaliyetleri özendirmek, denetim kapasitesini güçlendirmek ve yaptırımların caydırıcılığını artırmak, kurumsal ve toplumsal mutabakatı sağlamak ve güçlendirmek şeklinde belirlenmiştir (DPT, 2010).

Ulaştırma Altyapısından Kaynaklanan Sorunlar

Ülke ekonomisinin ve sosyal hayatın gereksinimlerine uygun, taşıma türleri arasında dengenin sağlandığı, çağdaş teknoloji ve uluslararası kurallarla uyumlu, çevreye duyarlı, ekonomik ve güvenli taşımacılığın yapıldığı bir ulaştırma altyapısının zamanında oluşturulması sanayinin gelişmesinin yanı sıra ihracatın artırılması açısından da önem taşımaktadır.

Farklı bölgelerde sanayi tesislerinin ulusal ve uluslararası tedarik zincirlerine katılması, ulaştırma ağının ve kombine taşımacılığın gelişmişlik seviyesine ve demiryolu ve liman kapasitelerine bağlıdır. Özellikle büyük taşımacılık gerektiren kimyasal madde üretimi, ilaç, cam, çimento ve seramik, ana metal sanayi, otomotiv gibi sektörlerde, bu etkinin kuvvetlendiği göze çarpmaktadır. Bu yönde yapılacak yatırımlara ağırlık verilmesi, sanayinin rekabet gücüne katkıda bulunacaktır.

Teknoloji, Yenilik ve AR-GE Faaliyetlerini Teşvik

Günümüzde bilim, teknoloji ve yenilik yeteneği, rekabet üstünlüğünün ve sürdürülebilir sosyoekonomik gelişmenin en önemli etkenlerinden biri hâline gelmiş-

tir. Özellikle 2009 yılı içerisinde yaşanan küresel mali krizden çıkışta ve yeni fırsatları değerlendirmede AR-GE ve yenilik çalışmaları büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de AR-GE harcamalarının GSYH içindeki payı 2008 yılı itibarıyla % 0,73 iken, AB-27 ortalaması % 1,90’dır. Özel sektör tarafından gerçekleştirilen AR-GE harcamalarının toplam AR-GE harcamalarına oranı 2005 yılında % 33,8 iken, bu oran 2008 yılında % 44,2’e yükselmiştir. Ancak, bu oran 2008 yılı AB-27 ortalaması olan % 63,7’nin hâlen daha gerisinde kalmaktadır. Son dönemlerde yapılan yasal düzenlemelerle AR-GE konusunda epey yol alınmasına rağmen, rakip ülkelerle karşılaştırıldığında, Türkiye’nin bu alanda daha çok mesafe alması gerekmektedir. Kaynakların yetersizliği dışında, araştırma kültürünün zayıf olması, bilim ve teknoloji eğitiminin niteliksizliği, eğitim siteminde yaratıcılığı verilen önemin az olması diğer önemli sorunlardır.

Nitelikli İş Gücü İhtiyacı

Sanayide yaşanan hızlı değişime ayak uydurabilmek için mevcut beşeri sermayenin artırılmasını gerektirmektedir. Burada eğitim ve araştırma kurumlarının önemi öne çıkmaktadır. Türkiye’de yüksek orandaki işsizliğin nedenlerinden birisi de nitelikli iş gücü arzında yaşanan sorunlardır. Üniversitelerin birçoğu, sektörlerin gerektirdiği nitelikli istihdam sorununa çözüm getirememektedir. Mesleki eğitimin yaygınlaştırılması başta nitelikli eleman temininde sorun yaşayan sektörler olmak üzere sanayinin gelişimini hızlandıracaktır.

SONUÇ

Amerika’da başlayan ve hızla tüm dünyaya yayılan küresel krizin Türkiye’yi doğrudan doğruya reel ekonomi ve sanayi sektörü üzerinden etkilemiş olması yukarıda da yer yer değindiğimiz gibi birtakım yapısal sorunlara işaret etmektedir. Türkiye’nin bu tür yapısal sorunları çözüp kendi önceliklerini belirlemeden, başarılı olmuş ülkelerin başarı kriterlerine uymaya veya kendini uyarlamaya çalışması boş bir çaba olmaktan öteye gitmeyecektir.

Türkiye 2003 yılından sonra ucuz döviz ve ucuz ithalata bağımlı sanayileşme stratejilerin yarattığı tahribat nedeniyle kendisini ulusal ekonomiye en-

tegre edememiştir. Sanayi sektörü, 2000’li yıllarda ön plana çıkmaya başlayan teknoloji yoğun sektörlerde dışarıdan ithalatını finanse edebildiği sürece üretim yapabirmiştir. Ulusal sanayinin bu şekilde bir montaj hattına dönüşmesi, bir yandan ekonominin istihdam yaratma kapasitesin daraltırken, diğer yandan ülkeyi yıllar itibariyle sürekli artan ve kriz öncesi 42 milyar dolara ulaşan bir cari açıkla karşı karşıya bırakmıştır. 2010 yılı sonu rakamı ise 48.5 milyar dolara ulaşmıştır. 2010 Aralık ayından itibaren Merkez Bankası sıcak para girişini sınırlandırmak amacıyla faiz indirimine gitmesi ve kredi genişlemesini engelleyerek dış talebi daraltmak için karşılık oranlarını arttırmış olması da sanayi sektöründeki sorun tek başına ucuz döviz sorunu değildir.

“Sürdürülebilir rekabet gücü; sanayi ve ekonomide yapısal dönüşüm” konulu Dokuzuncu Sanayi Kongresi’nde Dünya ve Türkiye ekonomisi ve sanayini değerlendiren Hausmann (2010)’ın çalışmasına da atfen Türk sanayine ilişkin bazı noktaların vurgulanması gerekir. Öncelikle üretim ve ihracat mallarının hızla çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Ürün sepetindeki çeşitlenmenin iktisadi gelişmenin önemli bir şartı olduğu düşünüldüğünde, bunu gerçekleştirmenin yolu da sanayi politikasının odağına bu ürünler için gereken beceri artışını koymaktan geçmektedir.

Kamu ile özel sektör arasında iş birliği sağlayacak diyalog mekanizmalarının kurulması ve işletilmesi, özel sektörün bilgilenme ihtiyacının karşılanması ve sektörel bazda strateji eksikliğinin giderilmesi, sektördeki çok boyutlu sorunlarda önceliklerin belirlenmesi de bu sürecin önemli meselelerindendir. Türkiye böylece yukarıda bahsettiğimiz alanlarda da yol alabilecektir.

Ayrıca, Türkiye’nin ihraç malları sepeti dikkate alındığında Avrupa’nın yanı sıra Asya ve Orta Doğu pazarı önemli bir büyüme kaynağı olarak görülebilir. Hausmann (2010)’ın belirttiği üzere, Türkiye’nin Çin ile ticaret ortaklığı dikkate alındığında Çin’in Türkiye’den ağırlıklı olarak ham madde satın alması doğal bir ticaret partneri olmadığını, bu anlamda Hindistan’ın ithalat yapısının, Türkiye’nin ihracat desenine uygunluğu iyi bir ticaret ortağı olabileceğinin işaretini vermektedir.

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Şuayyip Çalış

24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan süreç Türkiye'nin sanayileşme politikasının ithal ikameci sanayileşme modelinden, ihracata dayalı sanayileşme modeline doğru evrilmesine neden olmuştur. Bu kararlar 12 Eylül Askerî Darbesi'nin sosyal ve siyasal alanda yapmış olduğu yapısal değişimlerle güçlendirilmiş ve serbest piyasa ekonomisi kurallarının hâkim olduğu bir ekonomik yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu sürecin istihdamın yapısına yansımaları kırdan kente doğru hızlı bir göçle, tarımdaki istihdamın azalması ve hizmetler sektörünün büyümesiyle gözlenmektedir. Bu süreç, Türkiye'nin istihdam yaratma kapasitesinin düşüklüğüne bağlı olarak işsizliğin 1980'lerden günümüze kronik bir sorun olarak gündemde yer almasına neden olmaktadır. Cinsiyet ayrımında iş gücüne katılma oranlarına bakıldığında ise kadınların aleyhine doğru işleyen bir yapının sürekliliği ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma 2000'li yıllarda uygulanmaya çalışılan istihdam politikalarının nedenlerini ve sonuçlarını araştırmayı amaçlamaktadır. Bunu yaparken 1980 sonrası uygulanmaya çalışılan ekonomik politikaların istihdamın yapısında meydana getirmiş olduğu etkileri anlamaya çalışarak özellikle 2001 Krizi sonrası oluşan yeniden yapılanan ekonomik yapı ile birlikte Türkiye'deki istihdam politikaları, sorunları ve çözüm yolları açıklanmaya çalışılacaktır.

1980-2001 YILLARI ARASINDA İSTİHDAMIN YAPISI VE POLİTİKALARI

Özkaplan (2008) 1980 sonrası Türkiye'nin geçirmiş olduğu ekonomik dönüşümü üç alt dönemde analiz etmenin mümkün olduğunu ileri sürmektedir. Bunları 1981-89, 1990-1998 ve 2000/2001 krizleri sonrası uyum mekanizmaları şeklinde isimlendirmektedir. Bu süreçte Türkiye'nin dünya ekonomisine entegre olurken IMF ve Dünya Bankasının çizmiş olduğu yol haritasına uygun olarak ekonomik değişimi yönetmeye çalıştığını söyleyebiliriz. Burada devletin küçültülmesi ve ekonomiye doğrudan müdahale kapasitesinin azaltılması çabaları yer almaktadır.

Bu dönemde yürürlüğe giren V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ekonominin dışa açılması ile yabancı sermayenin istihdam sağlayacağı, işverenlere yüklenen vergi yükünün hafifletilmesiyle de genç işsizliğin azalacağı öngörülmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1985). Bunun için istihdam politikasının işsizliği önlemede başarılı olabilmesi için teknoloji, sanayi ve eğitim politikaları ile uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır. Planda girişimciliğin desteklenmesi, nitelikli iş gücü yetiştirilmesi ve istihdamı olumsuz etkileyen engellerin ortadan kaldırılması temel ilke olarak belirlenmiştir (Gül, Ekinci ve Konya, 2009: 109). Plan sonrası gerçekleşen rakamlar göz önüne alındığında tarım sektöründe istihdamın 1984-1989 yılları arasında 8.300.000 kişiden 8.600.000 kişiye, sanayi sektöründe bu rakamın 2.500.000'den 2.900.000'e ve hizmetler sektöründe ise 5.600.000'den 6.700.000'e yükseldiği görülmüştür. Bu süre zarfında toplam istihdam gerçekleşmesi 17.300.000'den 18.200.000'e yükselmiştir. Bu veriler beş yıl içerisinde sadece 900.000 kişilik yeni istihdamın yaratıldığı gerçeğini bize göstermektedir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1989).

Bu planı izleyen VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)'nda iş gücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleri olarak belirlenmiştir. Ayrıca ilk defa esnek çalışma biçimlerinden, kısmi süreli çalışmanın yaygınlaştırılmasının gerekliliği konusunda politika önerisinde bulunulmuştur. Türkiye'de istihdam politikalarının ILO ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir şekilde düzenlenmesi gerektiği de vurgulanmıştır (DPT, 1989). Bu amaçla 1993 yılında "İstihdam ve Eğitim Projesi" başlatılmış, özelleştirme sonucu işsiz kalanlara yönelik olarak "İşgücü Uyum Projesi" 1994 yılında uygulanmaya başlanmıştır (Biçerli, 2004: 278; Gül vd., 2009: 112). Bu planın gerçekleşmeleri göz önüne alındığında toplam istihdam 18.200.000'den 20.000.000'a yükselerek, toplamda 1.794.000 kişilik istihdam artışının gerçekleştiği görülmektedir. İstihdam artışı büyük oranda hizmetler sektöründe ortaya çıkmış (1.164.000 kişi), tarımdaki istihdam 8.823.000'den 8.812.000 kişiye düşmüştür. Sanayi sektöründeki istihdam artışının 2.662.000 kişiden 3.294.000 kişiye çıktığı görülmüştür (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1995).

1994 yılı Türkiye ekonomisinin 1970’lerden sonra en ağır ekonomik krizi yaşadığı bir yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun arkasında sürdürülemeyen bütçe açıkları, yükselen dış borçlar, üretimin azalması, enflasyonun üç haneli rakama ulaşması ve reel ücretlerdeki düşüşlerle birlikte işsizliğin artması vardır. Krizden çıkmak amacıyla 5 Nisan Kararları diye isimlendirilen Dünya Bankası ve IMF’nin gözetimi doğrultusunda bir istikrar programı devreye konulmuştur. Bu kararların etkisiyle yürürlüğe giren VII. 5 Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)’nda istihdam artışı ve işsizlikle mücadelenin ancak istikrarlı, yatırım ağırlıklı ve rekabetçi ekonomik koşullara dayalı yüksek bir büyüme hızının gerçekleştirilmesiyle mümkün olabileceği öngörülmüştür. Planda ayrıca “Güneydoğu Onarım Projesi” kapsamında işsizlerin çeşitli projelerde (ağaçlandırma, altyapı, konut, çevre koruma gibi) çalıştırılması, iş gücünün eğitimi programlarına ağırlık verilmesi, özelleştirme sonucunda işsiz kalanlardan kendi işini kuranlara destek olunması gibi çeşitli politikaların izlenmesi de hedeflenmiştir. (DPT, 1995: 51-54). İş gücü piyasasına esneklik getiren esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart dışı çalışma şekillerinin düzenlenmesi için 1475 sayılı İş Kanunu’nda ve ilgili mevzuatlarda düzenleme yapılacağı ifade edilmiştir. Bu hedef, 2003 yılında yürürlüğe girecek olan 4857 sayılı yeni İş Yasası ile gerçekleşmiştir. İş gücü piyasaları ile ilgili olarak 4447 sayılı yasa ile “İşsizlik Sigortası” kurulmuş ve İş ve İşçi Bulma Kurumu yeniden yapılandırılarak Türkiye İş Kurumuna (İŞKUR) dönüştürülmüştür (Biçerli, 2004: 279-280). VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı kapsayan döneme ait TÜİK iş gücü istatistiklerinden yapılan hesaplamalardan ortaya çıkan verilere bakıldığında 1996 yılında 21.100.000 olan istihdam edilenlerin sayısının 2000 yılında 21.500.000’e yükseldiği görülmektedir. Toplamda sadece 389.000 kişilik bir istihdam artışının gerçekleştiği görülmektedir. İstihdam edilenlerin sektörel dağılımına bakıldığında tarımdaki küçülmenin devam ettiği, tarımda 1996 yılında 9.200.000 olan istihdam edilenlerin sayısının 2000 yılında 7.700.000’e indiği, buna karşılık imalat sektöründe istihdam edilenlerin sayısının 3.200.000’den 3.800.000’e yükseldiği görülmektedir. Aynı şekilde hizmetler sektöründe özellikle toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller iktisadi faaliyet kolunda istihdam yaklaşık 1.100.000’luk artışla 2.700.000’den 3.800.000’e yükselmiştir. İstihdamdaki bu değişim bize sanayi sektöründen ziyade istihdamın hizmetler sektöründe büyüdüğünü göstermektedir.

KALKINMA PLANLARINDA İSTİHDAM

Türkiye 2000 Kasım ve 2001 Şubat'ında 1994 sonrası en ağır ekonomik krizlerinden birisine girmiş, kriz aynı zamanda siyasal bir krize de dönüşerek koalisyon hükûmetinin erken genel seçimlere gitmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Türel (2002: 33) yaşanan bu ekonomik krizi 1999 sonrasında oluşan bunalımların temel noktasında serbestleştirilmiş sermaye hareketlerindeki finansal varlıkları ülkenin iyi idare edememesinden kaynaklandığını öne sürmüştür. Kriz en açık bir şekilde kendisini bankacılık sektöründe göstermiş ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması için IMF ile anlaşmıştır.

Bu dönemin istihdam politikalarının yönünü VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) çizmiştir. Plan, istihdam artışı için üretken yatırımların artırılmasının ve istikrarlı ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesinin mümkün olabileceğini öngörmektedir. İstihdamın yapısının tarım dışı sektörler lehine değiştirilerek, iş gücünün bilgi çağının gerekleri doğrultusunda niteliğinin yükseltilerek, böylece iş gücü piyasasında etkinliğin artırılabilmesi amaçlanmıştır (DPT, 2005: 108). Bu dönemde istihdam politikalarının yönünün belirlenmesi konusunda yeni İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumunun istihdam bulma ile ilgili tekeli kırılarak “Özel İstihdam Bürolarının” kurulması için mevzuat yeniden düzenlenmiştir (Biçerli, 2004: 283).

İlk defa bu planda Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisinin, hükûmetin ve sosyal tarafların ortak çalışmasıyla belirlenip uygulanacağından söz edilmiştir. (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2005: 160). Lizbon Stratejisi olarak da adlandırılan Avrupa İstihdam Stratejisi Mart 2000 tarihinde Avrupa Konseyinin Lizbon'da yapmış olduğu bir toplantı sonucunda program olarak başlamıştır. Programın amacı, birliğin daha çok ve daha iyi işlerle sürdürülebilir ekonomik büyüme ve daha fazla sosyal uyum sağlayabilecek; dünyadaki en rekabetçi ve dinamik bilgiye dayalı ekonomi hâline getirilmesidir. İstihdam politikasının temel hedefi 2010 yılına kadar genel istihdam oranını % 70, kadınlar için istihdam oranını % 60 ve 55-64 yaş aralığındaki erkek ve kadınlar için istihdam oranını da % 50'ye çıkartmak olarak belirlenmiştir (Mesleki Eğitim ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi [MEGEP] İş Piyasası Ekibi. 2007).

VIII. Plan döneminde iş gücü piyasası ile ilgili önemli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Çalışma hayatı mevzuatının ILO sözleşmelerine ve AB mevzuatına uyumunu, sağlamayı amaçlayan 4857 sayılı İş Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurum, günün ihtiyaç ve koşullarına göre bir istihdam kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Özel istihdam bürolarının açılması önündeki engeller ortadan kaldırılmıştır. İş gücü piyasası ile ilgili bilgi sisteminin oluşturulması amacıyla İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu oluşturulmuştur. İstihdamın ve yatırımların artırılmasını amaçlayan 5084 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)'nda ise istihdam odaklı sürdürülebilir bir büyüme çerçevesinde, rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumunun gerektirdiği doğrultuda nitelikli insan kaynaklarının yetiştirilmesi, istihdam imkânlarının geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve iş gücü piyasasının etkinleştirilmesi amaçlanmıştır. Ekonomik ve sosyal alanda yapılacak düzenlemelerde istihdam boyutunun gözetileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, işverenlerin ücret dışı maliyetlerinin azaltılması gerekliliği vurgulanarak, aktif iş gücü piyasası politikalarına verilen önemin artırılması gerekliliği ifade edilmiştir. Ayrıca ulusal istihdam stratejisinin oluşturulması çalışmalarında, tarım sektöründeki çözülme ile bu sektörden gelen iş gücünün tarım dışı sektörlerle kazandırılması konusuna ağırlık verilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. İstihdamın artırılmasında önem taşıyan girişimciliğin geliştirilmesi ve teşviki bütüncül bir yaklaşımla ele alınması planlanmıştır. Esneklik ile güvence bir arada değerlendirilerek iş gücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşması sağlanacaktır. Planda, istihdam üzerindeki yükler, yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesini, düzgün işlerin çoğaltılmasını ve kayıt dışı istihdamın azaltılmasını özendirecek şekilde aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli bir şekilde düşürüleceği belirtilerek, ücret-verimlilik ilişkisini güçlendiren, iş gücü piyasalarının esnekliğine katkıda bulunan ve üretken istihdamı destekleyen esas ücret ağırlıklı bir ücret politikası izleneceği belirtilmiştir (Gül vd., 2009: 127). Planda ayrıca iş gücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürliüler ve eski hükümlüler için fırsat eşitliği sağlanması gerekliliği üzerinde durarak, kadınların iş gücüne ve istihdama katılımlarının artırılması amacıyla çocuk ve diğer bakım hizmetlerine erişimleri kolaylaştırılması ile iş gücünün etkin kullanımı sağlanacağı belirtilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006: 83).

2000’li yıllarda nasıl bir istihdam politikasının öngörüldüğü VIII. ve IX. Beş Yıllık Kalkınma Planlarından görülebilir. Tarihsel olarak planlarda öngörülenlerle gerçekleşenlerin aynı olmadığını söyleyebiliriz. Bundan sonraki bölümde 2000’li yıllarda istihdamın yapısı, gelişimi ve sorunları ile ilgili konular ayrıntılı olarak incelenecektir.

2000’Lİ YILLARDA İSTİHDAMIN YAPISI

Genel olarak Türkiye’de istihdamın yapısına baktığımızda geleneksel ve modern kesim olarak ikili bir iş gücü piyasasının hâkim olduğunu görürüz. Bunun yanında kırsal istihdam-kentsel istihdam, informal sektör-formel sektör, tarımsal istihdam-sanayi istihdamı gibi istihdam şekillerinin karşı karşıya ve iç içe birlikte var olmaya devam ettikleri görülmektedir (Ataman, 1999: 92). Ayrıca nüfusun yapısı “demografik geçiş dönemi” olarak ifade edilen ve hızı giderek düşmekle nüfus artışının devam ettiği bir sürecin özelliklerini de göstermektedir (Türkiye İş Kurumu [İŞKUR], 2007).

Tablo 1. İstihdamın Genel Yapısı

Yıllar	Nüfus (Bin Kişi)	İşgücü (Bin Kişi)	İstihdam (Bin Kişi)	15 Yaş ve Üstü Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus	İş Gücüne Katılım Oranı %
2000	66.187	23.078	21.581	46.211	49,9
2001	67.296	23.491	21.524	47.158	49,8
2002	68.393	23.818	21.354	48.041	49,6
2003	69.479	23.640	21.147	48.912	48,3
2004	70.556	24.289	21.791	49.906	48,7
2005	71.611	22.454	20.066	48.358	46,4
2006	72.606	22.751	20.423	49.174	46,3
2007	70.586	23.114	20.738	49.994	46,2
2008	71.517	23.805	21.194	50.772	46,9
2009	72.561	24.748	21.277	51.686	47,9
2010*		26.239	23.488	52.503	50,0

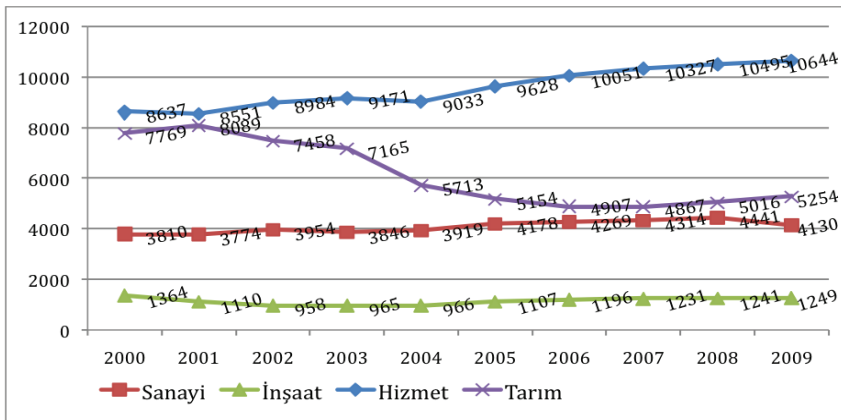
*2010 Yılı Haziran Verileri

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010

Tablo 1 Türkiye’de 2000-2010 yılları arasında nüfus, iş gücü, istihdam ve iş gücüne katılım rakamlarını göstermektedir. Tabloya göre, Türkiye’de nüfus rakamları sürekli artış göstermekte olup 2000 yılında nüfus 66.187.000 kişi iken, 2009 yılında 72.561.000 kişiye yükselmiştir.

Tablo 1’e göre 2000-2010 döneminde 15 yaş ve üzeri kurumsal olmayan sivil nüfus yıllık ortalama % 1,3 artarken, istihdam artışı sadece % 0,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde çalışma çağı nüfusu 6.293.000 kişi, istihdam ise 1.907.000 kişi artmıştır. Bu durum, hızla artan nüfusa yeterli istihdam olanaklarının sağlanamadığının bir göstergesidir. Ekonomik büyümenin ve yatırımların yeterli olmayışı, makroekonomik yapının sık yaşanan ekonomik krizler ve sonrasında izlenen istikrar programların piyasa dengelerinin ve enflasyonun kontrol altına alınmasına yönelmesi yüzünden istihdam yaratmanın yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Tabloya göre, Türkiye’de kurumsal olmayan sivil nüfus 2000 yılında 46.211.000 kişi iken iş gücü 23.000.078 kişidir. Bu rakamın Haziran 2010’da 52.503.000 kişi iken iş gücü 26.239.000 kişi olarak gerçekleştiği görülmektedir. İş gücüne katılım oranlarına baktığımızda ise 2000, 2005 ve 2010 yıllarında sırasıyla % 49,9, % 46,4 ve % 50 olmuştur. Bunun anlamı kurumsal olmayan sivil nüfus yıllar itibariyle sürekli artarken, iş gücüne katılım oranları 2000-2009 yılları arasında düşmüş 2010 yılının ilk yarısında istihdamdaki artışa paralel bir şekilde iş gücüne katılma oranında bir artış görülmüştür.

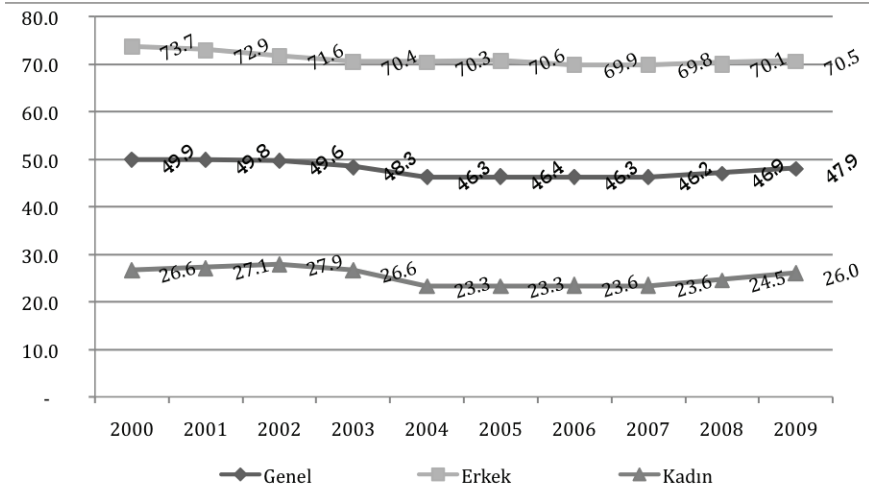
Grafik 1. İstihdamın Sektörel Dağılımı



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010

Grafik 1 istihdamın tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler sektörü ayrımında 2000-2009 yılları arasında görünümünü vermektedir. Tablodan öncelikli olarak göreceğimiz tarım sektörünün istihdamının düşme eğilimidir. 2000-2009 yılları arasında tarımdaki istihdamın 7.700.000’den yaklaşık 5.200.000’e düşmesidir. Bu yıllar arasında yaklaşık iki buçuk milyonluk istihdam tarım sektöründen ayrılarak büyük bir ihtimalle şehirlere göç etmiştir. Bu düşüşün tersine hizmetler sektöründe 8.600.000 olan istihdam 10.600.000’e ulaşmıştır. Bu süreçte hizmetler sektörü net iki milyon yeni istihdam yaratabilmiştir. Öte yandan inşaat sektörünün daralarak 1.300.000’den 1.200.000’e düştüğü görülmektedir. Sanayi sektöründeki artış ise sınırlı kalmış 3.800.000 kişiden 4.100.000’e ulaşarak Türkiye ekonomisinin hizmetler sektörü ağırlıklı bir yapıya doğru dönüştüğünün işaretlerini vermiştir. Toplam istihdam içinde tarımın rolünün azalmasına rağmen hâlâ sanayi sektöründen daha fazla istihdam kapasitesine sahiptir. Bu durum Türkiye’nin sanayileşmesini tamamlayamadan hizmetler toplumuna doğru evrilmesinin işaretini vermiştir. Özellikle 2003 yılından itibaren uygulanan tarım politikalarının tarımdan kopuşu hızlandırdığını göstermektedir.

Grafik 2. Cinsiyete Göre İş Gücüne Katılma Oranları



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010

Grafik 2 cinsiyete göre iş gücüne katılma oranlarını göstermektedir. Bu oranlar Türkiye'deki istihdamın yapısal sorunlarını ve hangi konularda politika üretilme önceliğinin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Her şeyden önemlisi günümüzde en değerli ve rekabet açısından en gerekli olan insan gücünün heba edilmesinin mazereti olamaz. Türkiye çalışma çağında her dört kadından ancak birisi çalışabilmektedir. Aynı zamanda her dört erkekten birisinin istihdamın dışına itilmiş olduğunu göstermektedir. İş gücüne katılma oranlarının genel olarak 2000-2009 yılları arasında artması gerekirken tam tersine % 49,9'dan % 46,2'ye kadar düştüğü görülmektedir. Aynı dönemde hizmetler sektöründeki istihdam artışının kadınların iş gücüne katılma oranlarında olumlu bir etkide bulunacağı beklenirken, tersine kadınların iş gücüne katılma oranının 2000-2006 yılları arasında % 26,6'dan % 23,2'ye gerilediği görülmektedir. Bu sonuç bu azalmanın hizmetler sektörüyle değil tarımdaki istihdam düşüşü ile ilişkilendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Aynı şekilde 2000-2007 yılları arasında erkeklerin iş gücüne katılma oranı % 73,7'den % 69,8'e kadar düşüş göstermiştir.

Eğitim durumuna göre kadınların iş gücüne katılım oranlarına baktığımızda çok farklı bir sonuca ulaşabiliriz. Yüksekokul veya fakülte mezunu kadınların iş gücüne katılım oranlarının 2000 yılında % 70,1 iken bu oranın 2009 yılında % 70,8 olduğu TÜİK'in iş gücü istatistiklerinden görülebilecektir. Bu kadınların istihdama katılmalarının önündeki temel engelin eğitim durumlarından kaynaklandığını bize göstermektedir.

Tablo 2 2000-2010 yılları arasında Türkiye'de istihdam edilenlerin eğitim durumunu göstermektedir. Bu tablo Türkiye'de istihdam edilenlerin nitelik sorunun boyutlarını göstermesi açısından önemlidir. Özellikle lise altı eğitim düzeyine sahip olanların oranı 2000 yılında % 74,7 iken 2010 yılında % 64,2'ye gerilemiştir. Buna karşılık yüksekokul ve fakülte mezunu istihdam edilenlerin oranı 2000 yılında % 8,8 iken yaklaşık % 100'lik bir artışla % 16'ya yükselmiştir. Üniversite mezunu istihdam edilenlerin sayısının artması sevindirici olmasına rağmen toplamda lise ve üzeri eğitime sahip olanların oranı 2000 yılında % 25,3 iken 2010 yılına geldiğinde % 35,8 olarak gerçekleştiği Tablo 2'den yapılan hesaplamalar sonucu görülecektir. Bu Türkiye ekonomisinin sermaye yoğun yerine büyük oranda emek yoğun sektörlerin ihtiyaç duyduğu iş gücüne sahip olduğunu gösterecektir. İş gücünün eğitim yapısı değişmeden Türkiye ekonomisinin

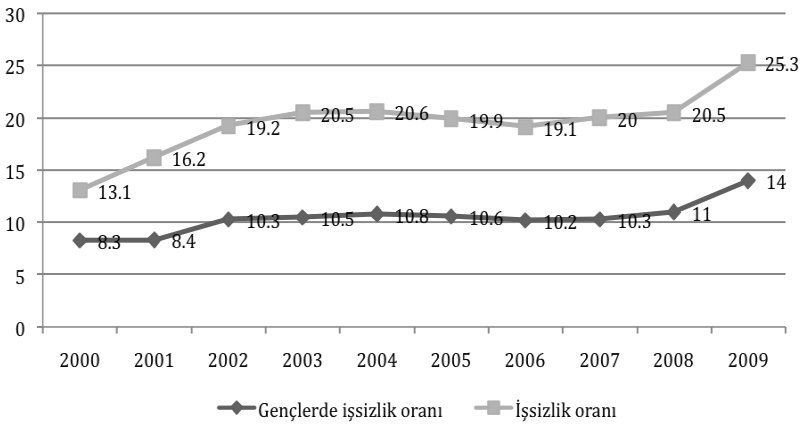
uluslararası pazarlarda katma değeri düşük mallarla rekabet edeceği sonucuyla karşılaşmamız kaçınılmazdır.

Tablo 2. İstihdam Edilenlerin Eğitim Durumu (%)

	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Okuma-yazma bilmeyen	8,9	8,8	7,7	6,4	5,5	5,2	4,8	4,5	4,7	4,8
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	3,3	3,5	3,2	3,7	4,3	4,4	4,4	4,6	4,6	4,8
İlkokul	52,8	52,0	50,5	46,4	43,2	41,5	40,4	39,4	38,8	38,1
Ortaokul veya dengi meslek okul	9,6	9,5	10,2	10,9	11,1	11,0	10,3	9,6	9,1	8,6
Genel lise	10,8	10,2	10,2	12,1	11,7	11,3	11,4	11,1	10,6	10,2
Lise dengi meslek okul	5,7	6,6	7,5	7,7	9,3	10,1	10,4	10,4	10,0	9,6
Yüksekokul veya fakülte	8,8	9,1	10,0	11,3	12,4	13,2	13,9	14,8	15,6	16,0
İlköğretim	0,2	0,4	0,6	1,6	2,6	3,2	4,3	5,5	6,5	7,9

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010

Grafik 3. İşsizlik Oranları (%)



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2010

Grafik 3, 2000-2009 yılları arasında Türkiye’de işsizliğin genel durumunu göstermektedir. Türkiye’de işsizliğin ekonominin genel yapısından kaynakladığı konusunda yaklaşımlar vardır. Bunun nedenleri arasında iş gücünün parçalı yapıya sahip olması, yeterli esnekliğe sahip olmaması, kurumsallaşma düzeyinin düşüklüğü ve istihdam hizmetlerinin yetirince karşılanamıyor olması sayılmaktadır (Gül vd., 2009).

2001 Krizi’ni izleyen dönemde genel işsizliğin % 10’lar seviyesinde seyrettiği, 2008 yılından itibaren dünyayı etkisine almaya başlayan ekonomik krizin Türkiye’yi de etkilemeye başladığı, 2008 yılında % 11’e ve 2009 yılında % 14’e yükselen işsizlik rakamları ile görülmektedir. Bu süreç genç işsizlik açısından daha yıkıcı sonuçlar doğurmuştur. Ekonominin genel yapısından kaynaklanan ve çoğunlukla istihdamsız büyüme olarak isimlendirilen bu sürecin genç işsizlik rakamları üzerinde etkili olduğu görülmektedir. 2000-2009 yılları arasında genç işsizlik normal işsizliğin iki katına çıkmış ve özellikle 2009 yılında % 25,3 ile bu konuda acil önlemlerin alınmasını zorunlu hâle getirmiştir. Bu durum istihdam edilebilir her dört gençten birisinin işsiz olduğu gerçeğiyle bizi karşı karşıya bırakmaktadır.

İSTİHDAMIN ARTIRILMASINA YÖNELİK POLİTİKALAR

Türkiye’de istihdamın artırılmasına yönelik politikaları pasif iş gücü piyasası politikaları ve aktif iş gücü piyasası politikaları olarak ikiye ayırabiliriz. Pasif iş gücü piyasası politikaları daha çok çalışanları kapsamaktadır. Çalışanların işsiz kalmaları durumunda işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve iş kaybı tazminatı gibi uygulamalarla gelir desteği sunmayı amaçlamaktadır. Bunlara karşılık aktif iş gücü piyasası politikaları ise yapısal işsizlikle mücadeleleyi amaçlayan, iş gücü yetiştirme, işbaşı eğitimi ve ücretlerin sübvansede edilmesi gibi programları kapsamaktadır (Varçın, 2004: 102). Aktif iş gücü piyasası politikaları özellikle Türkiye İş Kurumunun 2003 yılında yeniden yapılanması sonrası hız kazanmıştır. Aynı zamanda Türkiye’nin Avrupa Birliğine aday üye olarak kabulünü izleyen dönemde bu konuda AB fonlarının yardımıyla desteklenen projelerle istihdamı artırmaya yönelik eğitim programları düzenlenmeye başlamıştır.

Aktif iş gücü piyasası politikalarına ilave olarak istihdam paketi olarak isimlendirilen altı yasal düzenlemenin yürürlüğe konulduğu görülmektedir. İlki 21.1.1998 tarih ve 4325 sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesiyle İlgili Kanun'dur. Bu kanun kapsamındaki illerde vergi teşvikleri uygulamak, yatırımlara bedelsiz kamu arsa ve arazisi temin etmek yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmak amacını taşımaktadır.

İkinci paket 2.3.2002 tarihli ve 4747 sayılı İstihdamın Teşviki Amacıyla Ücret Dışı Yüklerden Bazılarının Ödenmesinin Ertelenmesi ile Sosyal Sigortalar Kanunu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ve 631 Sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Bu Kanun isminden de anlaşılacağı üzere ilave istihdam yaratılmasını teşvik etmek amacıyla işverenlerin ödediği işsizlik sigortası dâhil sigorta primlerinin ve gelir vergisinin bir yıl süreyle ertelenmesini öngörmüştür. Bu paketin arkasında 2001 Krizi sonrası işverenlerin işsizlik sigortası ve gelir vergisi yükümlülüklerinin hafifletilmesi yatmaktadır.

3. Paket 29.1.2004 tarih ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun'la kalkınmada öncelikli 36 ilde gelir vergisi stopaj teşviki, sigorta primi işveren primlerine destek, bedelsiz yatırım yeri tahsisi ve enerji desteği gibi konularda teşvik yapılması öngörülmektedir.

4. Paket 12.05.2005 tarih ve 5350 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile karşımıza çıkmaktadır. Temelinde 5084 sayılı kanunda bazı değişikliklere gidilerek kanun kapsamının ilave edilen 13 yeni il ile teşvikten yararlanan il sayısının 49'a çıkarıldığı görülmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 127-133).

5. Paket olarak isimlendirilen 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Bu kanunun istihdamın artırılması ile ilgili düzenlemeleri arasında 18-29 yaş arası erkekler ile 18

yaşından büyük kadınların işe aldıklarında işveren primlerinin devlet tarafından ödenecek olması bu konuda atılmış en önemli adımlardan birisi olarak görülmektedir. Ayrıca SSK işveren primlerinde 5 puanlık bir indirimle istihdam maliyetlerinin azaltılması öngörülmektedir (“İstihdam Paketi Tamam”, Referans, 22.04.2008; Tezel, 2008).

6. Paket olarak 04.06.2009 yılında başbakan tarafından kamuoyuna açıklanan ve Yatırımlarda Devlet Yardımları, Aktif İşgücü Programlarının Güçlendirilmesi, Kredi Garanti Desteği başlıklarından oluşan bu pakette istihdamın artırılmasıyla ilgili okul, hastane vb. sağlık kurumlarındaki bakım ve onarım işleri, ağaçlandırma ve erozyon kontrolü, çevre düzenlemesi, arazi ıslahı, park, bahçe düzenlemesi konularında kısa süreli geçici istihdam amaçlı programları genişletilmesi öngörülmüştür. Bu program kapsamında 120.000 işsize doğrudan istihdam olanağı sağlanması öngörülmüştür. Vasıflı iş gücü ihtiyacının karşılanması için iş gücünün mesleki becerilerinin geliştirilmesi ve eğitim süresince katılımcılara günlük 15 TL ödeme yapılması yoluyla 200.000 işsize eğitim sağlanmaya çalışılacaktır. İŞKUR ve KOSGEB tarafından da 10.000 kişiye girişimcilik eğitimi ve danışmanlık eğitimi verilmesi bu eğitimler çerçevesinde 100.000 genç stajyer olarak istihdam edilmesi öngörülmüştür (İktisadi Kalkınma Vakfı [İKV], 2009).

Bu paketlerin temel amacı istihdam maliyetlerinin azaltılarak daha fazla kişinin işe alınması ve işte tutulmasını sağlamaktır. Bu paketlerin içeriğine bakıldığında ise işverenlerin sosyal güvenlik maliyetlerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması yoluyla düşürülmesi ve gençlerin ve kadın çalışanların istihdamını kolaylaştırıcı düzenlemelerden oluştuğu görülmektedir.

Paketlerin genel özelliği istihdam maliyetlerini azaltıcı tedbirlerle işverenleri yatırım yapmaya özendirmek şeklinde olmuştur. Paketlerin istihdamı ne kadar artırdığı ve bu paketlerin bütçeye yüklemiş olduğu maliyetlerin ne kadar olduğu konusunda bir bilgiye ulaşılamamıştır. Bu tür önlemler ekonominin yatırım ve istihdam ile ilgili yapısal sorunlarının çözülmesine katkı sağlamamakta, kısa vadede çözümler olarak karşımıza çıkmaktadır.

ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ

Ulusal İstihdam Stratejisi gündeme VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 2005 yılı programında "Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir Ulusal İstihdam Stratejisi, hükümetin ve sosyal tarafların ortak çalışmasıyla belirlenip uygulanacaktır." ibaresi ile gelmiştir. 2005 yılından bu yana süregelen çalışmalar nihayet 2010 yılında sonuçlanmıştır. Nihai metin resmî olarak kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Fakat bu konuda 10 Ekim 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2010/958 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenen Orta Vadeli Program (2011-2013) yapılacak düzenlemelerin yönünü çizmektedir. Bu programda yer alan "ekonomik büyümenin yanı sıra, işgücü piyasasını daha esnek hale getirecek politikaların da uygulanmasıyla Program döneminde, tarım dışında 1,5 milyon kişi ilave istihdam yaratılması beklenmektedir. Bu dönemde tarım istihdamında beklenen çözülmenin etkisiyle toplam istihdam artışının 1,1 milyon kişi olacağı tahmin edilmektedir" ibaresi istihdam politikalarının yönünü tayin edecek niteliktedir.

08.06.2010 günü yapılan Ekonomik Koordinasyon Kurulu toplantısında yapılan Ulusal İstihdam Stratejisi ile ilgili bilgilendirmede istihdam ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede çalışma çağındaki nüfusa 800.000 katılım, iş gücüne 400.000 katılım, son iki yıl 800.000 katılım, tarımdan tarım dışı sektöre ortalama 150.000 geçiş, tarım dışı iş gücü piyasasına her yıl ortalama 550.000-600.000 yeni katılım, tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin 2002-2007 döneminde % 0,5, tarım dışı sektörde % 5'lik büyüme ile yaklaşık 400.000 kişilik bir tarım dışı istihdam oluşturma ve mevcut işsizliği sabit tutabilmek için dahi her yıl 600.000'in üzerinde yeni iş yaratılması gerektiği vurgulanmıştır.

Bunun ancak daha yüksek büyümeyi gerektirdiği, büyümenin istihdam esnekliğini artırmayı zorunlu kıldığı, kayıt dışı istihdam oranının % 43,8; tarım dışı % 30,1, ücretlilerde % 26,2 olduğu, yabancı kaçak işçiliğin yaygın olduğu, iş gücünün ve işsizlerin yaklaşık % 60'ı lise altı eğitilmiş, kadınların iş gücüne katılım oranının oldukça düşük olduğu, engellilerin iş gücüne katılım oranının % 22, genç iş gücünün (15-24) toplam iş gücünün % 20,6'sını oluşturduğu, genç işsizliği oranının % 25 civarı, işgücüne katılma oranının ise % 38,7 olduğu, uzun

sürelî işsizlerin toplam işsizlere oranı ise % 26,9 olarak hesaplandığı gerçeğinden yola çıktığı vurgulanmıştır.

Bu görünümün değiştirilmesi için, “eğitim ve istihdam ilişkilerinin güçlendirilmesi; iş gücü piyasasının esnekleştirilmesi; kadınlar, gençler ve dezavantajlı grupların istihdamının artırılması; istihdam ve sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi” başlıkları altında dört “temel politika eksenî” düzenlenmiştir. “Eğitim ve İstihdam İlişkilerinin Güçlenmesi” ve “İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi” politikalarının değerlendirilmesi ile ilgili olarak da konular iki grup hâlinde düzenlenmiştir. İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi Politikaları ile ilgili değerlendirilecek konular ise şunlardır:

- Güvenceli esneklik,
- Kıdem tazminatı,
- İşsizlik Sigortası Fonu,
- Esnek çalışma modelleri,
- Fazla çalışma süreleri,
- Özel istihdam büroları - geçici iş ilişkisi,
- Bölgesel asgari ücret gibi konular. (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu [TÜRK-İŞ], 2010).

Bu konuda özellikle iş gücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik olarak torba yasa olarak tabir edilen “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” TBMM gündeminde yer almaktadır. Böylece güvenceli esneklik kavramı çerçevesinde özellikle belediye çalışanlarını ve gençleri etkileyecek bu kanun tasarısı Ulusal İstihdam Stratejisi’nin uygulamaya geçirileceği ilk düzenleme olacaktır (“Torba Yasaya Karşı Sokaktalar,” 2010). Ama asıl düzenlemelerin yaklaşan genel seçimler nedeniyle seçim sonrasına bırakıldığı konusunda değerlendirmeler yer almaktadır (Okur, 2010).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

2000’li yıllarda istihdamın genel yapısı ve beş yıllık kalkınma planları ekseninde açıklamaya çalıştığımız istihdam politikaları çerçevesinde Türkiye ekonomisinin temel sorunlarından birisinin istihdam yaratmak olduğunu söyleyebiliriz. 1980’den bu yana uygulanmaya çalışılan neoliberal politikalar ekonominin genel yapısını kamu sektörü ağırlıklı bir yapıdan özel sektör ağırlıklı bir yapıya dönüştürmüştür. Ancak oluşan bu yapı Türkiye’deki istihdam sorununu çözmekten uzaktır. 1980’den bu yana hükümetler öncelikli olarak ekonomik istikrarı amaçlamışlar, işsizliğin azaltılmasının ve yeni istihdam yaratılmasının bu sürecin sonunda kendiliğinden çözüleceğini beklemişlerdir.

Bu konuda Lizbon Stratejisi’nin 2010 yılı için Avrupa Birliği için öngörmüş olduğu hedeflerin iş gücüne katılma oranının % 70’e çıkarılması, kadınlar için istihdam oranını % 60 ve 55-64 yaş aralığındaki erkek ve kadınlar için istihdam oranının % 50’ye çıkartma hedefleri Türkiye’nin oluşturmaya çalıştığı uzun dönemli istihdam stratejisi için temel veri olarak alınabilir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi Türkiye’nin istikrarlı bir şekilde büyümesi ve buna uyum sağlayacak bir iş gücünün varlığı ile mümkün olabilir. Aynı zamanda Türkiye’nin uluslararası pazarlarda rekabet edebilecek sektörlerinin neler olacağı konusunda da Ulusal Gelişim Stratejisi’nin belirlenmesine ihtiyaç vardır. Ancak bununla uyumlaştırılmış bir Ulusal İstihdam Stratejisi başarıya ulaşabilir.

Bu konuda Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi kurumlar etkin hâle getirilerek, tüm sosyal tarafların ortak strateji oluşturma ve uygulama sürecine katılımı ile başarıya ulaşılabilen hedefler ve mekanizmalar yaratılmış olacaktır. Böylece Türkiye’nin bir yandan Avrupa Birliğinin Lizbon Stratejisi’ne uyum sağlayacak bir istihdam stratejisine ulaşması ve hem de bu süreçte GSMH’nin iki trilyon dolara ulaşabileceği bir ekonomiye dönüşmesi ve kronik hâle dönüşen işsizlik ve istihdam yaratamama sorunun çözümü mümkün olacaktır.

2000'Lİ YILLARDA TÜRK SOSYAL DEVLETİNDEKİ DEĞİŞİMLER*

Cüneyt Dinç

1990'lı yılların ortasında Türk sosyal devleti, özellikle de sosyal güvenlik sistemi iflasın eşiğine gelmişti. Artık sistemin mali sürekliliği garanti edilemiyordu. Bundan dolayı son on senedir Türk sosyal devleti, daha doğrusu sosyal güvenlik sistemi Ecevit ve Erdoğan hükûmetlerinin meydana getirdiği reformlar sayesinde köklü değişiklikler geçirdi. Bu makalenin amacı bu son on senedeki değişiklikleri tespit etmek ve bunların bir değerlendirmesini yapmaktır. Lakin bu değerlendirme sadece mali açıdan bir değerlendirme olmayacak aynı zamanda son on senedeki reformları ve Türk sosyal devletinin sorunlarını, Türk sosyal devletine benzeyen özellikle Yunanistan ve İspanya gibi Güney Avrupa ülkeleri ile kıyaslamak şeklinde olacaktır. Sosyal güvenlik ve özellikle emeklilik sisteminde ve sağlık alanında bu son on sene içinde en çok değişikliklere şahit olduğu için, yazının temel hedefi bu alandaki değişiklikleri ele almaktır. Ayrıca bu değerlendirme, sosyal politika araştırmalarında önemli bir kavram olan “refah rejim”ini merkeze alan bir değerlendirme olacaktır. Böylece Türk refah rejiminin de bir parçası olduğu *Güney Avrupa refah rejimi* sosyal devletindeki yapısal sorunlara ve onu takip eden reformlara bir ışık tutabilecektir. Bunun dışında her ne kadar bu makalede sosyal devletin sorunlarına değinilmeye çalışılıyorsa da, mali süreksizlik yüzünden ve reformların büyük ölçüde hedef aldığı sosyal güvenlik sistemindeki sorunlara ve değişikliklere ağırlık vermek istenmektedir.

Makalemizde asıl amacımız Türk sosyal devletinin sorunlarını ve değişimlerini refah rejimi anlamsal çerçevesi içerisinde ele almak olacaktır. Bundan dolayı bu yazı dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde refah rejim terimi ve Türkiye'nin de bir parçası olduğu *Güney Avrupa refah rejimi* tanıtılmaya çalışılacak. İkinci bölümde ise Türk sosyal devletinin ve özellikle Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunlarına değinilecek ve aynı zamanda İspanya ve Yunanistan'daki

* Ömer Faruk Ocakoğlu'na yardımları için teşekkür ederim.

sorunlar ile mukayese edilecektir. Burada sosyal güvenlik sisteminin refah rejimindeki öneminden ve sorunların büyüklüğünden dolayı bu alandaki sorunlar öncelikli ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise Türkiye’de 1999’dan beri yapılan sosyal güvenlik ve sosyal devlet reformları ele alınacaktır. Dördüncü ve son bölümde bu reformlar değerlendirilecektir. Bu değerlendirme sadece Türkiye ile sınırlı kalmayacak, aynı sorunları yaşayan Yunanistan ve İspanya’daki reform süreçleri ile kıyaslama yapılacaktır.

Bunun dışında bu yazıda sosyal politika ve sosyal devlet tanımı olarak kıta Avrupa’sındaki ve özellikle Güney Avrupa mukayeseli sosyal politika araştırmaları anlayışına daha çok uyan ve Türkiye’deki sosyal politika anlayışından daha dar olan sosyal güvenlik, sağlık, sosyal yardım ve sosyal hizmet alanları ile sınırlı bir tanımlama kullanılacaktır. Tanımı bu şekilde daraltmanın yazının devamında ele alınacak Türk sosyal politika reformlarının Türkiye’nin de dâhil olduğu Güney Avrupa refah rejimi içinde değerlendirilebilmesi için daha uygun olduğu kanısındayım.

“GÜNEY AVRUPA REFAH REJİMİNİN” BİR PARÇASI OLARAK TÜRKİYE REFAH REJİMİ

Son yirmi yıl içinde refah rejim tipolojileri uluslararası sosyal devlet araştırmalarında öne çıkmaya başladı. Refah rejimi, refah kurumlarının ürettiği (sosyal güvenlik, sosyal yardım, sosyal hiymet, sağlık vs.) sosyal refahın toplamıdır. Bu anlamda refah devleti aile, piyasa, sivil toplum gibi refah üreten refah kurumlarından bir tanesidir. Aynı refah işlevi farklı refah kurumları tarafından yerine getirilebilir. Mesela yaşlı insanlara devlet kurumları hizmet sunabildiği gibi aile veya kâr amaçlı özel bir kuruluş da hizmet sunabilir. Aynı şekilde işsiz birisine devlet de ailesi de nakdi yardımda bulabilir. Refah rejimlerini birbirlerinden ayıran husus ise bu refah kurumlarının refah üretimindeki farklı ağırlıkları ve önemleridir. Yani refah üretiminin büyük bölümü bir refah rejiminde devlet tarafından yerine getirilirken başka bir rejimde aynı refah üretimini aile ya da serbest piyasa üretebilir.

Tabi refah rejimlerinin çeşitliliği ve sayısı, son yirmi senedir, uluslararası sosyal politika ve sosyal devlet araştırmaları yürüten mecralarda ciddi tartışmalara neden olmuştur. Mesela refah rejimi tartışmalarını başlatan Esping Andersen

(1990)’e göre sadece üç tane refah rejim modeli vardır ve dünyada bütün refah devletleri bu üç ideal tipolojinin bir adaptasyonu veya varyasyonudur. İskandinav ülkelerindeki kuzey ya da nordik, kıta Avrupa’sındaki korporatif ve Anglosakson ülkelerindeki liberal refah rejim modelleri gibi. Andersen’in üçlü refah rejimleri tipolojisine karşı çıkanlarda oldu. Çoğu Güney Avrupalı, Asyalı veya Avustralyalı bilim adamı, kendi ülkelerinin refah devletlerinin Avrupa refah rejimlerinin tali bir versiyonu olduğunu kabul etmediler. Ve çalışmalarını bu üç refah rejiminin dışındaki refah rejimlerini araştırmaya ve bunların ayırıcı özelliklerinin neler olduğunu keşfetmeye yoğunlaştırdılar.

Eşitlik ilkesine dayanan İskandinav kuzey refah modelinde refah üretimi (refah-) devleti tarafından yerine getirilmektedir. Devlet bir (sosyal) hizmet devletidir (Kaufmann, 2003). Bu refah rejiminin temeli devletin sunduğu “halk emeklilik” sistemidir. Devletin vatandaşlardan aldığı vergilerle finanse edilen bu temel sosyal güvenlik sistemi bütün yaşlı, yetim, dul ve sakat vatandaşlara fakirlik sınırının biraz üstünde bir emeklilik sunmaktadır. Çalışan kesim ayrıca bulunduğu iş yerlerine bağlı olan iş yeri sigorta fonlarına prim ödeyerek yaşlılık, ölüm ve sakatlık gibi risklere karşı zorunlu sigortalıdır. Buna ilaveten özel sektörün sunduğu bireysel emeklilik sistemleri mevcuttur. Her ne kadar sosyal güvenlik kamu kuruluşları tarafından yerine getiriliyorsa da devlet bu kuruluşların denetimini işveren ya da sendikaların ortak denetimine devretmiştir. Mesela İskandinav ülkelerinde işsizlik parası sendikaların kendi üyelerine sunduğu bir hizmet olduğu için, bu ülkeler en yüksek sendikalaşma oranlarına sahiptir (Ebbinghaus ve Visser, 2000). Vatandaşların sağlık hizmetleri de vergilerle finanse edilen refah devletin kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Ayaktaki tedavilerin büyük bir bölümü yerel kamusal sağlık ocaklarında verilmektedir. Sosyal sigorta ve sağlık sisteminde olduğu gibi, İskandinav refah rejimindeki muhtaçlar için nakdi sosyal yardımlar ve yaşlılar, çocuklar ve özürlüler için sosyal hizmetler ise yerel veya belediyelerin yönetimindeki kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Devletin sosyal hizmet ve sosyal yardım alanındaki öneminden dolayı, sivil toplum kuruluşlarının sunduğu hizmetler daha çok bazı risk grupları (sokak çocukları, mülteciler, tek başına çocuğuna bakan muhtaç kadınlar vs.) için danışmanlık ile sınırlıdır (Kaufmann, 2003).

Kıta Avrupa'sının korporatif refah rejiminde refah üretimi, refah devleti ve üçüncü sektörler veya sivil topluma ait olan yarı kamusal refah kuruluşları tarafından paylaşılarak yerine getirilmektedir. Bu ülkelerin (Almanya, Avusturya, Hollanda, Belçika, Fransa, İsviçre) refah devleti, çalışanlar ve onların ailelerinin sosyal güvenliği ve muhtaç kesimin geçimi ile yükümlüdür. Çalışan kesim yaşlılık, ölüm, sakatlık ve işsizlik gibi sosyal risklere karşı işveren ve çalışanların ortak ödediği primlerle finanse edilen sosyal güvenlik sistemi tarafından korunur. Ama ödenen primler ve kazanılan sosyal haklar bütün meslek gurupları için aynı değildir. Çünkü korporatif refah rejimdeki sosyal güvenlik sisteminin temel hedefi, vatandaşların eşitliğinden ziyade farklı meslek gruplarının ekonomik farklılıklarını korumaktır. Bundan dolayı bazı meslek gurupları diğerlerinden daha imtiyazlı olabilir. Refah devletinin ikinci görevi ise aileye yapılan nakdi yardımlardır. Refah devleti çocuklu aileleri desteklemek için bu ailelere vatandaşlardan aldığı vergilerle finanse edilen çocuk parası gibi genel, yani bütün çocuklu ailelerin faydalanabileceği, nakdi yardımlarda bulunur ve onlar için bazı vergi kolaylıkları sunar. Böylece devlet çalışan kadınların çoğuna, çocuk bakımı için işinden ayrılmasından dolayı meydana gelen gelir kesintisini bir nevi karşılamaya çalışır. Refah devleti ayrıca muhtaç olan kişilere vergilerden finanse edilen sosyal yardım sistemi sayesinde nakdi yardımlar sunar. Bu yardımların tutarı kişinin ihtiyacına göre belirlenir.

Korporatif refah rejiminde sosyal hizmetler üçüncü sektörler veya sivil topluma ait refah kurumları tarafından yürütülür. Her ne kadar refah devletinde bazı sosyal hizmet kuruluşları varsa da devlet sağlık, yaşlılara ve çocuklara bakım gibi sosyal hizmet alanlarında, devlete ait olmayan yarı resmî refah kuruluşlarına öncelik tanır ve onları destekler. Bu durum Katolik sosyal tasavvurundaki *subsidiarity* prensibine dayanır. Bu anlayışa göre sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi ile sorumlu olan ilk halka ailedir, sonra toplum (ya da kilise gibi toplum kuruluşları) ve en sonunda devlettir. Ne zaman bu halkalardan biri vazifesini yerine getiremiyorsa o zaman bir üsteki halka harekete geçer. Almanya, Hollanda, Belçika gibi ülkelerde bu refah kurumlarının büyük çoğunluğu kiliselere aittir. Bu ülkelerdeki sağlık ve sosyal bakım hizmetleri (hastane, kreş, huzurevi) kamunun kuruluşları tarafından değil, daha çok sivil toplum ya da refah kuruluşları tarafından karşılanır. Mesela Katolik kilisesine ait olan *Caritas* örgütü bunun bir örneğidir ve

bu ülkelerde hastanelerin büyük bir çoğunluğu bu örgüte bağlıdır ya da *Caritas* tarafından işletilir. Buna karşılık laik bir ülke olan Fransa’da Katolik kilisesinin refah kurumları içindeki payı daha düşüktür. Buradaki refah kurumları daha çok işçi hareketinin omuzları üzerinde taşınmaktadır. Katolik kilisesi daha çok eğitim alanında faaliyet gösterir. Devlet çocuk, yaşlı ve özürlülerin bakımını kiliselere ve işçi hareketine ait olan bu refah kurumlarına devretmiştir. Ayrıca bu kurumlar bazı sosyal risk guruplarına (kendi başına çocuk büyüten muhtaç kadınlar, şiddete maruz kalmış kadınlar vs.) danışmanlık hizmetleri sunarlar. Bunun yanında yataklı tedavi hizmeti veren sağlık kurumlarının büyük bir bölümü de bu refah kurumlarına aittir (Kaufmann, 2003).

Anglosakson liberal refah rejiminde refah üretimi serbest piyasa tarafından yerine getirilir. Sosyal güvenliğin ve sosyal hizmetlerin büyük çoğunluğu kâr amaçlı kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Mesela ABD’de kişi ancak bir işte çalıştığı zaman bir sağlık sigortasının güvencesi altına girebilmektedir. Çünkü otuz milyon insanın sağlık sigortası olmadığı ABD, bir genel sağlık sistemine sahip olmadığı gibi, çalışan kişi sadece çalıştığı kuruluşun anlaştığı özel sağlık sigortaları tarafından sigortalanabilmektedir. Refah devletinin vazifesi serbest piyasanın kendisine sunduğu sosyal güvenlik ve sosyal bakım gibi belli “sosyal ürünleri” satın alamayan “muhtaç” vatandaşlara bakmaktır. Bunu diğer refah rejimleriyle kıyaslandığında daha alicenap olan sosyal yardım sistemiyle yerine getirmeye çalışır. Refah devleti bunu muhtaç kişilere sunduğu nakdi yardımlarla ya da bu kişiler için serbest piyasanın sunduğu bazı sosyal hizmetleri “satın” alarak yerine getirir. Mesela İngiltere’de devlet, fakir ailelere kâr güden kuruluşların sunduğu sosyal bakım hizmetlerini “satın” alabilmeleri için hizmet kuponları dağıtmaktadır. ABD hariç, bütün Anglosakson ülkelerinde vatandaşların sağlık bakımı devletin sunduğu millî sağlık sistemi (national healthcare system) tarafından icra edilmektedir. Fakat bu kamu sağlık kuruluşlarının sunduğu sağlık hizmetlerinin düşük kalitede olmasından dolayı, parası olanlar yine özel sektörün sunduğu imkânları satın almaktadırlar.

Her ne kadar Esping Andersen kendi üç refah rejiminin dışındaki refah rejimlerinin varlığını inkâr etmeye devam etse de (1999), uluslararası akademik camia bu üç rejimin yanında en azından dördüncü bir Güney Avrupa refah rejiminin var-

lığını kabul etmektedir. Güney Avrupa refah rejimini “keşfeden” Maurizio Ferrara (1996)’ya göre Güney Avrupa’daki refah devletleri diğer refah rejimlerinden bağımsız bir “Güney Avrupa” refah rejimin parçasıdır. Türk refah devletinin de bir üyesi (Buğra ve Keyder, 2006; Dinç, 2009) olduğu bu refah rejiminin asıl temelini, ailelerin ve ona benzeyen yapılanmaların (mahalle) ürettiği enformel yardımlar ve hizmetler oluşturur. Yani toplumsal refahı ailenin üretmesi, bu refah rejimini yukarıda saydığımız diğer refah rejimlerden ayıran en önemli özelliğidir. Bu rejimdeki refah devletinin asli görevi formel sektörde çalışan kesimi yaşlılık, ölüm, sakatlık, işsizlik gibi sosyal risklere karşı korumak ve onlar ve aileleri için hastalığa karşı sağlık sigortası tarafından karşılanan bir sağlık güvencesi oluşturmaktır. Kıta Avrupası’nın korporatif refah rejimine benzeyen bu ülkelerin sosyal sigorta sisteminde yine sırf primlerini ödeyen çalışanlar bu sosyal haklardan faydalanabilirler. Ama daha “gelişmiş” ve sanayileşmiş Kıta Avrupa’sı ülkelerinin aksine Türkiye, Yunanistan, İtalya, İspanya gibi ülkelerde çalışanların büyük bir kısmı enformel ya da kayıt dışı sektörde istihdam edilmektedir. Bundan dolayı bu insanların büyük çoğunluğu devletin sunduğu sosyal haklardan faydalanamamaktadır. İş hayatına ilk adımını atmaya çalışan 19-29 yaşındaki bekâr gençlerin çoğunluğu resmî sosyal haklardan mahrumdur. Çünkü bu ülkelerde yürürlükte olan iş ve çalışma yasaları katı tazminat ve işten çıkarmaları zorlaştıran kanun hükümleriyle formel sektörde çalışan kıdemli çalışanları korumakta ve böylece gençlerin çalışma hayatına atılmasını engellemektedir (Ferrera, 1996). Aynı şekilde bu gençler devletten belli bir nakdi yardım da bekleyememektedirler. Güney Avrupa refah rejimindeki refah devletlerinin çocuklara, yaşlılara ve özürllülere tahsis ettiği sosyal hizmetleri ve muhtaçlara ve ailelere sunduğu nakdi sosyal yardımları çalışan kesime sunduğu nakdi sosyal imkânlarla kıyaslarsak birincilerin ikinciler karşısında oldukça güdük kaldığını söyleyebiliriz. Hatta öyle ki refah devletinin bu alandaki faaliyetleri kayda değer bir miktara bile ulaşmaz (Gough, 1996). Bundan dolayı Güney Avrupa’daki aile, refah devletinin faaliyet göster(e)mediği alanlarda kendine vazife çıkartarak bu alanlardaki önemli sosyal işlevleri yerine getirmek için görev üstlenmektedir. İşsiz gençler için aile ve onun bağlı olduğu geniş enformel ilişki ağları, nakdi yardımlar sunup bu insanları desteklemektedir. Yaşlılara, özürllü ve çocuklara aile fertleri bakmaktadır.

Doğal olarak ailelerin bu sosyal işlevleri yerine getirebilmesi bazı yapısal ön koşullara dayanmaktadır. Mesela Güney Avrupa’da aileler her ne kadar bağımsız çekirdek ailelerden oluşuyorlarsa da, yine de aynı akraba gurubuna ait haneler aynı mahallede hatta aynı apartmanda kümelenmektedir. Batı ve Kuzey Avrupalı gençlerin aksine Güney Avrupalı gençler aileleriyle otuz yaşına kadar beraber yaşayabilmektedirler. Böylece aile haneleri kendi enformel bakım ve yardım hizmetlerini daha kolay yerine getirebilmektedirler. Mesela eğitimini yeni tamamlamış bir genç ailesiyle birlikte kalıp enformel sektörde çalışmakta ve bundan dolayı uğradığı dezavantajları ailenin desteğiyle karşılayabilmektedir. Mesela kira gibi bir gideri olmadığı için enformel sektörde kazandığı düşük maaşla geçinebilmektedir. Ya da çalışan bir kadın ailesiyle aynı mahallede hatta aynı apartmanda oturuyorsa o zaman çocuğunu ailesine teslim ederek çocuğu için bir kreş araması ve bunun için ek bir masrafı üzerine alması gerekmemektedir. Tabi ailenin bu gayri resmî bakım hizmetleri sunabilmesi için ailenin kadınları belli bir yaştan sonra iş hayatından çekilmeleri gerekmektedir. Bir nevi bu ülkelerdeki gayri resmî bakım hizmetleri artık çalışmayan kırk yaşın üzerinde olan anneanneler ve babaanneler tarafından omuzlanmaktadır. Yani Güney Avrupa refah rejimi bu ülkelerdeki ataerkil ailevi yapılanmalara ve buna dayanan kadın-erkek ve genç-yaşlı arasındaki eşitsizliğe göz yummakta hatta ailenin kendi sosyal işlevlerini yerine getirebilmesi için bu eşitsizlikleri tabi kılmaktadır (Dinç, 2009; Jurado Guerro ve Naldini, 1996; Naldini, 2003).

TÜRK “SOSYAL DEVLETİN” SORUNLARI

Türk sosyal devletinin sorunları denildiğinde ilk olarak sosyal güvenlik ve sağlık sistemindeki sorunlar akla gelmektedir. Türk sosyal devletinin, sosyal güvenlik ve sağlık sisteminin dışında başka alanlarda da -sosyal hizmet, sosyal yardım ve aile istihdam politikaları- sorunlarla yüzleşmesi gerekirken bu sorunlar çoğunlukla toplum ve siyasetçiler tarafından ihmal edilmekte ve çözümlerine öncelik tanınmamaktadır. Dolayısıyla sosyal devlet tartışmalarında diğer sorunları gölgede bırakacak şekilde sosyal güvenlik ve sağlık sistemi sorunlarının merkezî bir yer işgal ettiği söylenebilir. Bu biraz da son on yılda bu alanda yaşanan ciddi sistemik krizlerden kaynaklanmaktadır. Türk sosyal devleti ve özellikle Türk sosyal güvenlik sistemi 1990’lı ve 2000’li yılların ilk yarısında bazı mali ve ya-

pısal sorunlar ile karşı karşıya kaldı. Hatta öyle ki 1990'ların ortasında en büyük sosyal güvenlik kurumu olan SSK neredeyse iflasın eşiğine gelmişti. Bundan dolayı 1999'dan itibaren Türk hükûmetleri sosyal devlet ve özellikle sosyal güvenlik sistemi için bazı önemli reformları gerçekleştirdiler.

Türk sosyal devletinin en önemli sorunu sosyal güvenlik sistemindeki yapısal ve mali sorunlardı. Zira görüleceği gibi son on senenin sosyal devlet politikası, tek tük sosyal yardım ve sağlık sistemindeki bazı sorunların giderilmeye çalışılmasının dışında, daha çok sosyal güvenlik sistemindeki sorunları çözme odaklı olmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin sorunlarını dört başlıkta toplayabiliriz. İlki Türk sosyal güvenlik sisteminin vahim noktalara ulaşmış olan bütçe ve mali durumudur. İkincisi sosyal hizmetlerin farklı çalışan kesimlerine eşitsiz bir şekilde dağıtılmış olmasıdır. Üçüncüsü farklı kurumların ve yetkilerin yan yana durmasından doğan koordinasyon sorunu ve sonuncu ise devletin sosyal güvenlik sandıklarının mali ve idari özerkliğine müdahale etmesidir.

Yapılan tüm reformlara rağmen Türk sosyal güvenlik sisteminin en büyük sorunu hâlâ mali sorun olmaya devam etmektedir. 1990'ların sonuna kadar üç sosyal güvenlik kurumunun (Bağ-Kur, Emekli Sandığı, SSK) toplam bütçe açığı GSMH'nin % 4,5'i idi. Sosyal güvenlik sistemin tümüyle çöküşü ancak devlet bütçesinden yapılan mali transferler sayesinde engellenebiliyordu (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2001b; Teksöz, 2005). Fakat bu transferler diğer taraftan devlet bütçesi için büyük bir yük oluşturmaktaydı. 2005 devlet bütçesinde sosyal devlet harcamalarından, personel giderlerinden, faiz ödemelerinden sonra en büyük kamusal gider kalemini oluşturmaktaydı. Özellikle Şubat 2001'de yaşanan bankalar krizinden sonra bir sürü insan işini kaybetmişti ve bu insanlar sosyal güvenlik primlerini ödeyemedikleri için sosyal güvenlik sistemi büyük bir gelir kaybına uğramıştı. Bu durum, zamanın Ecevit hükûmetinin başlattığı sosyal güvenlik reformlarının etkisiz kalmasına sebep olan etkenlerden biridir.

Türk sosyal güvenlik sisteminin finansman sorununa iki temel nedenin söz konusu olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi sigorta sandıklarının gelirlerinin azalması meselesidir. Sosyal güvenlik sistemine sosyal güvenlik primlerinin sürekli akışı sağlanamıyordu. Sigortalılardan sosyal güvenlik primlerinin tah-

sis edilmeye oranı düşüktü. Zira Türk mali sisteminin bir geleneği hâline gelmiş olan mali af, insanları zamanında primlerini ya da sosyal güvenlik kurumlarına borçlarını ödemeleri konusunda teşvik etmiyordu. Diğer taraftan çoğu çalışan ve işveren, gelirlerini yanlış beyan ediyor ve böylece daha düşük prim miktarı ödüyorlardı. Böylece sosyal güvenlik sisteminin gelirleri azalıyordu. Bunun dışında sosyal güvenlik sisteminin gelirleri 1990'larda popülist politikalarca uygulanan erken emeklilik yüzünden de azalıyordu. 1990'larda çalışanların çoğu sisteme çok az bir zaman için prim ödeyerek 38 veya 40 yaşında emekli oldu. Her ne kadar Türkiye çok genç bir nüfusa sahip olsa da 1995 senesine kadar sosyal güvenlik sisteminde emeklilik için asgari bir yaş sınırlanması olmadığı için, sistem bir sürü "genç" emekli yarattı. Tahminen bugünkü emeklilerin % 62'sinin erken emekli oldukları varsayıldığında bu insanların emeklik maaşları yine 20 ile 40 yaşları arasındaki çalışanlar tarafından finanse edilmektedir (Banger, 2003). Finansman sorununu etkileyen başka bir unsur ise sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayan enformel çalışma piyasasında çalışanların varlığıdır. Çalışan kesimin tahminen % 51'i herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı değildir (DPT, 2001b; T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [ÇSGB], 2004). Bu enformel çalışan kesim prim ödememekte, lakin çoğu zaman sigortalı bir aile ferdi sayesinde sağlık hizmetlerinden faydalanabilmektedir.

Enformel çalışma sektöründe çalışanların oranının yüksekliği ve erken emeklilerin çokluğu sadece sosyal güvenlik rejiminin gelirlerini azaltmakla kalmıyor aynı zamanda sosyal güvenlik sisteminin giderlerini de yükseltiyor. Sigorta kurumları en verimli zamanlarında resmî çalışma piyasasından ayrılan erken emekliler için daha uzun bir dönem için emeklilik ödemeleri yapmaları gerekiyor. Bunun dışında düşük emeklilik maaşları için sosyal zamlar gibi primler tarafından karşılanmayan başka giderler de devreye giriyor. Böylece prim ödeyenler ile sosyal hizmetlerden faydalananlar arasındaki mali denge bozuluyor. 1999'da üç çalışan bir çalışmayanı ya da emekli olanı finanse ederken bu oran 2005 senesinde 1,7 kadar düşmüştür (Banger, 2003; DPT, 2001b; Maliye Hesap Uzmanları Vakfı [HUV], 2004). Finansman problemi, sağlık hizmetlerinin kalitesini de etkilemiştir. 1990'lar ve 2000'lerin ilk yarısında sosyal sigorta kurumlarının finansman sorunundan dolayı çoğu özel doktor, laboratuvar ve hastane, örneğin SSK sigortalılarını tedavi etmeyi ret ediyordu. Aynı sorun SSK ve Bağ-Kur'lulara ilaç vermeyi reddeden eczaneler için de geçerliydi.

Tablo 1. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Göre Farklı Meslek Gruplarının Sosyal Hakları

	2008 Sosyal Güvenlik Reformundan Önce			2008'den Sonra
	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)
Meslek grupları	- İşçi - Tarım işçisi - Çırak - Avukat	- Esnaf - Zanaatkârlar - Çiftçi - Serbest meslek	- Memur - Asker	Bütün meslek grupları
Emeklilik (yaşlılık, ölüm, sakatlık)	Evet	Evet	Evet	Bütün meslek grupları aynı sosyal haklardan faydalanıyorlar.
Ödeme (annelik, hastalık, iş kazası)	Sırf işçi ve avukat	Hayır	Devlet tarafından ödeniyor.	
Sağlık bakımı	Evet	Evet	Evet	
Ödeme: işsizlik (İŞKUR)	Sırf işçi	Hayır	Hayır	

Kaynak: Dinç, 2009: 102.**Tablo 2.** Sosyal Güvenlik Kurumlarına Göre Zorunlu Sosyal Güvenlik Primlerinin Yüksekliği^a

	2008 Sosyal Güvenlik Reformundan Önce			2008'den Sonra
	SSK	Bağ-Kur	Emekli Sandığı	Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)
Meslek grupları	- İşçi - Tarım işçisi - Çırak - Avukat	- Esnaf - Zanaatkârlar - Çiftçi - Serbest Meslek	- Memur - Asker	Bütün meslek grupları
Emeklilik (yaşlılık, ölüm, sakatlık)	% 20 (%11 IV; % 9 C)	% 20	% 16	% 20 (% 11 IV; % 9 C)



Hastalık sigortası	% 13 (% 6 IV; % 5 C)	% 20 (Sırf sağlık bakımı)	Devlet bütçesi (personel ödemeleri) tarafından ödeniyor.	% 12,5 (% 7,5 IV; % 5 C)
Annelik	% 1 C	Yok		% 1 C
İş kazası	% 1,5 – 7 IV	Yok		% 1,5 – 7 IV
İşsizlik (İŞKUR)	6%: (% 2 C; % 3 IV; % 1 Devlet)	Yok		% 6: (% 2 C; % 3 IV, % 1 Devlet) Sırf çalışanlar

^a% Net geliri IV = işveren C= çalışan

Kaynak: Dinç, 2009: 100.

Lakin finansman sorunu Türk sosyal güvenlik sisteminin tek sorunu değildir. Bugün hâlâ Türk sosyal güvenlik sistemi finansman dışında da birçok soruna çözüm üretmek zorundadır. 2008’e kadar var olan ve üç tane farklı sosyal güvenlik kurumundan oluşan sosyal güvenlik sisteminde bu güvenlik kurumlarının mensupları aynı sosyal haklara ve sigorta gelirine sahip değildi (bk. Tablo 1). Mesela Emekli Sandığına bağlı olan memurların maaşları, hastalık veya iş kazası nedeniyle kısa vadeli iş hayatından uzaklaştıklarında, devlet tarafından ödeniyordu. Buna karşın Bağ-Kur’a mensup olan serbest meslek sahipleri sadece yaşlılık, sakatlık veya ölüm gibi durumlarda emeklilik ödemesi alma hakkına sahipti. Bunun dışında başka mali yardımları alamıyorlardı. Bunun yanı sıra bu üç farklı kurumlara ödenen primler de farklıydı. Mesela memurların Emekli Sandığına ödedikleri primler öbür meslek guruplarının kendi sosyal güvenlik kurumlarına ödedikleri primlerden daha düşüktü. Ama buna rağmen yukarıda belirtildiği gibi daha çok sosyal haklara sahipti. Hatta memurların sağlık harcamaları Emekli Sandığından değil, devletin kendi bütçesindeki personel harcamalarından karşılanıyordu (bk. Tablo 1 ve 2). Yani farklı meslek grupları arasında sosyal güvenlik ve sosyal haklar alanında bir eşitsizlik söz konusuydu ki bu, 2008 reformlarının önemli bir unsuru ve gerekçesiydi (Alper, 2005; DPT, 2001b).

Üç tane farklı mevzuata dayanan sosyal güvenlik kurumu sadece çalışanlar arasında bir eşitsizliğe neden olmuyor, aynı zamanda üç farklı kurum aynı anda çok devasa ve hantal bir idareye neden oluyor ve bu da yine sosyal güvenlik sisteminin giderlerini yükseltiyordu. Tabi burada devletin memurları için kendi

kasasından ödediği ve primler tarafından hiç karşılanmayan sosyal güvenlik ödemelerinden doğan mali külfeti unutmamak gerekiyor (ÇSGB, 2004; DPT, 2001b; HUV, 2004). Ama üç farklı mevzuata dayanan sosyal güvenlik kurumunun varlığı sadece mali sıkıntıya neden olmuyor aynı şekilde farklı mevzuat, bürokratik süreçler, farklı sigorta standartları ve normları sosyal güvenlik kurumlarının verimli çalışmasını engelliyordu. Çoğu zaman bu yapısal sorunlar yüzünden sosyal güvenlik kurumları sigortalıların gerçek sayısını ve kimin ne kadar mali veya nakdi ödeme yükümlülüğü olduğunu belirleyemiyor, bu yüzden gider ve gelirleri doğru düzgün kontrol edemiyorlardı (Arıcı, 1998; ÇSGB, 2004; DPT, 2001b). Çoğu zaman farklı mevzuatlardan doğan karışıklık ve kurumlar arası bilgi alış-verişi eksikliği sigortalıların suiistimaline kapı açıyordu. Bazı sigortalılar yanlış beyanlarda bulunup, hak etmedikleri imkânlardan faydalanıyorlardı (Ahi, 2001). Burada belki en çok suiistimal yeşil kart gibi muhtaçlara ücretsiz sağlık hizmeti sunulan sosyal yardım sisteminde yapıliyordu.

Diğer taraftan ise sosyal güvenlik ve özellikle sosyal yardım sisteminin hizmetlerinin kalitesi çok düşük gerçekleşmekteydi. Çoğu primler tarafından ödenen yaşlılık, malullük ve dul maaşları çok düşük ve hatta çoğu kez asgari gelir seviyesinin altında seyretmekteydi. Bu özellikle Bağ-Kur emeklileri için geçerliydi (Arıcı, 1998; ÇSGB, 2004). Burada sosyal yardım hizmetlerinin daha acıklı bir durum sergilediğini söylemeliyiz. Çoğunlukla belediyeler tarafından yapılan bu yardımlar çoğu zaman geliş güzel bir şekilde ve bazen bayramlar gibi belli özel günlerde veriliyordu. Sosyal yardım sistemi düzenli ve etkili sosyal yardım yapabilme kabiliyetinden uzak bir kurumsal yapı arz ediyordu (Buğra, 2006). Bu neredeyse hiçbir geliri olmayan yaşlılara ve bakıma muhtaç kimselere yönelik sosyal hizmetler için bile geçerliydi. Her ne kadar Güney Avrupa refah rejiminde aile, bakıma muhtaç aile fertlerin bakımını üstleniyorsa da son on yılda kadınların çalışmasının artması ve bununla beraber anneannelerin ya da babaannelerin artık aynı şehirde yaşamamaları, aile merkezli olmayan sosyal hizmetlere olan talepte de bir artışa neden oluyordu. Ama mevcut devletin sunduğu hizmet tarzı bu talebi karşılamaya yetmiyordu.

Bir diğer sorun ise devletin sosyal güvenlik kurumlarının özerkliğini tanımayana yanaşmaması ve onların üzerindeki etkisinden vazgeçmemesidir. Her ne

kadar çalışan kesimin ve serbest meslek sahiplerinin sigorta kurumları idari ve mali konularda bir özerkliğe sahip olmuşlarsa da bu kurumlardaki karar alma süreçlerinde devlet temsilcilerinin sayısı artmıştır. Yapılan son reformlarda da bu durum çok fazla değişmemiştir. Bunun nedeni devletin mali sorun yaşayan sosyal güvenlik kurumlarını finanse etme zorunluluğu onlar üzerindeki etkinliğinden de vazgeçmemeyi beraberinde getirmiştir. Böylece bu fon kaynakları, siyasiler tarafından özellikle 1990'larda, mesela KİT'lerin finanse edilmesi için kullanılmıştır (ÇSGB, 2004).

Ama burada ifade etmek gerekir ki Türk sosyal güvenlik sisteminin mali, idari ve yapısal alanlarda yaşadığı bu sorunlar sadece ona özgü değildir. Türkiye'nin de parçası olduğu Güney Avrupa refah rejimleri, sosyal güvenlik alanında aynı mali ve yapısal sorunlar ile boğuşmaktadırlar. Bütün Güney Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik rejimindeki uzun vadeli finansman sorunu ile karşılaşmaktayız. Yukarıda belirttiğimiz gibi Türk sosyal güvenlik sistemin açığı GSMH'nin % 4,5'ini teşkil eder. Bu İspanya'da 2000 senesinde GSMH'nin % 1,8'i iken bunun 2020 senesinde % 3,9 ve 2050 % 6,2 olacağı tahmin ediliyor (Angel-Blanco, 2002; Mangan, 2001). Komşumuz Yunanistan'da ise bu oran 2004 senesinde GSMH'nin % 12'si idi. Kaldı ki son mali kriz nedeniyle bu oran daha da yükselmiştir (Matsaganis, 2004). Bunun dışında her üç ülkede prim ödeyen ve sosyal hizmetlerden faydalananlar arasında bir dengesizlik mevcuttur. Türkiye'de bu oran 2005 senesinde % 1,7 iken, İspanya'da bu oran % 2,3 seviyelerindedir. İspanya için bu oranın 2025 senesinde % 1,7 seviyelerine inebileceği tahmin ediliyor (Herce ve Perez Dias, 1995). Yunanistan'da bu oran 2004 senesinde % 1,7 idi (Matsaganis, 2006).

Tabi mali sıkıntıların yanı sıra her üç ülke de sosyal hizmetlerin düşük niteliği, hizmetlerin çalışanlar arasında dengesiz dağılımı ve bazı idari sorunlar ile karşı karşıyadır. Her üç ülkede sosyal güvenlik sistemleri, insanları fakirlikten korumak ya da onlara daha yüksek bir yaşam düzeyi sağlayabilmek için yeterli değildir. Özellikle yaşlılık aylıkları bu ülkelerde çok düşük ve hatta bazen millî asgari ücretin altında kalmaktadır. Yunanistan'da çalışan kesimlerin ve çiftçilerin emekli maaşları çoğu kez kişi başına gelirin yarısı seviyelerindedir ki bu AB en düşük miktarı olarak aylık 800 Avro civarlarındadır (O'Donnell ve Tinios 2003;

Katrougalos ve Laziridis, 2003). İspanya’da çoğu emeklilik maaşı sosyal yardım sisteminin belirlediği asgari yaşam sınırının altındadır (Mangen, 2001).

Her ne kadar bu yazıda sosyal güvenlik sistemi sorununu Türk sosyal devletin en önemli sorunu olarak ele almış olsak da yukarıda da belirttiğimiz gibi bu özellikle sağlık, sosyal hizmet ve yoksullukla mücadele alanlarında Türk sosyal devletin sorunları olmadığı şeklinde anlaşılmamalıdır. Sağlık hizmetindeki sorunlar özellikle 1990’larda vatandaşların sağlık hizmetine erişimindeki sorunlardı. Özellikle aile hekimliği gibi bir önleyici sistem olmadığı için, devlet ve SSK hastanelerinin acil servislerinde yığılmalar oluyor ve vatandaşlar sadece muayene olabilmek için bile çok uzun süre beklemek zorunda kalabiliyordu. Buna o yıllarda özellikle taşradaki sağlık hizmetlerinin çok yetersiz olduğu eklenmelidir. Önemli sağlık hizmetleri bazen sadece il merkezlerinde vardı ve bazen buradaki devlet hastanelerinde -özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da- uzman doktor bulanamayabiliyordu. Bunun dışında farklı çalışma kesimlerinde çalışanlar farklı sosyal güvenlik kurumlarında sigortalı oldukları için aynı sağlık hizmetinden faydalanamıyorlardı. Farklı meslek gurupları arasında sağlık hizmeti alma konusunda da bir eşitsizlik mevcuttu. Mesela sağlık hizmetleri giderlerini devletin karşıladığı devlet memurları ve askerler istedikleri özel veya kamusal sağlık kurumundan hizmet alabiliyorlardı. SSK ve Bağ-Kur’a bağlı olan özel sektörde çalışan veya serbest meslek sahipleri ise kendi sosyal güvenlik kurumlarının anlaştığı sağlık kurumlarından hizmet alabiliyorlardı. Özellikle SSK mensupları çoğu zaman sadece SSK hastanelerinde hizmet alabiliyorlardı. Bunun dışında SSK ve Bağ-Kur’un mali sorunlarından dolayı çoğu eczane bu iki kurumun sigortalılarının reçetelerini kabul etmediğinden sigortalılar ilaçlarının parasını kendi ceplerinden karşılamak zorunda kalabiliyordu. Aynı eşitsizlik MR, Röntgen, CT gibi özel sağlık kurumların sunduğu sağlık hizmetler için de geçerliydi.

Sosyal devletin sosyal güvenlik ve sağlık hizmet alanındaki sorunları yanında diğerleri her ne kadar toplum ve siyasetçiler tarafından çokluk ihmal edilmiş olsa da sosyal hizmet ve yoksullukla mücadele gibi alanlarda da sorunları ve yetersizlikleri söz konusuydu. Burada özellikle yoksullukla mücadele konusunda sosyal devlet çok verimsiz ve yetersiz çalışıyordu. Özellikle farklı devlet kurum-

larının yaşlılara, fakirlere ve öğrencilere sunduğu nakdi ve ayni yardımlar, asgari yaşam koşullarının dahi altında kalıyor ve bu insanlar çokluk devlet dışında özel veya ailevi yardımlara muhtaç kalmaktadır. Çoğu zaman bu kurumların sunduğu yardımların miktarı sembolik ve yaşam standartları açısından çok düşük kalmaktadır. Bunun dışında yardımları belirlemede tek bir standarttan ya da normdan bahsedilebilmek de mümkün değildir. Her kurum muhtaçlık için farklı kriterler uygulamakta ve çoğu zaman kişinin muhtaç olup olmadığının tespiti çoğunlukla bu kurumlar tarafından değil bilakis bunu kendi siyasi çıkarları için kullanma ihtimali olan ve buna karar verebilme yetkinliğine de sahip olmayan mahalle muhtarları gibi üçüncü kişiler tarafından yapılmaktadır. Ayrıca sosyal devletin aile için yeterli bir mali destekte bulunmadığını da eklemek gerekiyor. Çocuklu ya da bakıma muhtaç bir aile ferdi olan ailelere yönelik aile veya bakım yardımı Türkiye’de neredeyse yok gibi. Bunun dışında çocuklar, yaşlılar ve özürler için hizmet sunan sosyal hizmet kurumlarının kapasiteleri çok düşük. Buna rağmen sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlardaki bu sorunlar ve eksiklikler toplum ve devlet tarafından çoğunlukla ciddiyetle ele alınmıyor. Zira bu alanlardaki eksikler ailelerin gayri resmî yardımlaşma ve dayanışma ağları tarafından nispeten karşılanmaya devam ediliyor. Bundan dolayı toplumsal algıda sosyal devlet denildiğinde çoğu zaman sadece sosyal güvenlik özellikle de emeklilik ve sağlık hizmeti ve bu iki alandaki sorunlar öne çıkıyor.

TÜRK SOSYAL DEVLETİNDE REFORMLAR

Türk sosyal devletinin ve özellikle sosyal güvenlik sisteminin yukarıda zikredilen sorunları devletin ve toplumun farklı kesimleri tarafından 1990’ların ortasından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığının (1996), Meclisin (1997) ve TOBB (1997)’nin raporlarında bu sistemin uzun vadede finanse edilmesinin artık mümkün olmadığına işaret edilmiştir. Maliye Bakanlığının ILO ile beraber hazırladığı ve Dünya Bankası tarafından finanse edilen Sosyal Güvenlik Reform Raporu, konuya dair sadece sorunlardan bahsetmeyip çözümler üzerinde duran ilk rapordur (1998). Bu raporda erken emeklilik sisteminin terk edilerek emeklilik yaşının gelecek on sene içinde kadınlarda 58’e ve erkeklerde 60’a yükseltilmesi öneriliyordu (Gönencan, 2005).

Bu rapora dayanarak zamanın Ecevit hükûmeti ilk kez 1999'da Türk sosyal güvenlik sistemini düzenlemeye çalıştı ve böylece yaklaşık on sene sürecek bir reform sürecini başlattı. Bu reform sürecinin ilk icraatlarından biri İŞKUR'un kurulması ve bunun son adımlarından birisi de ILO üyesi olarak Türkiye'de bir işsizlik sigortasının kurulması olmuştur. Bu hem çalışanların ve işverenlerin ödediği primler hem de devletin katkısı ile finanse edildi. 2002 yılında atılan bu adımların neticesinde İŞKUR ilk işsizlik ödemelerine başladı. Ayrıca İŞKUR'un kurulmasıyla beraber yeni yönetim ve bilgi sistemleri inşa edildi ve böylece gelir ve giderler daha sıkı kontrol edilerek İŞKUR bütçesi ve maliyesi daha sağlam hâle getirildi. İŞKUR'un kurulması 2000'li yıllardaki Türk sosyal güvenlik ve sosyal devlet reformları için olumlu bir örnek teşkil edecekti.

Ecevit hükûmetinin ikinci yeniliği, sosyal güvenlik kurumları arasında eşitsiz bir şekilde uygulanan sosyal hizmetleri aynı norm ve standarda bağlamaya yönelik adımları olmuştur. *Sosyal Güvenlik Kurulunun* (SGK) kurulması, tekil bir sosyal güvenlik politikasının temelini oluşturmuştur. Bu 4447 kanun ile gerçekleştirildi (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 1999a). Ama Ecevit hükûmeti sadece SSK ve Bağ-Kur'u SGK'nın denetimine bırakıyordu. Memurların sosyal güvenlik kurumu olan *Emekli Sandığı* ve farklı kurumların primsiz sosyal yardım programları bu denetimin dışında bırakılıyordu. Böylece tekil bir sosyal güvenlik politikası nihai hedefine ulaşamıyordu.

Üçüncü yenilik ise uzun vadeli sigorta hizmetleri ile kısa vadeli sigorta ödemelerinin birbirinden ayrılmasıdır. 4729 kanun ile (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 1999b) SSK'nın yaşlılık, ölüm ve sakatlık gibi uzun vadeli ödemeleri ile annelik, iş kazası ve hastalık gibi kısa vadeli ödemeleri birbirinden ayrıldı ve kurum içinde farklı idari birimlerin sorumluluğuna verildi. Böylece bu yapısal yeniliklerle ödemeler daha iyi kontrol edebilecek ve suistimale karşı önlem alınacaktı.

1999 reformlarının dördüncü basamağı emeklilik sistemine yönelik reformdu. Böylece yapısal reformlar dışında Ecevit, gelir gider dengesini de düzeltmeye çalışıyordu. İlk önce emeklilik yaşı kademe kademe kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşına çıkartıldı. Ayrıca asgari prim ödeme dönemi 01.01.2000'den itibaren 5000'den 7000 sigorta gününe çıkartıldı. Başka bir yenilik de artık prim mikta-

rının sigortalının gelir vergisini temel alarak hesaplanmasıydı. Bundan önceki dönemlerde primlerin miktarı sigortalıların kendi beyan ettiği miktar temel alıyordu alınarak belirleniyordu. Anlaşılacağı gibi emeklilik reformundaki temel hedef en kısa zamanda gelirlerin artmasını ve maliyetlerin düşürülmesini sağlamaktı. Bunun için sigortalıların artık daha uzun çalışmaları gerekiyor ve primlerinin miktarı artıyordu. Yani reformun “mağdurları” sigortalılar oluyordu (Alper, 2005; Gönencan, 2005; TBMM, 1999a).

1999 reformlarının öncelikli hedefi, özellikle SSK’daki bütçe sorununu çözmek ve sosyal güvenlik sistemini sürekli finanse edilebilir hâle getirmektir. Yani bir nevi emeklilik sisteminin finanse edilmesini hedefliyordu ki bunu belli ölçülerde başarmıştı. Temmuz 2000 bütçe açıklarında azalma görülmeye başlandı. Ama bu başarı 2001 mali krizi tarafından yerle bir edildi. Büyük oranda çalışanların birden işsiz kalması ve primlerini ödeyememesi, sistemin gelirlerinde ciddi bir düşüşe neden oldu ve böylece 1999 reformu başarısızlığa uğradı (Alper, 2005).

2002’de yeni gelen AKP hükûmeti öncelikli olarak bu soruna el attı. Hatta sosyal güvenlik sistemi reformu o zaman hazırladıkları acil eylem programlarında yer alıyordu (Adalet ve Kalkınma Partisi [AKP], 2002). Ama 1999’dan farklı olarak AKP’nin hedefi 1999 reformlarında olduğu gibi sadece emeklilik sisteminin uzun vadeli finansmanını hedeflemiyordu. Aynı zamanda AKP, hedeflerini daha kapsayıcı tutarak hem primli rejimi (yani primler tarafından ödenen sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerini) hem de primsiz rejimi (vergiler tarafından ödenen sosyal yardım ödemeleri) yeniden düzenlemek istiyordu.

2006’da ele alınan bu yeni reformun temelinde *Sosyal Güvenlik Reformu* vardı ve bu üç tane kanundan oluşuyordu: *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Kanunu* (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2006a), *5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2006b), *Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu* (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2006c). Bu kanunlar 01.01.2007 ve 01.10. 2008’de yürürlüğe girdi ve şeffaf, uzun vadeli finanse edilebilen ve özellikle düşük emeklilik maaşları yönünden yaşlılıkta fakirlik ile mücadele edebilen bir sosyal güvenlik sistemini kurmayı hedefliyordu (Alper, 2005; ÇSGB, 2004).

AKP reformunun ilk basamağı sağlık sisteminin yeniden yapılanmasıydı. 01.01.2005 tarihinden itibaren SSK hastaneleri Sağlık Bakanlığına devredildi ve böylece SSK sigorta dışı etkinliklerden arındırıldı. Artık sigorta kurumları sadece sağlık bakımının masraflarını karşılıyorlardı, ama kendileri herhangi bir sağlık hizmeti sunmuyorlardı. Bunun dışında 16.06.2007’de bütün sigorta kurumlarının sigortalılarının istedikleri özel ve kamu hastanelerinde tedavi hizmeti alabilmesi sağlandı. Bununla beraber bütün çalışanların primleri ile finanse edilen bir *Genel Sağlık Sigortası* (GSS) kuruldu. Ama zamanın cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in itirazı üzerine ve Anayasa Mahkemesinin kararı ile devlet memurları ve Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapan sivil ve askerî personel bir geçiş süresine tabi tutulmuştur. Bu kapsamda ilk olarak görev yaptıkları kurumlardan sağlık yardımı alan devlet memurları 15 Ocak 2010’dan itibaren SGK’dan sağlık hizmetleri almaya başlamışlardır. Son olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapan askerî ve sivil personel 9 Ekim 2010’dan itibaren Resmî Gazete’de yayımlanan tebliğ ile Genel Sağlık Sigortası kapsamına girmişlerdir. Genel Sağlık Sigortası kapsamında gelirleri olmayan vatandaşların sağlık sigorta primlerinin devlet tarafından karşılanması yoluna gidilerek yeşil kart uygulamasından da vazgeçilmişti. Ama burada kanunun sağlıklı uygulamaya geçebilmesi için 2 senelik bir geçiş dönemi söz konusu ve tahminen GSS iki sene sonra uygulamaya konulacaktır. Fakat kurum kanunuyla 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun yürürlüğe girme dönemleri farklı olduğundan ve Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınacak bütün nüfusun gelir testlerinin yapılması ve kimin primlerinin kişiler tarafından ödeneceğine dair yapılan çalışmaların tam hazır olmaması nedeniyle 2010 Haziran ayında 5510 sayılı Kanun’da birkaç maddede değişiklik yapıldı ve onunla yeşil karta ilişkin hüküm 1 Ocak 2012’ye kadar ertelendi. Fakirlerin sağlık giderlerinin devlet tarafından ödenmesini ön gören yeşil kart uygulamasının 2010 senesinde kaldırılması hedeflenmekteydi. Yeni sağlık sisteminde artık fakirlerin sağlık primleri devlet tarafından ödenilecekti (Alper, 2005; ÇSGB, 2004). Ama yeni GSS uygulamasındaki gecikme ile mevcut yeşil kart uygulamasına devam edilerek bu alanda bazı değişiklikler yapılmış, ödeme gücü olmayanların sağlık hizmetine erişiminde bazı düzeltmelere gidilmiştir. En son olarak yeşil kartın 13.10.2010 tarih 27728 sayılı Resmi Gazete’de, “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılan-

ması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”in yayımlanması ile artık yeşil kart sahipleri yakınında tedavi olabileceği kamu hastanesi olmaması durumunda, mevcut durumun sağlık kuruluşu tarafından belgelendirilmesi kaydıyla, özel hastanelerin yoğun bakım servislerinden yararlanabileceklerdir.

Her ne kadar şimdilik GSS alanında bir erteleme söz konusu ise yine de sağlık alanındaki reformlar ile devlet milyonlarca çalışan, emekli ve düşük gelirli vatandaşın ilaç ve sağlık hizmetine erişimini büyük ölçüde sağlamış oldu. Daha önce 01.01.2005’te Düzce’de aile hekimliği pilot uygulaması başlatılmıştı. 2008’de ise ulusal bir aile hekimliği uygulaması yürürlüğe konuldu ve ilk önce 58 ilde uygulandıktan sonra 1.1.2011’den itibaren tüm ülkede uygulanmaya başlandı. Bu sistemde İngiltere’de olduğu gibi hastalar ilk önce hastanenin acil servislerine gitmeyecek ve belli aile hekimlerine giderek ilk tedaviyi burada görecektirler. Aile hekimi başka bir tedaviye ihtiyaç duyulduğu zaman hastayı başka bir üst sağlık kurumuna sevk edebiliyor. Böylece devlet hastanelerinin acil servislerindeki yoğunluk azaldı ve sağlık hizmeti alanındaki kalite arttı (Dinç, 2009). Hükûmet 2010’da tam gün yasası ile doktorların önceden yarım gün hastanede ve yarım gün kendi muayenelerinde çalışma durumunu kaldırmaya çalışsa da bu girişim doktorların itirazı ve Anayasa Mahkemesinin yasayı iptali üzerine yerine getirilemedi.

Bunun dışında sosyal devlet alanındaki reformların ikinci büyük ayağı sosyal güvenlik ve özellikle emeklilik alanındaydı. 2002 senesinde özel sigorta şirketlerin sunduğu ve var olan sosyal güvenlik sistemi için tamamlayıcı işlevi olan bireysel emeklilik sistemi hayata geçirildi. Ama bireysel emeklilik sisteminin ve onun gibi özel sağlık sigortalarının primleri çok yüksek olduğu için bireysel emeklilik sistemi çok da önemli bir varlık gösteremedi ve sadece yüksek gelirli dar bir kitle bu sistemden faydalandı. Bunun için belki sosyal güvenlik alanındaki reformun en önemli unsuru üç sosyal güvenlik kurumunun 01.01.2007 *Sosyal Güvenlik Kurumu* çatısı altında birleştirilmesi idi ki buna ilaveten banka ve sigorta şirketleri çalışanlarının kayıtlı olduğu on küçük sigorta kurumu bir sene sonra SGK’ya eklendi. 1999 yapısal reformlarından farklı olarak Emekli Sandığı da SGK’ya dâhil edilmişti. Meslek statüsünden bağımsız olarak artık

bütün sigortalılar (esnaf, çalışan, memur, çiftçi) tekil primler ödeyip tekil sosyal haklara ve hizmetlere sahip olmuşlardı. Mesela çiftçiler ve esnaflar da memurlar ve çalışanlar gibi aynı sosyal haklara artık sahip olmuşlardı. Artık onlar da hastalık, annelik ve iş kazası ödemelerinden faydalanabiliyorlardı (Alper, 2005; ÇSGB, 2004). Özellikle memurlar için artık bu, sağlık sigortası için prim ödeme zorunluluğunu beraberinde getiriyordu (Tablo 1 ve 2).

Sigorta kurumlarının bir çatı altında birleşmesinin yanı sıra bu reformun ikinci temel hedefi sosyal güvenlik sisteminin mali sürekliliğini sağlamaktı. Bunun için ilk olarak 1999 reformlarına dayanarak emeklilik yaşı kademe kademe 2036 senesine kadar hem erkekler hem de kadınlar için 65 yaşına yükseltildi. Bunun dışında prim ödeme süresi yaşlılık emekliliği için 7000'den 7200'e ve malulen emeklilik için 900'den 1800'e çıkarıldı. Yani 30.4.2008'den itibaren ilk kez sigortalı olanlar bundan sonra daha uzun çalışmaları ve daha uzun prim ödemeleri gerekecek. Böylece sosyal güvenlik rejiminin mali sürekliliğini devam ettirebilmesi için en büyük yük sigortalıların omuzlarına yüklenmiş oldu (Alper, 2005; ÇSGB, 2004).

Her ne kadar 2008 reformlarının temel hedefi emeklilik sisteminin reformu olsa da hükûmet diğer ülkelerde zorunlu olan ve çalışanların çalıştıkları kurumların özel emeklilik sandıklarına ödedikleri tamamlayıcı emeklilik sistemlerini getirerek mevcut emeklilik sistemini yapısal olarak değiştirmemiştir. Buradaki belki tek istisna 1960'lardan bu tarafa imtiyazı devam eden OYAK'tır. 2004 senesinde özel sigorta kurumlarının sunduğu bireysel emeklilik sistemi kurulmuştur. Ama bu çalışanların çok az bir kesimi tarafından kullanılmıştır. Yani Dünya Bankası ve IMF gibi kurumların tavsiye ettiği ve İskandinav ve Hollanda gibi ülkelerde uygulanan üç basamaklı emeklilik sistemi (kamusal temele dayalı emeklilik sistemi, bunu tamamlayan zorunlu bir ek emeklilik sistemi ve isteğe bağlı özel bireysel emeklilik sistemi) uygulanmamıştır (Alper, 2005; DPT, 2001b). Tabi bu asıl hedef sadece mali reformlarla gerçekleşmiyordu, aynı zamanda sistemin mali sürekliliği için yine 1999 reformlarına dayanarak ciddi yapısal değişikliklere gidildi. Bunun için bütün kısa vadeli ödemeler ile uzun vadeli sigorta ödemeleri birbirinden ayrıldı.

Tablo 3. 2008'den Önceki Türk Sosyal Devletin Birinci ve İkinci Sütunu

	Nakdi	Ayni
	1. Sütun: Sosyal Güvenlik	2. Sütun: Sağlık Sistemi
Primli	I. Sosyal sigorta sistemi: • SSK • Bağ-Kur • Emekli Sandığı • İŞKUR (1999)	• Çalışanların, esnafın ve çiftçinin sağlık bakımı
Primsiz	II.a. Sosyal yardım: • 65 yaş aylığı (Emekli Sandığı) • SYDV • SHÇK özürlüler için yardımları • Belediyelerin yardımları	• Memurların sağlık bakımı • Sağlık ocakları II.b. Sosyal hizmet: • SHCEK • Özel şirketler “Yesil Kart”

Kaynak: Dinç, 2009: 65.

Tablo 4. 2008'den Sonraki Türk Sosyal Devletin Birinci ve İkinci Sütunu

	Nakdi	Ayni
	1. Sütun: Sosyal Güvenlik	2. Sütun: Sağlık Sistemi
Primli	I. Sosyal sigorta sistemi • Genel Sigortalar Genel Müdürlüğü (Emeklilik: Ölüm, Sakatlık, Yaşlılık) • Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü (hastalık, annelik, is kazası ve başka ödemeler) • İŞKUR (işsizlik parası) • Bireysel emeklilik ve özel sağlık sigortası	• Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü Bütün vatandaşların sağlık bakımı
Primsiz	II.a. Sosyal yardım: • Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü • SYDV • SHÇK özürlüler için yardımlar • Belediyelerin yardımları	II.b. Sosyal hizmet: • SHÇEK • Özel sektör

Kaynak: Dinç, 2009: 98.

Bu yapısal ayırım 1999 reformunda başlamıştı, ama memurları ve banka çalışanlarını kapsamıyordu. Yaşlılık, malullük ve dul emekli maaşları artık SGK bünyesinde bulunan *Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü*; annelik, hastalık, iş kazası gibi kısa vadeli ödemeler ise *Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü* tarafından denetlenir ve ödenir hâle getirildi. İşsizlik ödemeleri ise 2000'den itibaren artık SGK'ya bağlı olan İŞKUR tarafından ödenmektedir. Burada belki de en önemli yapısal değişim bir *Genel Sağlık Sigortası* uygulamasının başlatılmasıdır. Buradaki en öncelikli yenilik *sağlık sigortası* için memurlar dâhil tüm çalışanların primler ödemesi zorunluluğunun getirilmiş olmasıdır. Ayrıca *Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğüne* bağlı olan sağlık sigortası sadece yukarıdaki kısa vadeli ödemeleri değil aynı zamanda bakım, ilaç, protez gibi sağlık harcamalarını da karşılamaktadır (Tablo 3 ve 4).

Yapısal bir diğer yenilik ise eski üç sosyal güvenlik kurumunun birbirlerinden ayrı veri tabanının BİLKOM diye adlandırılan tek bir veri tabanında birleştirilmesidir. BİLKOM'un SGK'nın farklı birimleri için merkezî bir veri bankası olması ve böylece ihtiyaç duyulan sigorta bilgilerinin daha verimli ve hızlı bir şekilde toplanması ve değerlendirilmesi hedefleniyor. Böylece sigortalılar için müktesep olan sigorta haklarının daha şeffaf olması ve suiistimal engellenerek gelir ve giderlerin daha verimli bir şekilde kontrol edilmesi sağlanmaya çalışılıyor (ÇSGB, 2004).

Bu reformun ortaya koyduğu yenilik uzun ve kısa vadeli sigorta ödemelerin birbirinden ayrılmasından ibaret değil aynı zamanda primsiz ve primli ödemelerin birbirinden ayrılmasını da öngörüyordu. Bu yapısal değişimle farklı kurumların elinden çıkan yardımların daha verimli ve etkili hâle gelmesi amaçlanıyordu. Mesela eskiden Emekli Sandığı tarafından ihtiyaç sahibi yaşlılara ödenen 65 yaş ödemesi artık SGK bünyesinde bulunan *Sosyal Yardım Müdürlüğü* tarafından karşılanır hâle gelmişti. Böylece yeni kurulan *Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü* sigorta dışı etkinliklerden arındırılmış oluyordu. *Sosyal Yardım Müdürlüğü* ayrıca aile yardımı ve muhtaçların sağlık primlerinin ödemesi ile de sorumluydu. Ama bunun dışında primsiz rejimin bütün ayni ve nakdi hizmetlerinin bir çatı altında birleştirildiğini söylememiz mümkün değildir. Çünkü *Çocuk Esirgeme ve Sosyal Yardım Kurumu* özürlü çocuklu aileler için ödediği nakdi yardımları,

belediyelerin, *Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakıfları* ve *Sosyal Yardım ve Dayanışma Fonunun* ödediği nakdi yardımları ve ödemeleri hâlâ varlığını devam ettirmektedir. Kaldı ki bu kurumların hiç biri SGK'ya bağlı da değildir. Bunun dışında yaşlılara, özürlülere ve çocuklara bakım gibi kamusal sosyal hizmetler *Çocuk Esirgeme ve Sosyal Yardım Kurumu* bünyesinin altında kalmaktadır (Tablo 3 ve 4). Yani burada devlet sadece sosyal güvenlik ve özellikle primli rejimi reform ve revize etmeye çalışmakta, ama primsiz rejimin yapısına çok fazla dokunmamaktadır (Arıcı, 2005; Dinç, 2009). Ailelerin ve özellikle de çocuklu boşanmış kadınların çocuk bakımı ve ev geçindirme yükünü hafifleten zorunlu eğitimin artık 2010 senesinden itibaren anaokullularını da kapsayacak şekilde genişletilmiş olması burada bir istisna ve belki olumlu bir adım olarak görülebilir. Bunun dışında sosyal yardım alanında bütün meslek grupları için artık sadece aile yardımının sunulması öngörülüyor ama bunun dışında Asgari Gelir Ödemesi gibi yeni sosyal yardım ödemeleri sisteme entegre edilmiyor. Bundan dolayı sosyal devlet sosyal haklardan faydalanabilen insan sayısını hâlâ kısıtlamaya devam etmekte ve reformun bir diğer hedefi olan fakirlikle mücadeleyi tam anlamıyla yerine getiremez hâle gelmektedir (Alper, 2005; Arıcı, 2005).

REFORMLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türk sosyal devletindeki son on sene içinde gerçekleştirilen reformlar nasıl değerlendirilmelidir? Buna iki türlü yaklaşılabılır. Öncelikle reformları Türkiye'nin kendi şartları içerisinde değerlendirebiliriz. Burada dört husus öne çıkmaktadır. İlk olarak Türk devletinin algılamasında sosyal güvenlik sisteminin mali bütçe sorunları en önemli sorun olarak görülüyor. Her ne kadar devlet bürokrasisinin söyleminde yapısal sorunlar ve sosyal hizmetlerin eşit dağıtılması vurgulansa da sosyal devletin -yani sosyal güvenliğin- mali sorunları daha büyük bir sorun olarak algılanıyor. Çünkü hükûmet 2001 Krizi'nden sonra IMF ve Dünya Bankası gibi kredi veren kurumlara karşı belli mali yükümlüklerle karşı karşıyadır.

Bundan dolayı ikinci husus olarak devlet sosyal güvenlik sisteminin mali reformuna odaklanıyor. 2008 reformu ile giderlerin azaltılması ve gelirlerin yükseltilmesi hedefleniyor. Her ne kadar devlet önceden birbirinden bağımsız olan üç sosyal kurumun birleşmesinin hizmetlerin adil dağıtılmasına neden olacağını

vurgulasa da bu birleşme esas olarak giderlerin azaltılmasını hedefliyordu. Mesele yeni sistemde sağlık sigortası için artık devletin değil memurların prim ödemesi sistemine geçildiğinden dolayı sosyal güvenlik sisteminin giderleri azalmıştır. Emeklilik yaşının ve asgari prim tutarlarının yükseltilmesi ise sosyal güvenlik rejiminin gelirlerini yükseltmiştir. Tabi burada en önemli soru, bu yeni reformların sosyal güvenlik sisteminin mali yapısını nasıl etkileyeceği sorusudur. Tablo 5'e bakıldığında SGK mali yapılanmasında bir değişim olduğu görülüyor. Burada muhtemeldir ki gelirlerdeki artış azalmakta ve gelir ve giderler arasında hâlâ bir açık mevcuttur. Ayrıca toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranında son on yılda belli bir bandın içinde olumlu bir gelişme izlenebiliyor ama bariz bir artış da söz konusu değildir. Lakin bunun dışında 2000 senesinden itibaren giderlerin artış oranında bariz bir düşüşe şahit oluyoruz. Yani bu konuda belki reformların bir başarısından söz edebiliriz.

Tablo 5. Sosyal Güvenlik Kurumunun Gelir ve Gider Dengesi (Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Artış Oranı (%)	Giderler	Artış Oranı (%)	Açık	Toplam Gelirlerin Toplam Giderleri Karşılama Oranı (%)
2000	8.575.831	-	10.987.036	-	-2.411.206	78,1
2001	13.360.579	55,8	17.830.745	62,3	-4.470.166	74,9
2002	20.018.189	49,8	27.982.464	56,9	-7.964.275	71,5
2003	27.916.539	39,5	41.336.077	47,7	-13.419.538	67,5
2004	34.689.248	24,3	50.621.622	22,5	-15.932.374	68,5
2005	41.249.438	18,9	59.941.373	18,4	-18.691.935	68,8
2006	53.830.886	30,5	71.867.475	19,9	-18.036.589	74,9
2007	56.874.830	5,7	81.915.401	14,0	-25.040.571	69,4
2008	67.257.484	18,3	93.159.462	13,7	-25.901.978	72,2
2009	78.072.788	16,1	106.775.443	14,6	-28.702.655	72,8

Kaynak: Sosyal Güvenlik Kurumu [SGK], 2010, (çevrimiçi)

Bu soruyu cevaplamak için ayrıca belki önceki uygulamalara bakmakta da fayda vardır. Burada gösterilebilecek en iyi örnek İŞKUR uygulamasıdır.

Ki onun başarısı 2008 reformları için teşvik edici bir örnek olmuştur. Bunun dışında Ecevit hükûmetinin reformları SSK bütçe açığını azaltmaya başlamıştı. Ama maalesef 2001 Krizi bu yeni başarıları yerle bir etti. Tabi 2008 yılındaki uygulamadan bu güne kadar (2010) reformların sistemin verimliliğini ne kadar etkilediği hakkında net bir cevap vermek zor ve yukarıda zikredilen örneklerden hareket edilerek bir değerlendirme yapmakla yetinmek gerekiyor. Ama yukarıdaki iki örnekte görüldüğü gibi gelir ve giderleri iyi kontrol edebilen şeffaf bir bilgi sistemi, belki yapısal reformlar ve ayrıca Türkiye'nin şu anki küresel mali krizi sorunsuzca atlatması reformların mali boyutuna bakıldığında hedeflerini yerine getirdiği sonucuna varılabilir. Reformlar açısından belki en büyük başarı sağlık alanındaki değişikliklerdir. Genel Sağlık Sigortası'nın hayata geçirilmesi ve özel hastanelerin SGK'lılar için de hizmet sunması, çoğu dar gelirli ve emekli için ilaç ve sağlık hizmetine erişimde büyük kolaylıklar ve imkânlar sağlamıştır. Ama burada hâlâ merkez ve taşra arasındaki hizmet erişimindeki dengesizlik devam etmekte ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki bazı küçük il merkezlerindeki hastaneler bazı alanlarda hâlâ uzman bulmakta zorlanmaktadırlar.

Üçüncü unsur olarak üç sigorta kurumunun birleştirilmesi ve bundan bağımsız bir sağlık sigorta sisteminin kurulması büyük bir değişim olarak görülebilir. Ama bu reformların sosyal politik bir paradigma değişikliği anlamına gelmediğini ifade etmekte fayda vardır. Zira sistemin üzerinde durduğu prensiplerde bir değişikliğe gidildiğini söylemek zor görünüyor. Mesela prim bazlı sosyal güvenlik sistemi yalnızca vergiler ile finanse edilen bir sistem ile değiştirilmemiştir. Hatta devlet yeni reformlar ile sistemin giderlerinin bir bölümünü sigortalıların üzerine atmıştır. Bunun dışında son derece güdük kalmış sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemi tam anlamıyla geliştirilmedi. Bu alandaki değişiklikler daha çok kozmetik değişikliklerdi. Bu yüzden sosyal devletin bu alandaki düşük niteliğini değiştirme gücünden yoksundu. Örneğin hâlâ devlet, bakıma muhtaçların aileler tarafından bakılacağını öngörüyor. Mesela kadınların büyük şehirlerde iş hayatına atılmasından doğacak sorunları ve yeni talepleri devlet görmezlikten geliyor ve bu işi aileye ya da özel sektöre devrediyor. Bunun dışında bu reformlarla SGK'nın mali ve idari özerkliği de güvence altına alınmamıştır.

Dördüncü unsur olarak burada bu reform ile devletin kendi sosyal politik sorumluluğundan kaçtığı akla gelebilir ama bu böyle değildir. Devletin kendi sorumluluğundan kaçmaktan ziyade, mevcut yapısal sistemin finansmanını düzeltmeye çalıştığı ve sosyal güvenlik sisteminin şimdiye kadar oluşan seviyesinden geriye gitmemesini sağlamaya çalıştığı söylenebilir. Burada hatta sosyal güvenlik kurumlarının birleşmesiyle farklı meslek guruplarında sosyal hizmete erişimdeki eşitsizliğin giderilmeye çalışıldığı ifade edilebilir. Bundan dolayı mevcut durum için bir geri çekilmeden ziyade esas olarak anayasal sorumluluğa bağlı kalmadan bahsedilebilir.

Bunun dışında bu reformları diğer Güney Avrupa ülkelerindeki reformlar ile kıyaslayarak Güney Avrupa refah rejiminin mantığı içinde değerlendirebiliriz. Türkiye'deki reformları İspanya veya Yunanistan gibi ve Türkiye ile birlikte Güney Avrupa refah rejimin bir parçası olan ülkeler ile kıyasladığımızda bazı ortak noktalara ulaşırız. Her üç ülkede temel reform sosyal güvenlik sisteminin uzun vadeli finansmanının sağlamasını hedeflemekte ve bunun için özellikle bir mali külfet olmaya başlayan emeklilik sistemlerinin maliyetini düşürüp gelirlerini yükselterek bunu başarmaya çalışmaktadırlar. Mesela her üç ülkede emeklilik yaşı yükseltilmekte, prim ödeme süreçleri uzatılmakta ve bazı kesimlerin çok yüksek olan emekli maaşlarının düşürülmesi yoluna gidilmektedir. Çalışanlar (Türkiye) ve işverenler (İspanya, Yunanistan) sosyal güvenlik sisteminin giderlerini artık kendileri omuzlar hâle gelmektedir. Ayrıca aynı şekilde sağlık hizmeti erişimi alanında her üç ülkede de büyük gayretler gösterildi ve mesela İspanya'da da aile hekimliğine geçildi (Dinç, 2009; Mangen, 2001; Matsaganis, 2006).

Bu mali hedefleri yerine getirmek için bu ülkelerde benzer yöntemlere başvurulmuştur. İlk önce bütün bu ülkelerde farklı sosyal güvenlik hakları ve ödemeleri kurumsal ve idari olarak birbirinden ayırılmaya çalışılıyor. Türkiye'de kısa vadeli (hastalık, annelik, iş kazası, işsizlik) ödemeler, uzun vadeli (yaşlılık, ölüm, sakatlık) ödemelerden kurumsal olarak birbirinden ayrılmıştı. Kısa vadeli ödemeler artık *Genel Sağlık Sigortası* tarafından karşılanıyor ve yönetiliyor, uzun vadeli ödemeler *Genel Sigortalar Müdürlüğü* tarafından ödeniyor. Aynısı İspanya'da da söz konusudur. 1980 ve 1990'lardaki reformlar sayesinde *Seguridad Social* kapsamı altında sağlık hizmetleri *INSALUD* (Institutio Nacional de

Salud), sosyal güvenlik *INSS* (Institutio Nacional de la Seguridad Social) ve sosyal hizmet ise *INSERSO* (Institutio Nacionalde Servicios Sociales) tarafından karşılanıyor ve yönetiliyor.

Bunun dışında her üç ülkede de farklı sosyal güvenlik kurumlarının birleşimi ile farklı meslek grupları arasındaki sosyal haklar konusundaki eşitsizlik giderilmeye çalışılıyor. Bu özellikle İspanya ve Türkiye’de başarı ile uygulanıyor, Yunanistan’da (ve İtalya’da) ise sendikalar ve toplumsal muhalefet yüzünden bu gerçekleştirilemiyor. Türkiye’de SGK adıyla artık sadece bir tane sosyal güvenlik kurumu vardır. İspanya’da da benzer şekilde birçok farklı meslek gruplarına ait sosyal güvenlik sandıkları *Regimen General* ismiyle tüm çalışanların sandığına dönüştürüldü. Gelecekte İspanya’da tüm çalışanları kapsayan *Regimen General* ve kendi hesabına çalışanların sandığı olarak *Regimen Especial* adıyla sadece iki tane sosyal güvenlik kurumunun olması planlanmaktadır (Dinç, 2009; Mangen, 2001). Ama her üç ülkede görüldüğü gibi sosyal güvenlik rejimlerinin temel hedefleri sistemin özellikle emeklilik sisteminin mali sürekliliğinin devam ettirilmesidir. Bütün yapısal ve mali reformlar sırf bu ana hedefi yakalamak için yapılıyor. Yani sosyal güvenlik reformu bu ülkelerdeki genel bütçe açıkların giderilmesi için tamamlayıcı reformlar olarak görülmüştür.

Tabi bu mali nedenler ve baskılar yüzünden sosyal güvenlik ve özellikle emeklilik sisteminin mali sürekliliğine bu kadar vurgu yapılmış olmasının gerekçesinin ne olduğu da sorulabilir. Neden mesela sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemleri yeterince reform edilmemektedir? Belki buna birinci bölümde zikredilen Türkiye’nin de parçası olduğu Güney Avrupa refah rejimi içerisinde bir cevap verebilir. Bu refah rejiminde aileler ve sosyal devlet arasında gayri resmî bir iş bölümü mevcuttur. Bu iş bölümü sayesinde aile haneleri iş piyasasının düşük sosyal güvenliğini kendi imkânları ile telafi ederler. Yani devletin ödediği düşük ödemeler aileler tarafından karşılanır. Sosyal devlet ise vatandaşları için temel sağlık hizmeti sunmaya çalışır ve özellikle (sigortalı) hane reislerinin kısa veya uzun vadeli çalışmadıkları zaman gelirlerini sağlamaya çalışır. Devletin hane reislerine sunduğu mali transferler ve ödemeler sayesinde hanelerinde yaşayan diğer hane üyeleri de desteklenmiş olur. Hane reisleri, sağlık sigortaları ile diğer hane üyelerine de temel sağlık bakımı sunulabiliyor. Sosyal güvenlik

sisteminin 1990’larda olduğu gibi çökmesi ve mali sürekliliğini yerine getirmez hâle gelmesi bu sosyopolitik iş bölümünün zedelenmesine neden olmuştur. Türk ve Güney Avrupa refah rejiminin bu temel ilkesi böylece reformların ana hedeflerinden biri hâline gelmiş oluyordu. Böylece refah üreten bir kurum olarak refah devletine hangi alanlarda aktif hâle gelmesi gerektiği “söyleniyor”. Türk -ve Güney Avrupa- sosyal devletinin hane reisinin gelirinin güvencesini sağlamak ve ona ve onun ailesine bir temel sağlık hizmeti sağlamak olan bu temel işlevi özellikle bu alanlarda bir reform sürecine girilmesini zorlu hâle getiriyor. Bunun dışındaki yardım ve bakım işlevleri ailelerin bünyesinde kalıyor. Bundan dolayı Türkiye’deki 1999 ve 2008 reformlarında sosyal yardım ve sosyal hizmet alanlarındaki değişiklikler sosyal güvenlikle değişikliklere nazaran çok marjinal kalmıştır (Dinç, 2009). Tabi burada yine de sorulması gereken bir diğer soru ise bu sistemin değişen toplumsal yapı tarafından nasıl etkilendiği sorusudur. Her ne kadar Türkiye başka ülkeler ile kıyaslandığında daha genç bir nüfusa sahip ise de büyük metropollerde artık çoğu hanede kadınlar çalışmak zorunda ve çocukların bakımında eski aile desteğinden faydalanamaz durumdadırlar. Özellikle artan boşanma olaylarından dolayı tek başına çocuğuna bakmak zorunda olan boşanmış kadınların sayısı artıyor. Çünkü eskiden çocuklara bakan babaanneler ve anneanneler aynı şehirde yaşarken artık ya çoğu kez yaşamıyor ya da metropolleşen şehirlerde bu işlev istense de yerine getirilemeyecek kadar aileler birbirlerinden uzaklaşmak zorunda kalıyorlar. Burada çocuk bakımı için bir talep oluşuyor ki bunu şu an özel sektör karşılamaktadır. Aynı şekilde artık yaşlılara çoğu kez kızları veya gelinleri bakamamakta ve bunlar aile dışı bakıma ihtiyaç duyar hâle gelmektedirler. Yani refah rejiminin eski aile ilişkilerine dayandığı doku, göç ve kadınların çalışma hayatına atılması ile zedelenmeye başlamıştır. Her ne kadar bu talebi artık özel sektör karşılıyor ise de buna yönelik muhtemel talebin büyüklüğü ve giderek de büyüyecek olması gelecekte bunu bir soruna dönüştürebilir ve bu alanda Türk (ya da Yunan, İspanyol) devletinin belli reformlar ve düzenlemeler yapması gerekecektir.

Ayrıca burada başka uluslararası kurumların Türk sosyal güvenlik reformunda ne kadar etkili olduğu meselesine de eğilmek yerinde olacaktır. Her ne kadar bütün sosyal devlet reformları Türkiye’de sendikalar ile beraber hazırlanmamış ve böylece bu bir meşruluk eksikliğine neden olmuşsa da reformların belli ke-

simlerin dile getirdiği gibi sadece IMF veya Dünya Bankasının istediği yönde ve iddia edildiği gibi tamamen vatandaşlar aleyhine yapılmamıştır. IMF ve Dünya Bankasının belki reformları başlatmak için bir baskı unsuru olduğundan bahsedilebilir. Çünkü Türkiye'ye kriz sonrası verilen kredilerin sağlıklı kullanılması ve geriye dönüşünün mümkün olabilmesi için uzun süredir kangren hâline gelmiş ve iflasın eşiğinde bir sosyal güvenlik sisteminin reformunu şart koşmayı gerekli kılıyordu. Yani sosyal güvenlik reformları mali disiplini sağlayacak ve genel bütçe açıklarını giderecek tamamlayıcı reformlardır. Ama reformlar incelendiğinde her ne kadar Türk sosyal güvenlik reformu bazı önemli yapısal değişiklikleri yerine getirmişse de bu mevcut olan sistemin yapısal ve kurumsal sınırları içinde kalınarak yapılmıştır. Yani ne Şili'de olduğu gibi sosyal güvenlik sistemi özelleştirilmiştir ne primler ile ödenen sosyal güvenlik sisteminden İskandinav ülkelerinde olduğu gibi sadece vergiler ile finansmanının sağlandığı sosyal güvenlik sistemine geçilmiş ne de yukarıda belirtildiği gibi üç basamaklı bir sosyal güvenlik sistemine geçilmiştir. Diğer taraftan *Washington Konsensüsü*'nde zikredilen çoğu tavsiye de zaten yerine getirilmemiştir ve böylece uluslararası kuruluşların yapısal reformlarının etkisinin sınırlı kaldığı da iddia edilebilir.

Son olarak makaleyi gelecekte Türk sosyal devletini veya sosyal güvenlik sistemini neyin beklediği sorusuna kabaca değinerek tamamlamak yerinde olacaktır. Şu anda 2008 reformları ile birlikte sosyal güvenlik sistemindeki değişiklikler bitmiş görünüyor. Ama olası bir AB üyeliği ve AB müktesebatının uygulanması sosyal güvenlik alanında bazı değişiklikleri beraberinde getirebilir. Özellikle burada daha açılmamış olan AB müktesebatın 19. bölümü (Sosyal Güvenlik ve Çalışma Hayatı) gelecekte Türk sosyal güvenlik sistemini etkileyebilir. Ama burada unutulmaması gereken husus, AB müktesebatının 19. bölümünde ulusal sosyal güvenlik sistemlerinin mevcut yapısına fazla dokunulmadığı daha doğrusu belli bir sosyal güvenlik sisteminin önerilmediğidir. Burada AB'nin yaptığı sadece üye ülkelere belli bir standart sunup bunu *açık koordine metodu* (open coordination methode) ile ülkelerin kendi şartlarına uygun bir şekilde yerine getirmesini beklemektir. En azından kamusal sosyal güvenlik sistemlerinde bu böyledir. Özel sigortaların sunduğu bireysel emeklilik sistemlerinde ve sağlık sigortalarında ise AB Yüksek Mahkemesinin malların serbest dolaşımını güçlendiren belli içtihatlarının etkili olabileceği düşünülebilir. Bu alanda belki de

mevcut Türk mevzuatı değiştirilmesi gerekebilir. Zaten 19. bölüm sosyal güvenlikten ziyade daha çok çalışma hayatını belirleyen standartlar içermektedir ve Türkiye'nin zaten özellikle bu alanda bazı değişiklikler yapması gerekecektir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu yazıda Türk sosyal devletinin özellikle sağlık hizmeti ve sosyal güvenlik alanlarında 2000'li yıllarda giriştiği büyük çaplı yapısal değişimlerin ve dönüşümlerin üzerinde durulmaya çalışıldı. Özellikle Türk sosyal güvenlik rejimi bu dönem içinde çok önemli değişiklikler yaşadı. SGK'nin kurulması ve eski üç sosyal güvenlik sandığının SGK çatısı altında birleştirilmesi ve böylece bütün çalışanların prim ödeme ve sosyal haklar konusunda artık eşit olmaları, işsizlik sigortasının kurulması ve erken emeklilik anlayışından vazgeçilmesi bu anlamda Türk sosyal güvenlik sistemi için köklü bir değişim idi. Ama sosyal güvenliğin dışında sağlık ve sosyal hizmetler ve yoksulla mücadele gibi sosyal devletin diğer alanlardaki değişikliklerini incelediğimizde, bu köklü reformların esasen çok kapsayıcı olmadığı da görülüyor. Başlangıçta 2000'li yıllardaki sosyal devlet alanındaki reformlar özellikle sosyal güvenlik sistemini düzenlemeye aşırı yoğunlaşmıştı. Her ne kadar sosyal yardım ve sosyal hizmeti kapsayan primsiz rejimde de bir iki reform yapılsa da -Mesela eskiden Emekli Sandığında olan 65 yaş yardımı yeni kurulan Sosyal Yardım Genel Müdürlüğüne devredilmişti.- primsiz rejimdeki reformlar sembolik ve göstermelik kalıyordu. Ayrıca primsiz rejimdeki çok yapıli sistem primli rejimdeki aksine daha hâlâ devamlılığını sürdürmektedir. Burada ayrıca primsiz rejimin şu anki durumunun yoksullukla mücadele için etkin bir işlev sunup sunmadığı da sorgulanmalıdır. Yani 2000'li yıllarda sosyal politika alanında gerçekleşen değişimlerden ziyade esasen sosyal güvenlik alanındaki değişimlerden bahsetmek daha doğru olur. Buna belki büyük şehirlerde sağlık hizmet erişiminde gerçekleştirilen reformlar da eklenebilir.

Bu dönemdeki sosyal güvenlik sisteminde gerçekleştirilen reformlar *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)*'nin çizdiği rasyonalitenin bir ürünüdür. 1990'larda mali ve yapısal krizler ve özellikle IMF ile ilişkiler Türkiye'nin artık bu sorunları çözmesini kaçınılmaz hâle getirdi. Bu da *GEGP* ve muayyen bir mali politika ile gerçekleştirilmeye çalışıldı. Burada açık veren sosyal güvenlik

sisteminin reformu daha kapsamlı bir mali reform sürecinin bir kalemi idi. Sosyal güvenlik sisteminin devamı için böyle bir kapsayıcı reforma ihtiyaç vardı ve belki de hükûmetin tek parti iktidarı olmasından doğan irade ile sosyal güvenlik sisteminde başka ülkelerde görülmeyen bir yapısal reform gerçekleştirildi.

Bunun yanında bu yazıda da gösterilmeye çalışıldığı gibi Türk sosyal devletin esasen Türkiye'nin de içinde bulunduğu Güney Avrupa refah rejiminin ve bundan doğan refah devletinin dışında farklı refah kurumlarının toplumsal refah üretimindeki gayriresmî iş bölümü de bu rejimin devamlılığını sürdürebilmesi için önemli bir işlev görüyordu ve bu işlevin giderek aksaması nedeniyle de aynı zamanda bu reformlara ihtiyaç duyuldu. Refah rejiminin en fazla sosyal güvenlik ve sağlık hizmeti ayaklarında sorun vardı ve ondan dolayı reformlar bu alanlara yoğunlaşacak şekilde başlatıldı. Zaten devletin bu refah rejimi içindeki temel işlevi aile reislerinin gelirlerini sağlamak ve topluma temel bir sağlık hizmeti sunmak olarak algılanmaktaydı. Bunun dışında rejimin mesela şu anki gibi aile ayağında bir sorun yaşanmıyordu. Bundan dolayı mesela Türk sosyal devleti sosyal hizmet ya da ailelere yönelik mali yardım alanında bir reform girişiminde bulunmadı. Bu refah rejimi perspektifinden bakıldığında son sosyal devlet reformlarının neden neredeyse sadece sosyal güvenlik ve sağlık alanlarıyla sınırlı kaldığı daha iyi anlaşılıyor.

Refah rejimi perspektifinden bakıldığında reformların bugünkü toplumsal ve özellikle aile yapısından hareket ederek sadece günü kurtarmak adına sosyal güvenlik alanında sınırlı kaldığı ve özellikle çocuklar ve yaşlılar için sosyal bakım alanını tamamen ihmal ettikleri görülüyor. Bugünkü aile yapısının çocuklar ve yaşlılara yönelik bakım için uygun olmasından dolayı sosyal devlet bu alanda bir girişimde bulunmaya gerek duymuyor. Ama bu yapının gelecek onlu yıllarda ne kadar sürekliliğini sağlayabileceği ve bu alanda üstlenmiş olduğu işlevi ne kadar daha sürdürebileceği tartışılması gereken bir konudur. Burada Türkiye ile aynı konumda olan İspanya, Yunanistan vs. gibi Güney Avrupa ülkelerine bakıldığında çoğu ailenin refah rejiminin onlardan beklediği işlevi artık yerine getiremez hâle geldikleri görülüyor. Mesela toplumsal değişim yüzünden artık kadınların çoğunun ailelerinden uzak başka şehirlerde ve metropollarda çalışması ailenin eski fonksiyonlarını yitirdiğinin bir örneğidir. Bu çalışan kadınlar

kendi annelerinin çocukları için sunduğu enformel bakım hizmetlerinden artık yoksunlardır. Böylece metropollarda yaşayan ve belli başlı bir sosyoekonomik statüye ve mesleklere (doktor, avukat, mühendis) sahip olan bu kadınlar çocuklarının bakımı için ya devletin kısıtlı imkânlarına başvurmakta ya da özel sektörün sunduğu belli başlı hizmetleri satın almak zorunda kalmaktadır (Dinç, 2009; Moreno, 2004).

Bu gelişme karşısında kendisini Anayasa'nın ilk maddesinde bir sosyal devlet olarak tanımlayan Türkiye sosyal politika alanında daha kapsayıcı reformlara ihtiyaç duyacaktır. Özellikle burada çocuklar ve yaşlılara yönelik sosyal politika alanında gelecekte devletin ya da özel sektörün bu alanı yalnızca ailenin üzerine terk etmeyecek şekilde kurumsal bir çözüme ihtiyaç duyulabilir. Kentleşme ile birlikte özellikle çocuk bakımında ailenin dışında özel sektörün Türkiye'de artık çok önemli bir işlev görmesi bu alandaki sosyal politikaların revize edilmesinin kaçınılmaz hâle. geldiğini göstermektedir. Hatta her kurulan özel ya da devlet üniversitesinde çocuk gelişimi ve özel eğitim programlarının ilk açılan bölümlerden biri olması ve bunların büyük rağbet görmesi özellikle büyük şehirlerde bu alana yönelik bir ihtiyaç olacağının göstergesi olarak görülebilir. Sosyal devlet özelliğini anayasal düzeyde ifade etmiş bir ülke olan Türkiye bu alanda daha aktif olması gerekiyor. Devlet bu alanda daha aktif olarak her vatandaşına bir kreş ve/veya huzurevi hizmeti hakkını temin edebilir. Bunun için her yerde ihtiyacı karşılayacak bakım kurumlarını açması gerekir. Böylece hem bakım ihtiyacını gidermiş hem de özellikle kadınlar için bir istihdam yaratmış olur. Ya da devlet özel sektörü bu alanda aktif olması için teşvik edebilir ve bu kurumlardan hizmet alabilecek maddi gücü olmayan kişilere maddi yardımda bulunabilir. Mesela İngiltere'de bu hizmet devletin fakirlere dağıttığı sosyal hizmet kuponları ile sağlanıyor. Sosyal hizmet alanındaki bu girişimlerdeki giderler ise herkesin ödediği bir sosyal hizmet vergisi ya da Almanya'da yaşlılık bakımı için çalışan kesimlerden kesilen bir sosyal hizmet primi (*Pflegeversicherung*) ile karşılanabilmektedir. Devlet bu alanda erken tedbir almazsa Türkiye'nin de ait olduğu Güney Avrupa refah rejiminde ailenin yerine getirdiği sosyal fonksiyonlar çöker ve küresel krizin tahriplerine karşın bir siper olma özelliğini kaybeder. Bundan dolayı belki devletin zorunlu eğitimi 2010 senesinden itibaren anaokuluna indirmesi önemli bir adımdır. Ama tabi bunun için personel ve bina donanımının yeterli

olup olmadığının da ayrıca sorgulanması gerekir. Bu adım her ne kadar olumlu ise de çocuk bakımında, özellikle 0-3 ve/veya 3-5 yaş arası çocuklar için bakım hizmeti ihtiyacının artması bu alanda da sosyal politikalar geliştirmesinin zaruretini ortaya koymaktadır.

Bunun dışında Türkiye'deki refah devleti özellikle sosyal güvenlik sistemi yukarıda tarif edilen refah rejimi içinde aile ve sosyal devlet arasındaki iş bölümü çerçevesinde belki (çalışan) aile babaların gelirini sağlıyor. Ama Türk sosyal güvenlik sistemi yoksullukla mücadele konusunda hâlâ verimli bir araç olmaktan çok uzaktır. Özellikle yoksul emeklilere ve ailelere yeterli gelir sağlayamıyor. Burada primsiz sosyal yardım rejiminin durumu vahim ve yardımlar basit bir sadaka seviyesinden çıkamayarak yoksullukla mücadelede çok etkisiz kalıyor. Bunlar göz önüne alındığında sadece sosyal güvenlik sisteminin mali devamlılığı ve büyük metropollerde sağlık hizmeti erişiminin düzeltilmesi ile sınırlı kalan bir sosyal devlet reformunun ne kadar eksik kaldığı anlaşıyor. Belki şu anki toplumsal aile yapısından hareket ederek ve ailenin sosyal rolünü göz önünde bulundurarak sosyal yardım alanında -sosyal hizmet alanında da olduğu gibi- sosyal güvenlik alanındaki köklü bir reforma ihtiyaç duyulmadı. Ama anayasal bir sorumluluğu olan sosyal devletin özellikle bu alanlarda daha aktif rol oynaması gerekir. Burada belki Kuzey Avrupa'da olduğu gibi bütün vatandaşların hatta Türkiye'de süresiz ikamet eden herkesin hakkı olan ve vergiler ile karşılanan bir ön koşulsuz sosyal gelir hazırlanabilir. Yani Türkiye'de yaşayan herkesin açlık sınırının üzerinde bir sosyal yardım hakkının sağlanması düzenlenebilir. Bu vergilerden ödenen ön koşulsuz temel sosyal gelir sistemi çalışanların primleri ile finanse edilen sosyal güvenlik sistemi ve özel sigorta şirketlerinin sunduğu bireysel emeklilik sistemleri ile birleştirilip üç basamaklı bir sosyal güvenlik ağı oluşturabilir.

Burada belki sosyal güvenlik sistemindeki yapısal reformlardan hareket ederek Batı'daki sosyal politika anlayışında olduğu gibi sosyal politikanın üç basamağı olan sosyal güvenlik (ve sağlık), sosyal hizmet ve sosyal yardımın kurumsal olarak tek bir çatı altında birleştirilmesi faydalı olabilir. Bunun için çoğu Batı ülkesinde olduğu gibi sosyal güvenliğin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından ayrılması ve sosyal hizmet ve sosyal yardımı da kapsayan bir Sosyal

Politika Bakanlığına devredilmesi düşünölebilir. Böylece bu üç alandaki yapısal dağınıklık ve koordine sorunu giderilebilir ve belki kurulan yeni bir sosyal politika veri tabanı sayesinde sağlıklı, toplumun ihtiyacını karşılayan ve yoksullukla mücadelede verimli olan bir sosyal politika üretilebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME: 2000 SONRASINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Halil Tunalı

Tüm dünyada 1970’lerin sonunda ve 1980’lerde liberal iktisat politikalarının yeniden revaç bulduğu, buna koşut olarak devletin ekonomiden büyük ölçüde el çektirildiği ve özel sektörün önünün özelleştirmelerle açıldığı bir süreç yaşanmıştır. Küreselleşmenin de büyük ölçüde hızlandığı bu sürece liderlik edenler ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher yönetimleri olmuştur. Batı’nın kendini merkeze koyarak tüm dünyaya âdeta dayattığı bu model tüm dünyaya en ideal ve aynı zamanda da kaçınılmaz, tüm insanlık tarihinin gelebileceği son nokta, tarihin sonu olarak sunulmuştur. Bunun dışında kalan toplumlar ve rejimler tarih dışı olmakla itham veya yok olmaya mahkûm olmakla tehdit edilmişlerdir. Zira süreç 1980’lerin sonunda “onları haklı çıkaracak şekilde” Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği’nin çözülmesi ve buralardaki sosyalist ve komünist rejimlerin “yıkılarak” yerlerine Batı’nın öngördüğü tarzda “serbest piyasa ekonomisi” ve “liberal demokrasi”lerin “kurulmasına” tanıklık etmiştir. Batı tipi liberal demokrasilere ve serbest piyasa ekonomisine muhalif ve alternatif bir duruş sergileyen rejimlerin yıkılması Batı’nın gücünü ve haklılığını bir kez daha “kanıtlamış” ve estirilen rüzgâr küreselleşme ve liberalizmin yelkenlerini daha da şişirmiştir.

Türkiye’de ise söz konusu politikalar 24 Ocak 1980 Kararları ile uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak dönemin sosyopolitik yapısı bu kararların uygulanmasının önünde engel teşkil etmiştir. Akabinde gelen 12 Eylül 1980 Askerî Darbesi söz konusu politikaları hayata geçirmenin önündeki engelleri ortadan kaldırarak uygun ortamı sağlamıştır. Toplumsal tepkileri baskı altına alan devlet, siyaseti de yeni politikaların uygulanmasının önüne geçmeyecek şekilde yeniden dizayn etmiştir. Ekonomi ve siyaset içerde bu şekilde kontrol altına alınırken,

dışarıdan da uluslararası kurumlar vasıtasıyla denetim ve gözetim baskısı artmıştır. IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü bu süreçte, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye üzerinde de en etkili uluslararası ekonomik kurumlar olarak kendilerini göstermişlerdir. . Özellikle ekonomik krizler sonrasında zor durumda kalan ülkelere mali yardım ve daha da önemlisi uluslararası arenada “itibarını iade” karşılığında ekonomi-politik alanda bir dizi yaptırımını dayatan bu kuruluşlar öncelikle söz konusu yaptırımların kendi çıkarları için değil ülkenin kendi selameti için gerekli olduğu tezini zihinlere işlemişlerdir. Fakat her ne hikmetse bu yaptırımlar yukarıda sözünü ettiğimiz ve Batı’dan tüm dünyaya yayılan politikalarla büyük oranda örtüşmüştür. Bu politikaların önemli ortak özelliklerinden birisi devletin küçültülmesi ve ekonomiden el çektilmesi, dolayısıyla özelleştirmelerin hızlanması ve işlevinin büyük oranda düzenleyici ve denetleyici bir role sıkıştırılmasıdır. 1980’lerin başında gelişmekte olan ülkelerin karşılaştığı borç krizleri de hantal ve savurgan bir devletin küçültülmesi gerektiği tezinin kabul görmesi için son derece uygun bir ortam sunmuştur.

Türkiye’de de ithal ikameci sanayileşme stratejisinden ihracata dayalı sanayileşme stratejisine ve korumacı iktisat politikalarından liberal iktisat politikalarına geçilen 1980 yılından günümüze söz konusu politikalar büyük oranda hayata geçirilmiştir. Son 30 yıllık süreçte Türkiye, ithalatın ve ihracatın çok düşük seviyelerde seyrettiği, ithal ikameci ve devletçi bir ekonomik yapıdan, uluslararası ticaretin önemli ölçüde arttığı, devletin ekonomiden büyük ölçüde çekilerek yerini özel sektöre bıraktığı serbest piyasa ekonomisi olma yolunda büyük mesafeler kateden bir ülke hâline gelmiştir. Sanayide ise iç piyasa için üretim yapan, tarım ürünleri ve ham madde satıp teknoloji satın alan, çalışan nüfusunun yarısından fazlasının tarımda istihdam edildiği bir ekonomik yapıdan, düşük ve orta seviye teknoloji ürünleri üreten, küçük ve orta büyüklükte işletmelerin rolünün büyük oranda arttığı, sanayi ve özellikle hizmetler sektörünün en büyük işveren hâline geldiği bir ekonomik yapıya dönüşmüştür. Bu hâliyle Türkiye küresel ekonomiyle entegrasyonunu büyük oranda tamamlamış bir ülke hâline gelmiştir. Toplumsal kesimler açısından bakıldığında, süreç içinde küresel ekonomiyle iş yapan girişimci sınıf yükselirken bunu başaramayan ve yerel kalan sermaye büyük oranda gerilemiştir. Öte yandan kentlerin varoşlarında, köyden kente göç ederek küresel sermaye ile bütünleşen girişimcilere ucuz iş gücü

sağlayan vasıfsız kitleler oluşmuş ve en tepede görece küçük girişimci ve profesyonel sınıf zenginleşirken toplumun en alt kesimindekilerin durumunda pek bir iyileşme yaşanmamış ve bu durum toplumsal kutuplaşmaları da arttırmıştır.

Küresel entegrasyon sürecinde devlet de büyük bir değişim ve dönüşüm sürecinden geçmiş ve giderek küçültülmüştür. Bu süreçte özel sektörün de önünü açma adına ekonomiden de büyük ölçüde el çektilen devlet işlevlerini düzenleyici ve denetleyici bir sınıra çekmiş, hatta bu fonksiyonu bile giderek, bağımsız ve özerk kurullara terk etmiştir. Devletle beraber bürokratlar da eski etkinliğini yitirmeye başlamış ve onların yerini bağımsız ve özerk kurullarda görev yapan teknokratlar almaya başlamıştır.

Tüm bu değişim süreci her ne kadar 1980’de başlamış olsa da kesintisiz ve kararlı bir şekilde sürdürülememiştir. Bu açıdan bakıldığında 1999’da IMF ile yapılan anlaşma ve yaşanan iki ekonomik kriz sonrasında ilk programın devamı ve tamamlayıcısı olarak uygulamaya konan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve sonrasındaki süreç çok önemli bir kilometre taşını ifade etmektedir. Bu süreçte öncelikle yaşanan iki ekonomik kriz, Türkiye’nin IMF ve diğer uluslararası kurumların dayatmalarına karşı çıkma gücünü iyice kırmış ve Türkiye hızlı bir şekilde geçici hükûmet eliyle GEGP’yi hayata geçirmeye başlamıştır. Türkiye’de 2001 Krizi’nin oluşumunda kamu borçlarının büyük rol oynamış olması sebebiyle, kriz sonrasında uygulamaya konan GEGP ile beraber bir yandan devletin küçültülmesi ve denetim ve gözetim yetkisinin bağımsız ve özerk kurullara geçirilmesi, diğer yandan ise devletin tarım ve emek kesimi ile olan teşvik, destekleme ve emeklilik fonu gibi, sosyal-siyasi geleneklerinin yeni bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.

Aslında süreç tüm dünyada benzer gelişmelere tanıklık etmiştir. Sermayenin kâr marjının azalmaya başlaması, sermaye lehine yeni kazanç alanlarının oluşturulmasını, dolayısıyla geniş yoksul kesimler aleyhine politikaların daha da genişletilmesini zorunlu kılmıştır. Devletin küçültülmesi de bu çerçevede önemli bir adımdır; zira devletin temel görevlerinden biri de vergileme, transfer harcamaları, sübvansiyonlar ve diğer yollarla gelir dağılımı bozukluğunu gidermektir. Ancak yeni düzende, verimsiz olduğu ve nihai olarak kamu borçlarını arttırıp ülke ekonomisini krize sokmaktan başka bir sonuç doğuramayacağı gerekçesiyle

bu tür politikalar neredeyse tamamen ortadan kaldırılırken, bütün sorunların ancak “serbest” piyasa düzeni içerisinde çözülebileceği düşüncesi de âdeta alternatifsiz, mutlak doğru olarak sunulmuştur. Oysa AB ve ABD yıllarca örneğin tarım sektörüne önemli sübvansiyonlar vermişlerdir. AB bütçesinin yarısını her sene tarım sektörüne verilen sübvansiyonlara ayırmış ve bu sayede dünyanın bir numaralı tarım ürünleri ihracatçısı durumuna gelerek ABD’nin bu alanda da rakibi olmuştur. Bu sebeple kısa sürede tamamlanması beklenen Dünya Ticaret Örgütü’nün (DTÖ) Uruguay Turu tam 8 sene sürmüş ve nihayet bu iki büyük gücün kendi aralarında anlaşması neticesinde sona ermiştir. Sonuçta AB ve ABD; Dünya Ticaret Örgütü, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların dayatmalarıyla Türkiye gibi ülkelerin tarım sektörüne verdiği sübvansiyonları yasaklamayı başarırken, kendileri başka isimler altında sübvansiyon vermeye devam etmişlerdir.

Aynı gerekçeler 2001 Krizinden sonra Türkiye için de ortaya konmuştur. Ziraat Bankası ve Halk Bankası’nın fakir çiftçiye ve esnafa kullandığı ve görev zararına dönüşen krediler krizin en önemli sebeplerinden biri olarak gösterilip, son derece karlı kurumların dahi özelleştirilmesine ve kamunun küçültülmesinin haklılığına gerekçe yapılırken, her nedense batan pek çok özel sektör bankası “serbest piyasa ekonomisi”nin sorgulanmasının gerekçesi olamamış ve bankaların sahipleri ve ortaklarının hortumladığı milyar dolarların faturası hiç tartışılmadan yine kamunun yani dolaylı olarak halkın sırtına yüklenivermiştir. Kamu gelirlerinin büyük kısmının dolaylı vergilerden elde edilmesinin gelir dağılımı bozukluğunu fakirler aleyhine daha da bozduğu bilinmesine ve yıllardır her fırsatta dile getirilmesine rağmen bu haksızlığı düzeltecek düzenlemeler ise bir türlü gerçekleştirilmemiştir. 2001 Krizi sonrasında uygulamaya konan GEGP gelir dağılımının düzeltilmesinin ve yükün toplumsal kesimler arasında adil bir şekilde dağıtılmasının gereğini vurgulamasına rağmen bu vurgu ancak lafta kalmış ve bütçenin en önemli gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin yaklaşık % 70’lik kısmı dolaylı vergilerden toplanmaya devam edilmiştir.

Kamu açıklarının 2001 Krizinin oluşumunda büyük rol oynaması kriz sonrası uygulamaya konan GEGP’de kamu açıklarının azaltılması ve mali disiplinin sağlanmasının enflasyonla mücadelenin önüne geçirilmesine yol açmıştır. Bu amaçla vergi gelirlerinin arttırılması ve kamu harcamalarının kısılması yoluyla

yüksek faiz dışı fazlanın sağlanması yılları aşan bir uygulama ile günümüze kadar âdeti bir mali kural hâline gelmiştir. Yüksek faiz dışı fazla borçların geri ödenmesi için IMF tarafından şart koşulmuş ve 2008 yılına kadar GSYH'nin % 6,5'i gibi yüksek bir oranda tutulmuş, daha sonra % 3,5'e düşürülmüştür. Bütçe harcamalarının çok büyük bir kısmını esnekliği çok düşük olan personel giderleri, faiz giderleri ve cari transferler içinde yer alan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler oluşturduğundan, harcamalarda tasarruf büyük oranda yatırım harcamalarından kısılarak gerçekleştirilebilmiştir. Bu uygulamada yatırım harcamalarının etkilerinin uzun dönemde ortaya çıkması ve bahsi geçen diğer harcamalara oranla daha yüksek esnekliğe sahip olması etkili olmuştur. Diğer taraftan gelirleri arttırmada özelleştirme uygulamaları devreye sokulmuş ve 2003-2009 arasında 44.3 milyar dolarlık özelleştirme geliri elde edilmiştir. Ancak özelleştirme faaliyetlerinden elde edilen gelirler kamuda etkinliğin artırılmasına yönelik faaliyetler için kullanılmak yerine borçların kapatılması ya da faiz dışı fazla hedefinin tutturulması için bütçeye gelir kaydedilmiştir.

Genel olarak bakıldığında, 1983-1993 döneminde bütçe dışı fon uygulaması sebebiyle bütçe disiplini ve şeffaflık bir türlü sağlanamamış, TCMB'den kısa vadeli avans kullanımıyla kamu harcamalarının finansmanı olağan hâle getirilmiştir. 1993 yılından sonra maliye politikasındaki bu kuralsızlık ve disiplinsizliği sınırlandırmak amacıyla bütçe dışı fonların kaldırılarak bütçe birliği ve bütçe denetiminin sağlanması, iç borçlanmaya belirli sınırlar getirilmesi konularında pek çok düzenleme yapılmaya çalışılmış ancak gerek koalisyon hükûmetlerinden kaynaklanan siyasi istikrarsızlıklar, gerekse de 1994, 1997, 1998 ve 2001'de yaşanan ulusal ve uluslararası krizler ve 1999 Depremi bu politikaların uygulanmasının önünde engel teşkil etmiştir. 2001 Krizi sonrasında sağlanan bütçe disiplini, yüksek faiz dışı fazla, özelleştirme gelirleri ve GSYH artışları 2002 yılında GSYH'ye oranı % 61,4 olan kamu net borç stoku oranının 2009 yılında % 32,5'e düşürülmesine imkân vermiştir.

Yaklaşık 25 sene süren ve 1999 yılında IMF ile anlaşma yapılmasının da en önemli sebebini teşkil eden enflasyon sorunun kronik hale gelmesinde Türkiye'nin yapısal sorunları yanında, enflasyondan birinci derecede sorumlu kurum olan TCMB'nin bağımsızlığının yıllarca sağlanmamış olmasının da bü-

yük payı olmuştur. TCMB ile ilgili yasal düzenlemeler ancak 2001 Krizi'nden sonra gerçekleştirilebilmiştir. Yeni TCMB Kanunu ile TCMB'nin Hazine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi, kredi açması, bu kurum ve kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması yasaklanmıştır. Bu enflasyonun düşürülmesinde çok önemli bir adım olmuştur; zira geçmiş dönemlerde enflasyonun temel sebeplerinden biri bu uygulamalardır. Ayrıca fiyat istikrarını sağlamak ve korumanın TCMB'nin temel hedefi haline getirilmesinin ve bu amaçla TCMB bünyesinde görevi fiyat istikrarına yönelik politikaları yönetmek olan *Para Politikası Kurulu*'nun oluşturulmasının ve aldığı kararlarda hükümetten bağımsızlığının sağlanmasının enflasyonun yüzde kırklardan yüzde onun altına düşürülmesinde büyük payı olmuştur.

Benzer durum bankacılık sektörü için de geçerlidir. Türkiye'de 1990'lı yıllarda sadece devlete borç vererek büyük karlar sağlayabildiği için mantar gibi çoğalan, kredi müşterisi bulma derdi kalmayan ve asıl işlevi olması gereken reel sektörü fonlama faaliyetinden uzak duran bir bankacılık dönemi yaşanmış, sonrasında ise bu bankaların önemli bir kısmı batmıştır. Bunda denetim ve gözetimde çok başlılık ve bunun getirdiği gevşeklik de büyük rol oynamıştır. Buna rağmen Bankacılık Kanununda gerekli düzenlemeler yapılmamış ve banka iflaslarına ve hortumlamalarına adeta çanak tutulmuştur. Her ne kadar BDDK 2000 yılında faaliyete geçmişse de gerekli yasal düzenlemelerin yapılmamış olması BDDK'nın bankacılık sektöründe yaşanan krizlerin önüne geçmesini engellemiştir. Ancak 2001 Krizi'nden sonra bu alanda da önemli ilerlemeler sağlanmış, 2000 yılında kurulan BDDK'nın yetkileri artırılarak bankaların denetim ve gözetiminden sorumlu tek kurum haline getirilmiş ve 2005 yılında çıkarılan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile bankacılık sektörü sıkı bir denetim ve gözetime tabi tutulabilmiştir. 2001 Krizi'nden sonra BDDK'nın da olumlu performansı Türk bankacılık sektörü'nün sağlam bir yapıya kavuşmasında ve dünya'da yaşanan bankacılık ve finans krizlerinden etkilenmemesinde büyük rol oynamıştır. 1990'lı yıllarda giderek sağlıklı bir yapıya bürünen bankacılık sektöründe 2001 Krizi öncesinde, Kriz sırasında ve sonrasında toplam 20 bankanın temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiş ve bunun üzerine 2001 krizinden sonra Türk bankacılık sistemi ciddi bir yeniden yapılandırma sürecine tabi tutulmuştur. 2001 bankacılık krizinin

çözümleme maliyeti Toplam 53,6 milyar doları bulurken söz konusu maliyetin GSYH'ye oranı ise %34,2 olmuştur.

Yeniden Yapılandırma Programı'nın bankacılık sektöründeki temel kırılganlıkları gidermek üzere dört ana blok üzerine kurulduğu açıklanmıştır:

- Kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması,
- TMSF bünyesindeki bankaların en kısa sürede çözülmesi,
- Özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması,
- Bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi.

Yeniden yapılandırma süreci büyük oranda başarılı olmuş ve 2008 yılından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finans krizinde bile Türk bankacılık sektöründe herhangi bir banka iflası yaşanmamıştır. Türk bankacılık sisteminde getirilen en büyük yeniliklerden biri de sorumluluk ve denetleme süreci olmuştur. Daha önce Hazine, TCMB ve TMSF tarafından gerçekleştirilen ve çok başlılıktan dolayı etkinliği azalan sorumluluk BDDK'nın kurulmasıyla sadece BDDK'ya devredilmiş, böylece çok başlılıktan kaynaklanan önemli bir sorun çözülmüştür. Denetlemede ise üç aşamalı bir denetim süreci getirilerek denetimin ilk aşamasında bankaların hesapları bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlenmiş, ikinci aşamada, BDDK tarafından belirlenen bağımsız denetim firmaları ilk denetim sonucunda düzenlenen bağımsız denetim raporlarını, bağımsız denetim ilkelerine ve esaslarına uygunluk bakımından denetlemiş, üçüncü aşamada ise BDDK tarafından inceleme ve değerlendirme yapılarak bankaların aktif yapısı ve kalitesi ve buna bağlı olarak sermaye açığı ve ihtiyacının daha doğru bir şekilde belirlenmesi mümkün hâle gelmiştir. Türk bankacılık sektöründe 2001 Krizi sonrasındaki en önemli gelişmelerden birisi de birleşme ve devir işlemlerinin çoğalmış olmasıdır. Bu süreçte getirilen teşvikler ve bankacılık sektöründeki konsolidasyon eğiliminin de payı büyüktür. 2001-2004 arasında birleşmeler şeklinde görülen eğilim, 2005-2006 döneminde devirlere, özellikle de yabancı sermayeye devirlere dönüşmüş ve Türk bankacılık sektörünün yabancıların eline geçtiği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. 2011 itibarıyla Türk bankacılık

sektörü içerisinde yabancı payı borsadaki % 16,9'luk payla birlikte % 39,6'ya ulaşmış durumdadır. 2008 sonu itibariyle bankacılık sektöründeki yabancı payı euro bölgesinde % 19, AB'de ise % 26'dır.

2001 Krizi sonrasında TCMB'nin para politikası aracı olarak kullandığı gecelik faizlerin dünyaya göre yüksek olması sıcak paranın bu yüksek faizlerden faydalanmak için Türkiye'yi tercih etmesinde oldukça etkili olmuş, bunun sonucunda ise döviz kurları düşerken TL değer kazanmıştır. Ucuz döviz özellikle ara malı ithalatında büyük artışa yol açmıştır. Bunun enflasyon açısından önemi ise enflasyonun ithal mal fiyatlarının yüksekliğinden kaynaklanan kısmının bu şekilde düşürülmüş olmasıdır. ABD'nin 2001 yılından itibaren faiz oranlarını düşürmesi neticesinde yaşanan küresel likidite bolluğu da TCMB'nin bu politikasını kolaylaştırmıştır. 2001 yılından itibaren uygulana gelen bu para politikasının büyümeden, dış ticarete ve borçlanmaya kadar pek çok alanda önemli sonuçları olmuştur.

Türkiye ekonomisi yıllardır kronik bir yatırım-tasarruf açığı sorunu ile karşı karşıyadır. Ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için yatırımların devamlılığının sağlanması gerekmektedir. Oysa Türkiye ekonomisinin tasarrufları bu yatırım sürekliliğini sağlayacak seviyede değildir. Bu sebeple ekonomi dış sermaye girişine ihtiyaç duymaktadır. Yabancı sermaye çekilebildiği ölçüde yatırımlar ve ekonomik büyümenin devamı sağlanabilmekte, yabancı sermaye girişi durunca ekonomik büyüme de yavaşlamaktadır. 2001 sonrası dönemde küresel likidite bolluğu ve Türkiye'deki reel faizlerin dünyaya göre yüksek oluşu ülkeye yabancı sermaye çekebilme imkânını fazlasıyla tanımıştır. Ancak bu sermayenin büyük kısmı sıcak para dediğimiz çok hızlı hareket eden, maliyeti yüksek ve ülkeyi hızlı terk ettiğinde ekonomiyi büyük sıkıntılara sokabilen sermaye şeklinde gelmiştir. Zamanla Türkiye'de faizler giderek düşürülmüş olsa da bu süreç dünya ile paralel devam ettiğinden Türkiye'de faizler her dönem dünyaya göre yüksek kalmaya devam etmiş ve Türkiye ekonomisi de hızlı büyümeyle paralel giden yüksek cari işlemler açığını büyük oranda sıcak para ile finanse edebilmiştir.

Diğer taraftan ekonomik büyümeden beklenen sonuçlardan bir tanesi de gelir artışıyla beraber tasarrufların da artması ve yabancı sermaye ihtiyacının da buna paralel olarak azalması iken Türkiye ekonomisinde büyümenin neticesinde tüketim artarken tasarruflarda bir artış olmamış, bu da büyüme için gerekli

yatırımların yapılabilmesi için dış kaynak bağımlılığını sürekli hâle getirmiştir. Öte yandan giderek aynı büyüme oranlarını yakalayabilmek için daha fazla cari işlemler açığı verilmek zorunda kalınmaktadır. 2010 yılında Türkiye ekonomisinin cari işlemler açığı 48 milyar dolarla rekor kırmıştır. 2011 yılı cari işlemler açığının ise daha da yüksek olması beklenmektedir.

Sıcak paranın dış ticaret üzerinde de önemli etkileri olmuştur. Ucuz döviz ara malı ithalatının patlamasına yol açmış bu durum ise ithalata rakip mallar üreten yurt içi sektörlerin rekabet edememesini ve küçülmesini beraberinde getirmiştir. Bunun tabi sonuçlarından birisi de bu sektörlerde istihdamın azalması olmuştur. Türkiye ekonomisinde 2002 yılının başından 2008 yılının son çeyreğine kadar kesintisiz ve yüksek bir büyüme yakalanmasına rağmen işsizlik oranlarının % 10'larda kalmasında diğer faktörlerin yanı sıra söz konusu etkinin de payı vardır. Türkiye ekonomisi 1980 yılında dış ticaretini liberal hâle getirmiş ve o günden bu yana dış ticarete oldukça önemli ilerlemeler sağlamıştır. 1980 yılında Türkiye'nin ihracatı 3 milyar dolarken, 2000 yılında 27 milyar dolara, 2008 yılında ise zirve yaparak 130 milyar dolara çıkmış, daha sonra ise küresel krizin etkisiyle bir miktar düşmüştür. Aynı şekilde ithalat da 1980 yılında 8 milyar dolardan 2000 yılında 55 milyar dolara, 2008 yılında ise yine zirve yaparak 200 milyar dolara çıkmış ve sonra küresel krizin etkisiyle bir miktar azalmıştır. Dış ticaret alanında son 30 yıldaki gelişme oldukça çarpıcıdır. Türkiye 2000'li yıllarda ihraç malları içinde imalat sanayi mallarının payını arttırmış, geleneksel ihraç ürünlerinden olan tekstil ürünlerinin payını azaltmış, bunun yerine makine ve motorlu araçlar, radyo, televizyon ve elektrikli makine gibi ürünlerin payını arttırmayı başarmıştır ki bunlar ülkenin sanayileşme göstergeleri olması açısından da olumlu bir tablo yansıtmaktadır. İmalat sanayi sektörlerinin üretim ve ihracat göstergelerine bakıldığında, OECD'nin "Bilim, Teknoloji ve Sanayi Sıralaması raporunda" yer alan teknoloji yoğunluğu tanımına göre imalat sanayinin yapısında orta teknoloji sektörlerine doğru dönüşüm görülmektedir. Bununla beraber teknoloji yoğun sektörlerin ara malı ithalatına bağımlılığı ihracatın ithalata bağımlılığına ve cari açığın giderek artmasına yol açmaktadır.

Uygulanan bu para politikası ve mali politikalar Türkiye ekonomisinde verimliliği ve katma değeri artıracak sektörlerle doğru yoğunlaşmayı zorlaştırmak-

tadır. AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında yüksek ve ortanın üstü teknoloji sektörlerinin payı hâlâ düşük kalmaktadır. Verimliliğin hızla yükseldiği bu dönemde, reel ücretlerde hızlı gerilemenin de getirdiği ciddi bir rekabet avantajı sağlansa da Çin ve Hindistan gibi ucuz emek gücüne sahip ülkelerle tekstil, giyim, deri gibi geleneksel sektörlerde rekabet güçleşmiştir. İmalat sanayindeki gelişmeler ekonomik büyümeyi çok fazla etkilemekte ve ekonomik büyümenin öncü göstergesi olmakta, kriz yıllarında ise imalat sanayindeki gerileme, ekonomi genelindeki gerilemeden de fazla olmaktadır. Dolayısı ile bu sektördeki gerilemenin, ekonominin genel gerilemesinin ardındaki birincil neden olduğu söylenebilir. 1994, 1999, 2001 ve 2008 yılları bunun açık göstergesidir. Bu açıdan bakıldığında imalat sanayindeki katma değer gelişimi oldukça önemli hâle gelmektedir. Türkiye’de 2001 Krizi sonrasında imalat sanayindeki katma değer artışı önemli olmakla beraber diğer gelişmekte olan ülkelere kıyasla daha düşük kalmıştır. Örneğin gelişmekte olan altı ülkenin (Türkiye, Çin, Güney Kore, Brezilya, Meksika, Hindistan) dünya katma değeri içindeki paylarında Türkiye yaklaşık % 2 ile en düşük paya sahip ülkedir. En belirgin ve istikrarlı artış Çin’dedir. 2000-2005 döneminde katma değer Türkiye’de % 5,4 oranında büyürken, orta gelirli ülkelerde yaklaşık % 8 ve gelişen ülkelere ortalama % 6,6 büyümüştür. 2005-2008 döneminde de benzer bir seyir gözlemlenmektedir. Ancak ülkelerin nüfusu da dikkate alındığında Türkiye’nin hem orta gelirli ülkelere hem de gelişen ülkelere göre 2000’li yıllarda önemli bir mesafe aldığı görülebilir.

2008 yılı itibariyle Türkiye’de kişi başına katma değer, orta gelir düzeyindeki ülke ortalamasının yaklaşık iki katı ve gelişen ülke ortalamasının ise yaklaşık üç katıdır. Türkiye’nin Gümrük Birliğine üyeliği ile iyice belirginleşen dış ticaret örüntüsü, ucuz iş gücüne dayalı emek yoğun sanayilerin Türkiye’de kaldığına buna karşılık, sermaye yoğun ileri teknoloji gerektiren sanayilerin ise AB’nin gelişmiş ülkelerinde yoğunlaştığına işaret etmektedir. Buna rağmen bu sorunları aşmak için gerekli olan AR-GE harcamalarının Türkiye’de GSYH içindeki payı AB-27 ortalamasının oldukça altında seyretmektedir. Türkiye’nin sanayileşme stratejisine bakıldığında genel olarak bir koordinasyonsuzluk göze çarpmaktadır. Çok sayıda alanda birbirleri ile tutarlılığı gözetilmemiş ve gerçekleşmesi için iyi işleyen bir koordinasyon sisteminin tasarlanmamış olması Türkiye’nin ulusal nitelik taşıyan bir sanayileşme stratejisi takip etmediğini göstermektedir.

2000’li yıllarda giderek artan dış ticaret açıklarında özellikle ara malı ithalatının payı büyük olmuş, ihracat ara malı ithalatına bağımlı hâle gelmiş, hatta ara malı ithalatı toplam ihracatı aşmaya başlamıştır. Yıllık 70 milyar dolarları bulan dış ticaret açığı cari işlemler açığının da en önemli kaynağı hâline gelmiştir. Bu dönemde ithal malları içindeki yatırım malları ve tüketim malları oranı da azalmıştır. Türkiye’nin 2001 sonrasında yüksek ekonomik büyümeyi yakaladığı yıllarda kronik olarak dış ticaret açığı ve dolayısıyla cari işlemler açığı vermesinin ardındaki en önemli sebeplerden biri de imalat sanayi üretiminde ve ihracatta orta teknoloji malların üretimine geçiş yapmış olmasıdır. Orta teknoloji malların üretiminde kullanılan ara malları ülke içinde yeterince ucuz, kaliteli ve sürekli üretilemediği için bu mallar dışarıdan ithal edilmekte, bu da ihracatın ara malı ithalatına bağımlı hâle gelmesine yol açmaktadır.

Kronik cari işlemler açığının bir diğer önemli sebebi ise yüksek ve sürekli ekonomik büyümenin enerji tüketimini arttırması ve Türkiye’nin de enerjide büyük oranda ithalata bağımlı bir ülke olmasıdır. Örneğin yüksek büyüme oranlarının yakalandığı 2001-2008 arasında enerji açığı da % 65,3’ten % 71,7’ye çıkmıştır. Her ne kadar dünyada ispatlanmış doğalgaz rezervlerinin % 71’i ve petrol rezervlerinin % 73’ü Türkiye’nin yakın coğrafyasında bulunmaktaysa da Türkiye petrolde % 90, doğalgazda ise % 99 oranında dışa bağımlı bir ülke durumundadır. Türkiye yakın zamana kadar bu jeostratejik avantajından yeterince faydalanabilecek, Doğu’yla Batı arasında enerji nakil köprüsü olabilecek politikaları hayata geçirmede yeterince başarı sağlayamamıştır. Enerjiye bağımlılığın yüksek düzeyde olmasına ve büyümenin enerji ihtiyacına rağmen Türkiye’nin sürekliliği olan enerji politikalarına ve bir yol haritasına sahip olduğunu söylemek güçtür. Dünyanın siyasi ve ekonomik konjonktürüne ve başa geçen hükûmetlere göre değişen ve şekillenen kısa dönemli politikaların izlendiği ve bunun sonucunda uzun vadeli güçlü sistematik bir enerji politikasının olmadığı görülmektedir. Bununla beraber özellikle 2000’li yıllarda Türkiye, Avrupa’nın enerji arz güvenliğini sağlamada bir köprü olma stratejisini hayata geçirmeye çalışmakta ve bu konuda özellikle şu an tekel konumunda olan Rusya’ya rakip olmaya çalışmaktadır. Türkiye bu stratejisinde başarı kazandığı ölçüde en başta kendi enerji arz güvenliğini, dolayısıyla ekonomik büyümesinin sürekliliğinin önündeki en büyük engellerden ve kronik cari işlemler açığının en önemli sebeplerinden biri-

ni çözmüş, aynı zamanda da hem kendi bölgesinde hem de Avrupa Birliği karşısında önemli bir güç olma yolunda çok önemli bir adım atmış olacaktır.

Türkiye'nin ve hatta dünyanın yakın gelecekte başını en fazla ağrıtabilecek sorunlardan birisi de işsizlik sorunudur. Türkiye gibi genç nüfusu fazla olan ülkelerin işsizlikle mücadelede en etkili ve vazgeçilmez silahı yüksek ve sürekli büyüme hızlarıdır. Bununla beraber 2002-2008 arasında 27 çeyrek boyunca kesintisiz sağlanan ortalama % 6,5'lik büyüme hızına rağmen Türkiye'de işsizlik yaklaşık % 10 seviyelerinde çakılı kalmıştır. Yüksek büyüme hızları istihdam yaratmakla beraber Türkiye'nin yapısal sorunları sebebiyle yaratılan istihdam işsizlik oranını azaltmada yeterli gelmemektedir. Bu yapısal sorunların başında tarım sektöründeki verimsizlikten kaynaklanan gizli işsizliğin kırdan kente göçle beraber açık işsizliğe dönüşmesi gelmektedir. Diğer bir sebep, imalat sanayinde orta teknoloji malların üretimine geçilmesiyle beraber emek yerine giderek sermayenin kullanımının artmasıdır. Bir diğer sebep imalat sanayindeki bu dönüşümle birlikte kullanılan ara mallarının büyük oranda yurt dışından ithal edilmesi sebebiyle yurt içinde bu ara mallarını üreten sektörlerde istihdam kaybının oluşmasıdır. Ara malı ithalatının patlamasında Türkiye'deki yüksek faizlerden dolayı sıcak para girişinin çok fazla olması ve bunun da döviz kurlarını düşürüp TL'yi aşırı değerlendirmesinin etkisi de büyüktür. Bir diğer sebep büyük bir genç nüfusa sahip olan Türkiye'de her sene yaklaşık 750 bin kişinin iş gücüne dâhil olmasıdır. Verimlilik artışları da istihdamın artmamasının bir diğer sebebidir. Verimlilik artışında, 2001 krizinde işverenlerin çıkardıkları işçilerin yerine kriz geçtikten sonra yenilerini almak yerine mevcut işçilerin çalışma saatlerini arttırmalarının da etkisi bulunmaktadır. Kayıt dışılık, yüksek vergi ve primler vb. de Türkiye'de işsizliğin azaltılmasının önündeki diğer yapısal nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır. İşsizlikle beraber yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizlik sorunları da Türkiye'nin önünde çözülmeyi bekleyen diğer sorunlar olarak durmaktadır. Türkiye 21. yüzyılda küreselleşen dünyada kendine iyi bir yer edinmek istiyorsa yapısal ve kronik sorunlarını bir an önce çözmeli ve ucuz iş gücüne dayalı sektörlerde rekabet avantajı yaratarak kendine yer edinme açmazından kurtulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Abut, N., Yaman, K. ve Bozkurt, A. (1996). *2000'li yıllarda Türkiye'nin enerji politikası*. Kocaeli: Prestij Baskı.
- Adalet ve Kalkınma Partisi. (2002). *AKP - Acil eylem planı*. Ankara: AKP
- Ahi, Y. A. (2001). Zwischen anspruch und wirklichkeit. Sozialstaat und sozialpolitik in der Türkei. In K. Kraus & T. Geisen (Hrsg.), *Sozialstaat in Europa - geschichte, entwicklung, perspektive* (pp. 225-248). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Akbulut, G. (2008). Küresel değişimler bağlamında dünya enerji kaynakları, sorunlar ve Türkiye. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 32 (1), 117-137.
- Akçağlayan, A. (2007, Mayıs). *2001 Krizi ve sonrasında uygulanan para politikasının döviz kuru üzerindeki etkisi*. 8. Türkiye Ekonometri ve İstatistik Kongresi'nde sunulan bildiri, İnönü Üniversitesi, Malatya.
- Akyazı, H. (2008). Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın önemsenmeyen bağımsızlığı. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22(2), ss.81-99.
- Alper, Y. (2005). Sosyal güvenlik sistemimizde reform: Temel esaslar ve tartışmalar. *TİSK – İşveren Dergisi*, 44(2), 54-59.
- Angel-Blanco, F. (2002). The Spanish Public retirement system. Principal challenges and recent developments. *International Social Security Review*, 55(3), 57-72.
- Arat, K. (2003). *Türkiye'de Optimum döviz kuru rejimi seçimi ve döviz kurlarından fiyatlara geçiş etkisinin incelenmesi*. Uzmanlık yeterlilik tezi, TCMB, Ankara.
- Arıcan, E. (2005). Türkiye'de çıpa uygulamaları ve sonuçları: 1990-2004 Dönemi. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XX(1), ss.49-76.
- Arıcı, K. (1998). Cumhuriyetimizin yetmişbeşinci yılında Türk sosyal güvenlik sisteminde gelinen nokta. *Yeni Türkiye*, 23-24, 1923-1942.
- Ata, H. A. ve Arslan, İ. (2009). Döviz kuru ve piyasa dinamikleri ilişkisi (Türkiye ekonomisi için ampirik bir çalışma). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34, ss. 51-67.
- Ataman, C. B. (1999). *İşgücü piyasası ve istihdam politikasının temel prensipleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını.

- Aydın, Z. (2005). *The political economy of Turkey*. Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2008). *2008 kavşağında Türkiye: Siyaset, iktisat ve toplum*. İstanbul: Yordam Kitap. http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2008.pdf adresinden (29.12.2010) tarihinde edinilmiştir.
- Bairoch, P. (1996). Globalisation myths and realities: One century of external trade and foreign investment. In R. Boyer & D. Drache (Eds), *States against markets* (pp. 173-192). New York, NY: Routledge.
- Baldwin, R. E. & Martin, P. (1999). Two waves of globalization: Superficial similarities, fundamental differences. In H. Siebert (Ed.), *Globalization and Labor* (pp. 3-58). Germany: Institutut fur Welwirtschaft an der Univesitat Kiel.
- Banger, G. (2003). Sosyal güvende yeniden yapılanma sürecinde SSK'nin temel sorunları ve uygulama reformları [Elektronik versiyon]. *TİSK - İşveren Dergisi*, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=715&id=43 adresinden 25.6.2007 tarihinde edinilmiştir.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2001). *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*. http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Raporlar/Diger_Raporlar/15279C8914BD.pdf adresinden 10.05.2011 tarihinde edinilmiştir.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2003). *Yıllık Rapor 2003*. Ankara: BDDK.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2009a). *Krizden istikrara Türkiye tecrübesi - Çalışma tebliği* (gözden geçirilmiş ikinci baskı). Ankara: BDDK.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2009b). *Yıllık Faaliyet Raporu 2009*. Ankara: BDDK.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2010a). *Finansal Piyasalar Raporu* (Sayı, 17). Ankara: BDDK.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2010b). *Finansal Piyasalar Raporu* (Sayı, 18). Ankara: BDDK.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu. (2010c). *Krizden istikrara Türkiye tecrübesi - Çalışma tebliği* (gözden geçirilmiş üçüncü baskı). Ankara: BDDK.
- Barışık, S. (2010). Türkiye'de Finansal serbestleşme sürecinde mali baskınlığın bankacılık sektörüne etkisi (1980-2007 dönemi ekonometrik analiz). *Zeitschrift für die Welt der Türken*, 2(1), ss.429-447.

- Başaran, A. ve Bağdadioğlu, N. (2010). Türkiye elektrik sektöründe reform süreci, regülasyon ve rekabet politikası. *Sosyoekonomi*, 6 (12-Enerji Özel Sayısı), 138-148.
- Başbakanlık. (2010). *Mali Kural Kanun Tasarısı*. <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pDraftOfALaw.aspx> adresinden 10 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Bayülken, Y. ve Kütükoğlu, C. (2010). *Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmeleri (KOBİ'ler) Oda Raporu*. Ankara: TMMOB.
- Bernanke, B. S., Laubach, T., Mishkin, F. S., & Posen, A. S. (1999). *Inflation targeting-lessons from the international experience*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bhagwati, J. (2004). *In defense of globalization*. New York, NY: Oxford University Press.
- Bhalla, S. S. (2002). *Imagine there's no country: Poverty, inequality, and growth in the era of globalization*. Washington, DC: Peterson Institute.
- Biçerli, M. K. (2004). *İşsizlikle mücadelede aktif istihdam politikaları*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye iktisat tarihi: 1908-2002*. Ankara: İmge.
- Boratav, K. (2004). *İstanbul ve Anadolu'dan sınıf profilleri*. Ankara: İmge.
- Boratav, K. (2005). *1980'li yıllarda Türkiye'de sosyal sınıflar ve bölüşüm*. Ankara: İmge.
- Brady, D. & Denniston, R. (2006). Economic globalization, industrialization and deindustrialization in affluent democracies, 1960-2001. *Social Forces*, 85, 297-329.
- Brady, D., Beckfield, J., & Zhao, W. (2007). The consequences of economic globalization for affluent democracies. *Annual Review of Sociology*, 33, 313-334.
- Buğra, A. & Keyder, Ç. (2006). Turkish welfare regime in transformation. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 211-228.
- Bulut, C. (2002). *Kamu açıkları enflasyon, faiz oranı ve döviz kuru ilişkileri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. (2010a). *Merkezi yönetim bütçe büyüklükleri (2000-2011)*. <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFDFD2E3D99D08F44F> adresinden 10 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.

- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. (2010b). *Kamu net borç stoku*. <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?DIL=1&BELGEANAH=13838&DOSYAISIM=V31i.xls> adresinden 10 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. (t.y.). *Fonksiyonel sınıflandırmaya göre bütçe giderleri başlangıç ödeneklerinin GSYH ve bütçe içindeki payları* <http://www.bumko.gov.tr> adresinden 10 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Can, İ. (2003). Ekonomik krizlere karşı uygulanması gereken vergi politikası. *Maliye Dergisi*, 142, 69-107.
- Castells, M. (1996). *The information age*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Celasun, M. (2002, Eylül). *2001 Krizi, öncesi ve sonrası: Makroekonomik ve mali bir değerlendirme*. Uluslararası Ekonomi Kongresi'nde sunulan bildiri, Ekonomik Araştırma Merkezi, ODTÜ, Ankara.
- Chase-Dunn, C., Kawano, Y., & Brewer, B. D. (2000). Trade Globalization since 1795: Waves of Integration in the World-System. *American Sociological Review*, 65(1), 77-95.
- Cicioğlu, Ş. (2006). Fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik alternatif bir para politikası stratejisi: Enflasyon hedeflemesi. *TÜHİS*, Şubat-Mayıs 2006, ss.35-50.
- Çağlar, Ü. (2003). *Döviz kurları: Uluslararası para sistemi ve ekonomik istikrar*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Debelle, G. & Fischer, S. (1994). How independent should a central bank be?, In J.C. Fuhrer (Ed.), *Goals, guidelines and constraints facing monetary policymakers* (pp. 195-221). Federal Reserve Bank of Boston.
- Demirhan, E. (2002). *Para politikasının değişen yüzü: Enflasyon hedeflemesi*. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği Yayını.
- Demirkılıç, E. (2009). *Enerji Köprüsü'nden AB'ye giriş Türkiye'nin AB'ye girişinde alternatif yol*. http://www.politikkultur.org/FileUpload/ds30106/File/enerji_koprusunden_ab_ye_giris.pdf adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Derici, Ö. (2002). Dünden bugüne IMF-Türkiye ilişkileri. *Ekonomistler Bülteni*, 16, 31-39.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*. <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1974/plan3.pdf> adresinden 18 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.

- Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*. <http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1976/plan1.pdf> adresinden 18 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf> adresinden 18 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001a). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001b). *Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). *Türkiye sanayi politikası (AB üyeliğine Doğru)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2004). *Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi*. <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf> adresinden 27 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2005). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2005 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006a). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006b). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı: 2007-2013, Dış Ticaret, Özel İhtisas Komisyonu*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2008). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayını.

- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. (2009a). *2009 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2009b). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2010 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2009c). *İstanbul Uluslararası Finans Merkezi Stratejisi ve Eylem Planı*. http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/5065/IFM_Stratejisi_ve_Eylem_Planı.pdf adresinden 10.05.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2010). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2011 Yılı Programı*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2011a). *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2006*. <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCC41EB0226750A883> adresinden 14 Mart 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2011b). *Temel ekonomik göstergeler (2002-2008)*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0> adresinden 10 Mart 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (t.y). *Genel devlet toplam gelir ve harcamaları (1999-2011)*. <http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal> adresinden 18 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Dicken, P. (2003). *Global shift: Reshaping the global economic map in the 21st century* (4th ed.). New York, NY: Guilford Press.
- Dinç, C. (2009). *Sozialstaat als produkt einer staatselite - Die Türkei im südeuropäischen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Doğan, S. (2000). 2000-2002 dönemi Stand-by Programının Türkiye ekonomisi hedefleri-politikaları. *Banka-Mali Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 37(5), 1-23.
- Doğru Yol Partisi. (2001). *II. Demokrasi Programı güncelleştirilmiş özeti*. Ankara: Yazar.
- Doğruel, A. S. & Doğruel, F. (2008). *Türkiye sanayine sektörel bakış*. İstanbul: TÜSİAD.
- Ebbinghaus, B. & Visser, J. (2000). *Trade unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan.
- Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2002). *Ekonomi politikası, teori ve Türkiye uygulaması*. İstanbul: Om Yayınevi.

- Eken, M. H. (t.y.). *Yüksek faiz-düşük kur politikası*. <http://www.finanskulup.org.tr/assets/makale/M.Hasan.Eken.YukseFaiz.Dusuk.Kur.Politikasi.pdf> adresinden 26 Mayıs 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Enerji 2023 Derneği. (2010). *Türkiye ve asrın “stratejik” enerji hatlarına gelinen aşama*. <http://www.enerji2023.org/> adresinden 28 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). (2001). *Elektrik Piyasaları Kanunu*.
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK). (2003). *Petrol Piyasası Kanunu*.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB). (2010a). *Kömür*. <http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=kumur&bn=511&hn=&nm=384&id=40692> adresinden 13 Mart 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB). (2010b). *Petrol*. <http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=petrol&bn=222&hn=&nm=384&id=40693> adresinden 13 Mart 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Erçel, G. (1999). *2000 Yılı Enflasyonu Düşürme Programı: Kur ve para politikası uygulaması*. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/paraprog2/baskanmat5y.html> adresinden 20 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Erdoğan, E. ve Ener, M. (2000). Türkiye’de enflasyonla mücadele sürecinde son dönem uygulamalar ve değerlendirmesi. *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 177, 18-31.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economics*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. (2007). *Green paper on “An energy policy for Europe”*. Brüksel: Author.
- Fernandez-Kelley, P. (1983). *For we are sold, I and my people*. Albany, NY: SUNY Press.
- Ferrera, M. (1996). The “southern model” of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Friedman, T. (1999). *The lexus and the olive tree: Understanding globalization*. New York, NY: Farrar, Straus & Giroux.
- Friedman, T. (2006). *The world is flat: A short history of the twenty-first century*. New York, Ny: Farrar, Straus and Giroux.

- Fröbel, F., Heinrichs, J., & Kreye, O. (1980). *The new international division of Labor*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gamberoni, E. & Newfarmer, R. (2009). *Trade protection: Incipient but worrisome trends* [World Bank Trade Notes. Note 37]. Retrieved September 2, 2010, from http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade_Note_37.pdf.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2010). *Gelir, Kurumlar ve Katma Değer Vergisinin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı (1988 - 2010)*. http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_57.xls.htm adresinden 15 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Gereffi, G. (2005). The international economy and economic development. In N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 160-182). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldsmith, E. & Mander, J. (2001). *The case against the global economy: And for a turn towards localization*. San Francisco, CA: Earthscan Publications.
- Gough, I. (1996, Summer). Social assistance in Southern Europe. *South European Society & Politics*, 1(1), 1-23.
- Gönencan, Z. (2005). Sosyal güvenlik sistemimizde reform arayışları. *TİSK - İşveren Dergisi*, 44(2), 38-41.
- Göze Kaya, D. ve Durgun, A. (2009). 1923-1938 dönemi Atatürk'ün maliye politikaları: Bütçe ve vergi uygulamaları. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19, 233-248.
- Greider, W. (1997). *One world, ready or not: The manic logic of global capitalism*. New York, NY: Simon&Schuster.
- Guillen, M. F. (2001). Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social science literature. *Annual Review of Sociology*, 27, 235-260.
- Gül, E., Ekinci, A. ve Konya, S. (2009). *Türkiye'de istihdam politikaları: Yapısal bir analiz*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Güloğlu, B. (2001). *İstikrar programından istikrarsızlığa (Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri)*. <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/bulent1.pdf> adresinden 17 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2010). Maliye politikasında yeni trend: Mali kurallar. C. C.Aktan, A. Kesik ve F. Kaya (Ed.), *Mali kurallar* (pp. 63-83). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

- Güner, S., Albostan, A. ve Fırtına, İ. (2009, Ekim). *Türkiye’de enerji arz güvenliği ve enerji senaryoları*. Türkiye 11. Enerji Kongresi’nde sunulan bildiri, Elektrik Mühendisleri Odası, İzmir.
- Gürdal, T. (2008). Türkiye’de faiz dışı fazla ve borçların sürdürülebilirliği (1975-2007 dönemi). *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, X(II), 417-442.
- Hausmann, R. (2010). *Turkey and the world: A look into the past and future*. Dokuzuncu Sanayi Kongresi’nde sunulan bildiri, ISO, İstanbul, <http://www.iso.org.tr/kongre/sunumlar.aspx>, adresinden 2 Ocak 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Hazine Müsteşarlığı, (t.y.) *Türkiye ekonomisi*. http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Treasury%20Web/Statistics/Economic%20Indicators/egosterge/Sunumlar/Ekonomi_Sunumu_TR.pdf (01.03.2011)
- Hazine Müsteşarlığı. (2001a). *3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu-EK E*. Ankara: TCMB. (Çevrimiçi) http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet_mektubu.pdf adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Hazine Müsteşarlığı. (2001b). *20 Kasım 2001 tarihli niyet mektubu*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/nm2811/nm2811.html> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Hazine Müsteşarlığı. (2003). *Kamu Borç Yönetim Raporu*. <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/S%c3%bcreli%20Yay%c4%b1nlar/KBYR%20Ar%c5%9fiv/2003/Kamu%20Bor%c3%a7%20Y%c3%b6netim%20Raporu%20%2c%20Nisan%202003.pdf> adresinden 20 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Hazine Müsteşarlığı. (2009). *Küresel mali krize karşı politika tedbirleri*. http://www.hazine.gov.tr/doc/Guncel/Politika_Tedbirleri.pdf adresinden 10 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Held, D., McGrew, A. G., Goldblatt, D, & Perraton, J. (1999). *Global transformations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Herce, J. A. & Perez-Diaz, V. (1995). *Reform of the public pension system in Spain*. Barcelona: Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1996). *Globalization in question*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Hoogvelt, A. (1997). *Globalization and the postcolonial world*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

- House of Commons Business and Enterprise Committee. (2008). *Keeping the door wide open: Turkey and EU accession*. London: Author.
- IMF Press Release, No. 05/104 11 Mayıs 2005, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05104.htm>
- International Labor Organization. (2010). *Yearly data of total and economically active population, employment, unemployment, hours of work, wages, Labor cost, consumer price indices, occupational injuries, strikes and lockouts: 1969-2008*. <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>. adresinden 22 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- İktisadi Kalkınma Vakfı. (2009, 1-15 Haziran). *İKV Bülteni*. <http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/1-15haziran2009.pdf> adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- İstanbul Sanayi Odası (2010). *İmalat sanayinin temel göstergeler açısından yapısal analizi*. İstanbul.
- İstihdam paketi tamam, primde 5 puan indirim. (2008, 22 Nisan). *Referans Gazetesi*. http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=95333 adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Jurado, G. & Teresa-Naldini, M. (1996, Winter). Is the south so different? Italian and Spanish families in comparative perspective. *South European Society & Politics*, 1(3), 42-65.
- Kadioğlu, F., Kotan, Z. ve Şahinbeyoğlu, G. (2001). *Kura dayalı istikrar politikası uygulaması ve ödemeler dengesini geliştirmeleri: Türkiye 2000*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/discus/dpaper51.pdf> adresinden 9 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Kandiller, R. (2001). Güçlü ekonomiye geçiş programı ve ötesi. *Dış Ticaret Dergisi*, 6(22), 55-60.
- Kantarıcı, H. B. ve Karacan, R. (2008). Mali disiplinin sağlanması açısından Türkiye IMF ilişkilerinin değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 155, 144-158.
- Kara, A. H. ve Orak, M. (2008, Ekim). *Enflasyon hedeflemesi*. Ekonomik Tartışmalar Konferansı'nda sunulan bildiri, İstanbul.
- Karagöl, E., Erbaykal, E. ve Ertuğrul, H. M. (2007). Türkiye'de ekonomik büyüme ile elektrik tüketimi ilişkisi: Sınır Testi yaklaşımı. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 8 (1), 72-80.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010). Kurallı maliye politikası: Türkiye'de kurallı maliye politikası örnekleri. *Maliye Dergisi*, 158, 226-261.

- Karluk, R. (2007). *Cumhuriyetin ilanından günümüze Türkiye ekonomisi'nde yapısal dönüşüm*. İstanbul: Beta Basım.
- Katrungalos, G. & Laziridis, G. (2003). *Southern European welfare states - problems, challenges and prospects*. New York: Aggrave.
- Kaufmann, F. X. (2003). *Varianten des wohlfahrtsstaates. Der Deutsche sozialstaat im internationalen vergleich* [Refah devletin varyasyonları -Alman sosyal devletin uluslararası mukayesesi]. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.
- Kaya, F. (2009). *Mali kural uygulamaları ve Türkiye incelemesi* (DPT-Uzmanlık tezleri). Ankara: Yıllık Programlar ve Konjonktür Genel Müdürlüğü.
- Kaya, Y. (2008). Proletarianization with polarization: Industrialization, globalization and social class in Turkey, 1980-2005. *Research in Social Stratification and Mobility*, 26(2): 161-181.
- Kaya, Y. (2010). Globalization and industrialization in 64 developing countries, 1980-2003. *Social Forces*, 88(3), 1153-1182.
- Kazgan, G. (2005). *Türkiye ekonomisinde krizler (1929-2001)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kennedy, S. & Robbins, J. (2001). *The role of fiscal rules in determining fiscal performance*. Canadian Department of finance working paper, No. 16.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2004). *Türkiye ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kesik, A. ve Bayar, N. (2010). Uluslararası uygulamalar ışığında mali kurallar ve mali disiplin. C. C. Aktan, A. Kesik ve F. Kaya (Ed.), *Mali kurallar içinde* (pp. 46-62). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Keyder, Ç. (1987). *State and class in Turkey: A study in capitalist development*. New York, NY: Verso.
- Khan, M. S. (2003). *Current issues in the design and conduct of monetary policy*. IMF working paper (WP/03/56). Retrieved September 16, 2010, from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0356.pdf>.
- Klein, P. G. (1998). New institutional economics, <http://www.valuefronteira.com/vf/images/fetextbooks1/new%20institutional%20economics.pdf>, adresinden 8 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Kliksberg, B. (1994). The necessary state: A strategic agenda for discussion. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 183-196.

- Koo, H. (1990). From farm to factory: Proletarianization in Korea. *American Sociological Review*, 55, 669-681.
- Korkmaz, A. ve Mahiroğulları, A. (2007). *İşsizlikle mücadelede emek piyasası politikaları Türkiye ve AB ülkeleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Lee, C. K. (1998). *Gender and the South China Miracle*. Berkely, CA: University of California Press.
- Maliye Hesap Uzmanları Vakfı. (2004). *Sosyal güvenlik kurumların kaynak sorunları ve çözüm önerileri*. Ankara: MHUV
- Mangen, S. P. (2001). *Spanish society after Franco. Regime transition and the welfare state*. Hampshire: Palgrave.
- Mardin, Ş. (1994). *Türk modernleşmesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Matsaganis, M. (2004). *A tale of recurrent policy failure? Tackling retirement pensions in Greece*. URGE Working Paper 3/2004.
- Matsaganis, M. (2006). *Trade unions and pension reform in Greece*. Working Paper Athens University of Economics and Business
- McMichael, P. (2000). Development and social change: A global perspective. Thosand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- McMichael, P. (2001). World systems analysis, globalization and incorporated comparison. *Journal of the World-systems Research*, 3, 668-690.
- Mesleki Eğitim ve Öğretim Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi İş Piyasası Ekibi. (2007). *Türkiye ve Lizbon Hedefleri Türkiye-AB karşılaştırması*. <http://www.tesk.org.tr/tr/proje/yurutulen/ekspertiz/lizbon.html> adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Milli Prodüktivite Merkezi, <http://www2.mpm.org.tr/verimlilikgostergeleri/UlusalVerimlilikGostergeleri.aspx> adresinden 10 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Mishkin, F. (2000). Inflation targeting in emerging - market countries. *The American Economic Review*, 90(2), ss.105-109.
- Moreno, L. (2004). Spain's transition to new risks: A farewell to 'superwomen'. In P. Taylor-Goody (Ed.), *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state* (pp. 133-156). Oxford: Oxford University Press,
- Moreno, R. (2001). *Pegging and stabilization policy in developing countries*. Retrieved January, 10, 2007, from <http://www.frbsf.org/publications/economics/review/2001/article2.pdf>.

- Müslümov, A. (2002). *Döviz kuru sistemleri ve Türkiye’de uygulanan döviz kuru sistemlerinin ekonomiye etkileri*. TÜGİAD. http://www3.dogus.edu.tr/amuslumov/Kur/6.%20KDIP%20_%20MHO.pdf adresinden 16 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (2010). *Aylık ekonomik gelişmeler*, İstanbul: MÜSİAD Tarafından Yayınlanmış Değerlendirme.
- Naldini, M. (2003). *The family in the mediterranean welfare state*. Oxford: Cass.
- O’Donnell, O. & Tinios, P. (2003). The politics of pension reform. Lessons from public attitudes in Greece. *Political Studies*, 51, 262-281.
- O’Riain, S. (2000). States and markets in an era of globalization. *Annual Review of Sociology*, 26, 187-213.
- Obstfeld, M. & Taylor, A. M. (2003). Globalization and capital markets. In M.D. Bordo, A. M. Taylor & J. G. Williamson (Eds.), *Globalization in historical perspective* (pp. 121-188). Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Oğuz, Ş. (2010). *Türkiye’de enflasyon sürekliliğinin analizi: Tarihsel trendi ve TÜFE alt gruplarındaki farklılaşması*. Uzmanlık yeterlilik tezi, TCMB, Ankara.
- Ohmae, K. (1995). *The end of the nation state: The rise of regional economies*. New York, NY: The Free Press
- Ohmae, K. (1999). *The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy*. New York, NY: HarperCollins Publishers.
- Okur, M. (2010, 30 Kasım). Vasıfsız genç neye yarar? *Sabah Gazetesi*. http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/okur/2010/11/30/vasifsiz_genc_neye_yarar adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Olson, M. (1996). Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and others poor, *Journal of Economic Perspectives*, 10(2), 3-24.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). *OECD factbook 2010*.
- Oyan, O. ve Aydın, A. R. (1991). *Türkiye’de maliye ve fon politikaları alternatif yönelişler*. Ankara: Adım Yayıncılık.
- Öncü, A. (2003). Dictatorship plus hegemony: A gramscian analysis of the Turkish state. *Science and Society*, 67, 303-328.

- Öniş, Ziya. (2002). Post-war economic development performance of Turkish economy: A political economy perspective. In C. Kollias & G. Günlük-Şenesen (Eds.), *Greece and Turkey in the 21st century: Conflict or cooperation?* New York, NY: Nova Science Publishers.
- Özçelik, Ö. ve Tuncer, G. (2007). Atatürk dönemi ekonomi politikaları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, IX(1), 253-266
- Özkaplan, N. (2008). *Türkiye işgücü piyasasının dönüşümü (1980-2007)*. http://www.keig.org/RaporVeriler_TURK_Ayrinti.aspx?id=8 adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Öztürk, S. (2003). *Enflasyon hedeflemesi*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Pack, H. (2000). Industrial policy: Growth elixir or poison. *The World Bank Research Observer*, 15(1), 47-67.
- Pamir, A. N. (2006). *Enerji güvenliği: 2023'e doğru enerji alanında küresel gelişmeler*. Ankara: Avrasya Bir Vakfı Yayınları.
- Parasız, İ. (2003). *Türkiye ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Resmi Gazete (2010) 2010/958 Orta Vadeli Program (2011-2013)'ın Kabul Edilmesi Hakkında Karar, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101010-1.htm> adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social theory and global culture*. London, UK: Sage Publications.
- Robinson, W. I. & Haris, J. (2000). Towards a global ruling class? Globalization and the transnational capitalist class. *Science and Society*, 64, 11-54.
- Rodrik, D. (2002). *Türkiye sanayileşmenin neresinde?* http://web1.boun.edu.tr/halim-gurgenci/odtu76/Turkiye_Sanayilesmenin_Neresinde.pdf adresinden 16 Temmuz 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Rodrik, D. (2009a). *Tek ekonomi çok reçete - Küreselleşme, kurumlar ve iktisadi büyüme* (çev. N. Domaniç). Ankara: Eflatun Yayınevi.
- Rodrik, D. (2009b). Growth after the crisis. In M. Spence & D. Leipziger (Eds.), *Globalization and growth: Implications for a post-crisis world* (pp.125-150), Washington: World Bank.

- Saatçioğlu, C. ve Küçükaksoy, İ. (2004). Türkiye ekonomisinin enerji yoğunluğu ve önemli enerji taşıma projelerinin ekonomiye etkisi. *Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 19-40.
- Saraçoğlu, F. (2009). 1930-1939 döneminde vergi politikası. *Maliye Dergisi*, 157, 131-149.
- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. New York, NY: W.W. Norton & Company Ltd.
- Sermaye Piyasası Kurulu. (2007). *Faaliyet Raporu 2007*. <http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=493&fn=493.pdf> adresinden 08.05.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Seymen, D., Bilici, Ö. ve Şanlısoy, S. (2009, June). *Türk dış ticareti'nin yönü, dış ticaret politikası perspektifinden bir değerlendirme*. Paper presented at EconAnadolu 2009: Anadolu International Conference in Economics, Eskişehir, Turkey.
- Sklair, L. (2001). *The transnational capitalist class*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (2010). *2010 yılı Nisan ayı mali istatistikler*. <http://www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/0135020042c9a90cb7acffb9af2a40aa/nisan2010.xls?MOD=AJPERES> adresinden 10.10.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Şahin, H. (2002). *Türkiye ekonomisi tarihsel gelişimi-bugünkü durumu* (7. basım). Ankara: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Şahin, H. (2006). *Türkiye ekonomisi, tarihsel gelişimi-bugünkü durum*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Şahin, H. (2007). *Türkiye ekonomisi tarihsel gelişimi-bugünkü durumu* (9. basım). Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Şahin, V. (2006). *Enerji sektöründe yeniden yapılanma: Sorunlar ve çözüm önerileri*. İstanbul: Yerküre Kitaplığı Yayınevi.
- Şamiloğlu, F. (2001). *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı üzerine bir değerlendirme*. <http://www.archive.ismmmo.org.tr/docs/.../10%20%-2055%20FA-MILSAMIOGLU.doc> adresinden 20 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Şenses, F. ve Taymaz, E. (2003). Unutulan bir amaç: Sanayileşme ne oluyor? Ne olmalı? *Economic Resarch Center (ERC) Working Papers in Economics*, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/sayfa.php?icerik=papers&lang=eng>, adresinden 10 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.

- Şıklar, İ. (2006). *Para teorisi ve politikası*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Şimşek, H. A. (2007). Türkiye’de 2000 sonrasında uygulanan istikrar programlarının kamu maliyesine etkileri. *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 44(512), 52-68.
- Şimşek, H. A. ve Altay, A. (2009). Küresel kriz ortamında Türkiye’de maliye politikalarının değerlendirilmesi. *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 46(528), 11-23.
- T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı. (2009). *Stratejik Plan 2009-2013*.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2004). *Sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanması ve genel sağlık sigortası oluşturulması – Hükümet programı ve acil eylem planı çerçevesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın sorumluluğunda yürütülen faaliyetlerimiz*. <http://www.calisma.gov.tr/projeler/tekcati.htm> adresinden 9.9.2010 tarihinde edinilmiştir.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Enerji Su ve Çevre İşleri Genel Müdür Yardımcılığı. (2009). *Türkiye’nin enerji stratejisi*. Ankara: Yazar.
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. (2008). *Atatürk dönemi maliye politikaları*. Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. (t.y.) <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1yYVMk33awoJ:www.sgb.gov.tr/esad/Ekonomik%2520Gstergeler/Milli%2520Gelir/Tablo%2520I-18%2520T%C3%BCrkiye’de%2520Tasarruf.xls+T%C3%BCrkiye%E2%80%99de+Yat%C4%B1r%C4%B1m-Tasarruf+Dengesi+sgb&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr&source=www.google.com.tr> (29.12.2010)
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu. (2010). *2010 Nisan - Haziran Faaliyet Raporu*. http://www.tmsf.org.tr/documents/reports/tr/TMSF_3_AYLIK_RAPOR_NISAN_HAZIRAN_2010.pdf adresinden 08.08.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Teksöz, T. (2005). Mevcut sistem mali açıdan sürdürülebilirliğini yitirmiştir. *TİSK - İşveren Dergisi*, 44(2), 31-34.
- Tezel, A. (2008). *İstihdam paketi işverenleri de sevindirmeyecek*. <http://www.sskemekli.com/ali-tezel/istihdam-paketi-isverenleri-de-sevindirmeyecek-ali-tezel-05.06.2008.html> adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- The World Bank. (2010). *World development indicators & global development finance*, <http://data.worldbank.org/indicator?display=default> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.

- Therborn, G. (2000). Globalizations: Dimensions, historical waves, regional effects, normative governance. *International Sociology*, 15(2), 151-179.
- Toprak, M. ve Demir, O. (2001). Türk bankacılık sektörü: Sorunlar, krizler ve arayışlar. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(2), ss.1-26
- Torba Yasaya Karşı Sokaktalar (2010, 10 Aralık) *Birgün Gazetesi*. http://www.birgun.net/workers_index.php?news_code=1291986426&day=10&month=12&year=2010 adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Truman, E. M. (2003). *Inflation targeting in the world economy*. Washington, DC: Institute for International Economy.
- Tunalı, H. (2007). *Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında Türk bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması*. Yayımlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türel, O. (2002). Kriz: Nereden nereye. *İktisat-İşletme ve Finans*, 17(194), 39-50
- Türel, O. (2008). *Türkiye’de sanayi politikalarının dünü ve bugünü*. http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/TurelJan08.pdf adresinden 12 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türk Makine Mühendisleri ve Mimar Odaları Birliği. (2006). *TMMOB Enerji Raporu 2006*. Ankara: Yazar.
- Türk Makine Mühendisleri ve Mimar Odaları Birliği. (2007). *Uluslararası Doğal Gaz Sergisi 2007 bildiriler kitabı*. Ankara: Cem Web Ofset Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
- Türkiye Bankalar Birliği. (2009). *İstanbul’un uluslararası finans merkezi olma potansiyelinin değerlendirilmesi*. http://www.tbb.org.tr/Dosyalar/Arastirma_ve_Raporlar/iufm.pdf adresinden 10.05.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/istatistikler/BTY01.pdf, adresinden 10 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2010). *51. Hükümet Programı*. <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP51.htm> adresinden 25 Mayıs 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1999a): *4447 Nolu Kanun*. Ankara: TBMM.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1999b): *4729 Nolu Kanun*. Ankara: TBMM.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2006a): *5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu*. Ankara: TBMM.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2006b): *5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Kanunu*. Ankara: TBMM.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2006c): *Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu*. Ankara: TBMM
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (1997). *Yıllık Rapor 1997*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/97turkce/97RAPOR2.html> adresinden 13 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (1998). *Yıllık Rapor 1998*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/98turkce/yraporxyeni.html> adresinden 13 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (1999). *Yıllık Rapor 1998*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/98turkce/98RAPOR2.html> adresinden 28 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2000a). *Yayınlar/Yıllık Rapor/2000*. Ankara (15.12.2010)
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2000b). 2001 Yılı Üçüncü Ve Dördüncü Üç Aylık Kur Sepeti. link: http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/3_4donemsepet.html <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/bantgraf.gif> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2001a). *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf adresinden (18.12.2010) tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2001b). *Yayınlar/Yıllık Rapor/2001*. Ankara http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/01turkce/bolum_II2001.pdf (25.12.2010)
- TCMB, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (2001c), IMF'ye Verilen 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu. <http://www.tcmb.gov.tr> (15.12.2010) tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2001d). *Para Politikası Raporu, Kasım 2001*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/parapol/ppr-kasim2001.pdf> adresinden 17 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2002). *Yıllık Rapor 2001*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/01turkce/yraporxyeni.html> adresinden 3 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2003). *Yıllık Rapor 2002*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/02turkce/yraporxyeni.html> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2004). *Yıllık Rapor 2003*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/03turkce/yraporxyeni.html> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2005a). *Enflasyon hedeflemesi rejiminin genel çerçevesi ve 2006 yılında para ve kur politikası*. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/DUY2005-56.pdf> adresinden 21 Şubat 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2005b). *Yıllık Rapor 2004*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/04turkce/yraporxyeni.html> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2006a). *2007 yılında para ve kur politikası*. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2006/2007ParaPol.pdf> adresinden 5 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2006b). *Enflasyon hedeflemesi rejimi*. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/EnflasyonHedeflemesiRejimi.pdf> adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2006c). *Enflasyon Raporu 2006-I*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-ocak2006.pdf> adresinden 11 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2006d). *Turkish balance of payments statistics*. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2007a). *2008 yılında para ve kur politikası*. Ankara. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2007/Baskan_2008Parapol.pdf adresinden 5 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2007b). *Bülten*, S. 6. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/Bulten_Turkce6.pdf adresinden 5 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2007c). *Yıllık Rapor 2006*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/06turkce/06turkce.pdf> adresinden 1 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2008a). *2009 yılında para ve kur politikası*. Ankara. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2008/Baskan_ParaPol09.pdf adresinden 5 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2008b). *Yıllık Rapor 2007*. Ankara. <http://www.tcmb.gov.tr/research/yillik/07turkce/07turkce.pdf> adresinden 1 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2009). *2010 yılında para ve kur politikası*. Ankara. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2009/Baskan_ParaPol10.pdf adresinden 5 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2010a). *Enflasyon Raporu 2010-II*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-nisan2010.pdf> adresinden 21 Şubat 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2010b). *Enflasyon Raporu 2010-III*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-temmuz2010.pdf> adresinden 21 Şubat 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2010c). *Enflasyon Raporu 2010-IV*. <http://www.tcmb.gov.tr/research/parapol/enf-ekim2010.pdf> adresinden 21 Şubat 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2010d). *Finansal İstikrar Raporu Mayıs 2010*. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/finist/finistikrar2010.php> adresinden 11 Temmuz 2010 tarihinde edinilmiştir.
- 217 Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2010e). *Başkan Yılmaz'ın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda yaptığı sunum*. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2010/PlanButce_Ekim2010.pdf adresinden 11 Temmuz 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2011a). *İstatistiki veriler (EVDS), genel istatistikler; dış ticaret geniş ekonomik kategorileri sınıflamasına göre (BEC)*. <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html> adresinden 14 Mart 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2011b). *İstatistiki veriler (EVDS), genel istatistikler; ödemeler dengesi analitik sunum*. <http://evds.tcmb.gov.tr/cbt.html> adresinden 14 Mart 2011 tarihinde edinilmiştir.

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (t.y.). *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf adresinden 21 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, (2006). *Büyüyen sektörlerin artan ithalatı ve cari açığa ilişkin gelişmeler*. <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bsaivcaig.pdf> adresinden 25 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, (2007). *Türkiye'nin rekabet gücü için sanayi politikası çerçevesi*. http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/.../sanayi_politikasi_cercevesi.pdf, adresinden 12 Eylül 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2008). *Fiyat endeksleri ve enflasyon*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2010a). *Dış Ticaret İstatistikleri*. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=12&ust_id=4 adresinden 12 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2010b). *İşgücü İstatistikleri*. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=25&ust_id=8 adresinden 28 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2010c). *Gelir, Tüketici, Tüketim ve Yoksulluk İstatistikleri*. http://www.tuik.gov.tr/AltKategori.do?ust_id=7 adresinden 28 Ekim 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2010d) İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/isgucu-app/isgucu.zul> adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2011). *Dış ticaret istatistikleri, ekonomik faaliyetlere (USSS 3. Rev) göre ihracat*. http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?tb_id=12&ust_id=4 adresinden 14 Mart 2011 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye İş Kurumu. (2007). *2006 İstatistik Yılı*. Ankara: Türkiye İş Kurumu
- Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu. (2010). *Ulusal İstihdam Stratejisi (Türk-İş görüşleri)*. <http://www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/istihdam.doc> adresinden 20 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Katılım Bankaları Birliği. (2010). *Katılım bankaları 2009*. [http://www.tkbb.org.tr/download/KATILIMBANK2009TURKCE\(INTERNET\).pdf](http://www.tkbb.org.tr/download/KATILIMBANK2009TURKCE(INTERNET).pdf) adresinden 11.07.2010 tarihinde edinilmiştir.

- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği. (2007). *Global finans merkezleri ve İstanbul*. http://www.tspakb.org.tr/tr/Portals/57ad7180-c5e7-49f5-b282-c6475cdb7ee7/AIM_Yayin_ve_Raporlar_Arastirma_Raporlari_Global_Fin_Mer.pdf adresinden 07.11.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği. (2009). *Türkiye Sermaye Piyasası Raporu 2009*. http://www.tspakb.org.tr/tr/Portals/57ad7180-c5e7-49f5-b282-c6475cdb7ee7/AIM_Yayin_ve_Raporlar_Faaliyet_Raporlari_2009_tr.pdf adresinden 08.08.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği. (2010). *Sermaye Piyasasında Gündem Haziran 2010*. http://www.tspakb.org.tr/tr/Portals/57ad7180-c5e7-49f5-b282-c6475cdb7ee7/AIM_Yayin_ve_Raporlar_Aylik_Yayinlar_2010_gundem_201006.pdf adresinden 08.08.2010 tarihinde edinilmiştir.
- Uğurlu, Ö. (2009). *Çevresel güvenlik ve Türkiye’de enerji politikaları* (1. bs). İstanbul: Örgün Yayınevi.
- Ul-Haque, I. (2007). *Rethinking industrial policy* [United Nations Conference on Trade and Development, No: 183, United Nations.
- Uludağ, İ. ve Arıcan, E. (2003). *Türkiye ekonomisi teori-politika-uygulama*. İstanbul: Der Yayınları.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2010). *FDI Online*. http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en adresinden 12 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- United Nations Industrial Development Organization, (2010) *Statistical country briefs*. <http://www.unido.org/index.php?id=1000313> adresinden edinilmiştir.
- United Nations Population Fund (UNFPA). (2010). *Ülkeler dünya nüfusu raporu*. <http://www.euractiv.com.tr/enerji/article/enerji-tketiminde-trkiye-avrupa-sonuncusu-013427> adresinden 23 Aralık 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Uygur, E. (2001). Krizden krize Türkiye ekonomisi: 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri. *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2001/1* içinde (ss. 22-35.), Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara: 7 Nisan 2001, ISBN 975-95354-6-7 (<http://www.tek.org.tr/dosyalar/KRIZ-2000-20013.pdf>).
- Uygur, E. (2001). *Krizden krize Türkiye, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri* [Türkiye Ekonomi Kurumu tartışma metni, No: 2001/1]. <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/krizdenkrize.pdf> (27.12.2010)

- Uzunoglu, S. (2004). *IMF ile nereye kadar?* İstanbul, İTO Yayınları, Yayın No:2004/43.
- Varçın, R. (2004). *İstihdam ve işgücü piyasası politikaları*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Voyvoda, E., & Yeldan, E. (2002). *Beyond crisis adjustment: Investigation of fiscal policy alternatives in an OLG model of endogenous growth for Turkey*. Retrieved September 10, 2010, from http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/V&Yolg2002_1.pdf.
- Vural, İ. Y. (2008). Atatürk dönemi maliye politikaları: Liberal iktisattan karma ekonomiye. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20, 77-114.
- Wade, R. (2005). What strategies are viable for developing countries today? The world trade organization and the shrinking of “development space”. In K. P. Gallagher (Ed.), *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs* (pp. 80-101). London, UK: Zed Books.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system, vol. 1: Capitalist agriculture and the origin of the European world-economy in the sixteenth century*. New York, NY: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1980). 1980. *The modern world-system, vol. II: Mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1600-1750*. New York, NY: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1989). *The modern world-system, vol. III: The second era of great expansion of the capitalist world-economy, 1730-1840s*. New York, NY: Academic Press.
- Wallerstein, I. (2000). Globalization or the age of transition? A long-term view of the trajectory of the world-system. *International Sociology*, 15(2), 249-265.
- World Bank. (2010). *World Development Indicators Online*. <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2> adresinden 22 Kasım 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Yeldan, E. (2001a). Birinci yılında 2000 - Enflasyonu Düşürme Programının değerlendirilmesi. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, XXV(226), 157-174.
- Yeldan, E. (2001b). *Küreselleşme sürecinde Türkiye ekonomisi: Bölüşüm, birikim ve büyüme*. İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Yeldan, E. (2001c). Türkiye’de IMF destekli enflasyonla mücadele programı, bir istikrar ve düzen programı mı, yoksa fakirleşme ve mali kaos reçetesi mi? *Yeni Türkiye*, 7(41):570-586.

- Yeldan, E. (2002). *Behind the 2000/2001 Turkish Crisis: Stability, credibility, and governance, for whom?* Retrieved September 25, 2010, from www.networkideas.org/feathm/dec2002/Erinc_Paper.pdf
- Yıldırım, O. (2003). *Kura dayalı istikrar politikası çerçevesinde Enflasyonu Düşürme Programı ve Türkiye ekonomisinde yeni istikrar arayışları*. <http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/.../istikrar.doc> adresinden 20 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Yıldırım, O. (t.y.). *Kura Dayalı İstikrar Programı Çerçevesinde Enflasyonu Düşürme Programı ve Türkiye ekonomisinde yeni istikrar arayışları*. http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/Tanitim_KoordinasyonDb/istikrar.doc adresinden 10 Ağustos 2010 tarihinde edinilmiştir.
- Yılmaz, A. O. ve Uslu, T. (2007). Energy policies of Turkey during the period 1923-2003. *Energy Policy*, 35, 258-264.
- Yılmaz, H. H. (2007). *İstikrar programlarında mali uyumda kalite sorunu: 2000 sonrası dönem Türkiye deneyimi*. Ankara: TEPAV Yayını.
- Yılmaz, K., Akcay, C. ve Alper, E. (2002). *Enflasyon ve büyüme dinamikleri, gelişmekte olan ülke deneyimleri ışığında Türkiye analizi*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Yiğit, N. (2009). Türkiye’de ve yükselen ekonomilerde para politikası uygulamaları ve enflasyon hedeflemesi. Mesleki yeterlilik tezi, T.C. Maliye Bakanlığı, Ankara.
- Yorkan, A. (2009). Avrupa Birliği’nin enerji politikası ve Türkiye’ye etkisi. *Bilge Strateji*, 1 (1), 24-39.
- Yücel, B. F. (1994). *Enerji ekonomisi*. Ankara: Febel Ltd. Şti. Yayınları.

İTO YAYINLARI (2009)

- 2009- 1 Züccaciye-Turizm Sektörleri Ekonomik Etkileşimi
- 2009- 2 Züccaciye-Turizm Sektörleri Ekonomik Etkileşimi: özet rapor
- 2009- 3 Organik Tarım Bakımından Türkiye'nin Potansiyeli, Bugünkü Durumu ve Geleceği
- 2009- 4 Sosyal Güvenlik ve Vergi Mevzuatındaki Düzenlemelerin Etkileri
- 2009- 5 Profesyonel Mutfak ve Ekipmanları İçin Avrupa Direktifleri ve Standartlarının Uygulama Rehberi
- 2009- 6 Haberlerden Yansıyan İTO: 2005-2008
- 2009- 7 Toptancı Hallerinin Tarım Sektörüne Katkıları ve Ekonomideki Önemi (CD)
- 2009- 8 Dünden Bugüne İstanbul'da Yaygın Eğitim
- 2009- 9 E-Ticaret Güvenlik Rehberi
- 2009-10 Türkiye'de Optometrik Ürünler Sektörü
- 2009-11 Meslek Dalları İtibariyle İstanbul'daki Meslek Liseleri
- 2009-12 Fiyat İndeksleri (=Price Indices)
- 2009-13 İstanbul Balık Hali'nin Pazarlama ve Satış Durumu
- 2009-14 Türkiye'de ve Dünyada Tarımsal Destekleme Politikası
- 2009-15 Türkiye'de Madencilik
- 2009-16 Düzenleyici Etki Analizi Rehberi
- 2009-17 İstanbul'da Kırk Yıllık 40 Lezzet Durağı (=40 Relais Gourmands, 40 Ans d'Histoire des Saveurs d'İstanbul)
- 2009-18 Türkiye'de Otelciliğin ve Kongre Turizminin Geliştirilmesi
- 2009-19 Halkla İlişkiler Yönetimi
- 2009-20 Geçmişten Günümüze İstanbul Hanları
- 2009-21 Herkes İçin Ekonomi
- 2009-22 Makro Ekonomik Göstergeler (=Macro Economic Indicators)
- 2009-23 İşletmelerde İş Etiği
- 2009-24 Özürlüler Vadisi
- 2009-25 Telif Hukukunda Yayın Sözleşmesi Örnekleri
- 2009-26 Vergi-Sosyal Güvenlik ve Ticaret İşlemleri Açısından Fatura Uygulama Rehberi
- 2009-27 KOBİ Girişimcileri İçin Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi
- 2009-28 Trademen's Traditional Restaurants in İstanbul (=Traditionsreiche Gasthäuser für Gewerbetreibende in İstanbul)

- 2009-29 Forty Years Old 40 Taste Havens in İstanbul (=Geschmacksoasen in İstanbul 40 Vierzig Jahre Tradition)
- 2009-30 Dünden Bugüne Kapalıçarşı: İstanbul
- 2009-31 Yaşayıp Unuttuğumuz İstanbul
- 2009-32 Türkiye’de Regülasyon ve Özelleştirmelerin Gelir Dağılımı Etkileri
- 2009-33 Türk İşletme Kültüründe Ortaklık ve Güven
- 2009-34 Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması
- 2009-35 Türk Bankacılık Sektöründe Pazar Hakimiyeti ve Sektörün Rekabet Gücünü Uygulamalı Analizi
- 2009-36 E-İhale
- 2009-37 Türkiye İnşaat Sektörü Hammadde Haritası
- 2009-38 İstanbul Ticaret Odası Yayın Broşürü
- 2009-39 Dersaadet Ticaret Odası 1882-1923: Türkiye’de Ticaretin Öncü Kuruluşu
- 2009-40 2010 Avrupa Kültür Başkenti İstanbul’da Gıda İşyerlerinin Potansiyeli Paneli (DVD)
- 2009-41 Türkiye İlaç Sanayi
- 2009-42 Türkiye’de Tıbbi Cihaz ve Malzeme Üretimi
- 2009-43 Türkiye’de Tıbbi Cihaz ve Malzeme İthalatı, Yarattığı Kayıplar ve Çözüm Önerileri
- 2009-44 Yeni Perakendecilik Sisteminde Toptancı Hallerinin İzlemesi Gereken Stratejiler
- 2009-45 İstanbul’un Ekonomik ve Sosyal Göstergeleri
- 2009-46 Social and Economic Indicators
- 2009-47 Rakamlarla Türkiye Ekonomisi
- 2009-48 Turkey in Figures
- 2009-49 Türkiye’de Yayın Hayatı (Türkçe-İng-İlm.Fr.)
- 2009-50 Başarılı İhracatçılar 2008 (=Outstanding Exporters 2008)
- 2009-51 Sürdürülebilir Kalkınma, Yenilenebilir Enerji Kaynakları ve Hidrojen Enerjisi:Türkiye Değerlendirmesi
- 2009-52 2008 yılı İstanbul Küçük Sanayi Kapasite Kullanım Araştırması
- 2009-53 Başarılı Vergi Mükellefleri: 2008 (Kitap-CD)
- 2009-54 Toplantı Yönetimi ve Kararlara Katılma
- 2009-55 Liderlik Sitilleri, Değişim Yönetimi ve Ekip Çalışması
- 2009-56 Ahilik Kuruluşu, İlkeleri ve Fonksiyonları
- 2009-57 İTO Bilgi Merkezi ve Uluslararası Ticari Sınıflandırma Sistemi
- 2009-58 Yaşayıp Unuttuğumuz İstanbul (2.bs.)

İTO YAYINLARI (2010)

- 2010-1 İstanbul'un Renkli Hazineleeri: Bizans Mozaiklerinden Osmanlı Çinilerine
- 2010-2 Çarşı – Esnaf : Kapalıçarşı
- 2010-3 Bir Zamanlar İstanbul: Şehir Mektupları (2.bs.)
- 2010-4 İstanbul'da Kırk Yıllık 40 Lezzet Durağı (=Forty Years Old 40 Taste Havens in İstanbul) (29x29 cm)
- 2010-5 İstanbul'da Kırk Yıllık 40 Lezzet Durağı (=Forty Years Old 40 Taste Havens in İstanbul) (20x20 cm)
- 2010-6 Türk Yan Sanayi Borsası Üye Profil Araştırması (Türkçe-İng)
- 2010-7 Edebiyatımızda Ticaret ve Tacirler
- 2010-8 Haberlerden Yansıyan İTO: 2009
- 2010-9 Fiyat İndeksleri (=Price Indices)
- 2010-10 Makroekonomik Göstergeler (=Macro Economic Indicators)
- 2010-11 Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Özel Girişimcilğe Yönelik Devlet Politikaları
- 2010-12 Büyümenin Yolu Afrika'dan Geçiyor
- 2010-13 Bilim-Teknoloji-İnovasyon Temelli Ekonomi ve Toplum
- 2010-14 İstanbul Özürlüler İstihdam Araştırma ve Geliştirme Raporu' 2009
- 2010-15 İstanbul Halkının Dilencilik Olgusuna Bakış Açısı
- 2010-16 Şehbender Raporlarına Göre I.Dünya Savaşı Öncesi Osmanlı Ticareti
- 2010-17 Türkiye'de AR-GE Teşvikleri
- 2010-18 Avrupa Birliği'nin Serbest Ticaret Anlaşmaları'na Türkiye'nin de Dahil Edilmesi
- 2010-19 Dünyada ve Türkiye'de e-İhracat Uygulamaları
- 2010-20 Mesleki ve Teknik Ortaöğretimde Finansman Harcamalar ve Maliyet
- 2010-21 Türkiye İçin Yeni Bir Büyüme Modeli
- 2010-22 Güneş Kollektörü Uygulamaları
- 2010-23 İstanbul Kentiçi Ulaşımında Servis Taşımacılığı
- 2010-24 Türkiye'den Az Gelişmiş Ülkelere Sermaye Göçü (Relokasyon)
- 2010-25 ABD Deneyimi Işığında Emek Piyasası Reformu ve İşsizliği Azaltıcı Politikalar
- 2010-26 Ekonomik Rapor
- 2010-27 Karikatürlerle İstanbul'da Toplu Ulaşım: 1908-1982
- 2010-28 Kurumsallaşma ve Kriz Yönetimi
- 2010-29 250 Soruda İthalatta KDV
- 2010-30 İşletmelerde Kurumsallaşma ve Kurumsal İletişimin Önemi

- 2010-31 Dünya'da Ve Türkiye'de Mikro Finansman Ve Yoksulluğun Azaltılması- Teori ve Uygulamalar
- 2010-32 Tüketim ve Değerler
- 2010-33 Suyun İki Yakası: Selanik-İstanbul
- 2010-34 Kaybolan Meslekler ve Son Ustalar
- 2010-35 Global Krizde Türk Yan Sanayi Borsası'nın Genel Durumu ve Beklentileri
- 2010-36 Gelişen Çin Turizm Pazarı ve Türkiye
- 2010-37 İstanbul Ticaret Odası: Türkiye'nin Gelişimine Adanmış Bir Kurum
- 2010-38 The İstanbul Chamber of Commerce: An Institution Devoted to Development of Turkey
- 2010-39 Avrupa Birliği ve Türkiye'de KOBİ'lerin İstihdam Artırıcı Etkileri
- 2010-40 Rekabet Gücü Perspektifinde Lojistik Faaliyetlerde Performans Geliştirme
- 2010-41 Türk Vergi Yargısı'nda Bilirkişilik
- 2010-42 Economic Report
- 2010-43 Labor Law in Turkey
- 2010-44 Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Tekstil Sektörünün Durumu
- 2010-45 Türk Sineması: Sorunlar ve Fırsatlar
- 2010-46 Türkiye El Halıcılığı Sektörü: Eski Halı Tamir Sektörü ve İhtisas Gümrüğü Uygulamaları
- 2010-47 Aile Kültürünün Aile İşletmesi Kültürü Üzerindeki Etkisi
- 2010-48 Osmanlı Gümüş Damgaları
- 2010-49 Aile Şirketlerini Büyüten Yeni Nesiller: Oğlum Sağolsun
- 2010-50 Nobel'in İzinde İktisat Kuramının Gelişimi
- 2010-51 Mikroekonomi ve Makroekonomi Düzeyinde Küresel Rekabet Gücünü Etkileyen Faktörler ve Stratejiler
- 2010-52 Yolu İstanbul'dan Geçen Kervan'ın Sarayları
- 2010-53 Çarşı-Pazar İstanbul
- 2010-54 El'muallim-i El'eseriyete El'islamiyete fi Medinete İstanbul
- 2010-55 Kurumlarla Yakın Ekonomi Tarihi
- 2010-56 Türk Basım Sanayisi Temel Göstergeler ve Eğilimler 2009
- 2010-57 Sigorta Prim Teşvikleri ve İşçi Ödenekleri
- 2010-58 Düünden Bugüne İstanbul'da Ulaşım
- 2010-59 Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Azerbaycan
- 2010-60 Hazır Giyim İşletmelerinde Kurum Kültürünün İşletme Verimliliğine Etkisi
- 2010-61 Sosyolojik Açıdan Türkiye'de Halkın Vergiye Bakışı
- 2010-62 Toplumsal Yapı ve Verginin Sosyal Bileşenleri: Tercihli Vergi

- 2010-63 Türk-Japon Ticaret İlişkileri
- 2010-66 Gökyüzünden İstanbul İbadethaneleri (=Sanctuaries of İstanbul From The Sky)
- 2010-67 Birinci İktisat Tarihi Kongresi Bildirisi (2 cilt)
- 2010-68 Ticaret ve Hayat
- 2010-69 Bacıyân-ı Rûm'dan Günümüze Türk Kadınının İktisadî Hayattaki Yeri
- 2010-70 Lojistik Sektöründe Durum Analizi ve Rekabetçi Stratejiler
- 2010-71 Türkiye' de Yayın Hayatı
- 2010-72 AB' ye Uyum Sürecinde Türkiye' de Büyükbaş Hayvancılık
- 2010-73 Ortadoğu ve Kuzey Afrika Ülkelerinde Ekonomik Dönüşüm
- 2010-74 KOBİ' ler için Çin Halk Cumhuriyeti Rehberi
- 2010-75 İstanbul-The Grand Bazaar: From Past to Present
- 2010-76 İstanbul'un Atlı ve Elektrikli Tramvayları
- 2010-77 Dünyada ve Türkiye' de Doğalgaz Sektörünün Yapısı ve İnovasyonun Rolü
- 2010-78 Şehristan İstanbul: Seyyahların Hayal Şehri
- 2010-79 Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Endüstriyel Mirasımız
- 2010-80 Avrupa Birliğinin Girişimcilik Politikası: KOBİ Yaklaşımı ve Türkiye
- 2010-81 İslam Ülkeleri Arasındaki Ticaretin Geliştirilmesi
- 2010-82 Yeni Dünya Düzeninde Yapısal Reformlar ve Türkiye
- 2010-83 Dış Ticaret Bilgilendirme Dizisi 1: Sorularla ATR Dolaşım Belgesi
- 2010-84 Dış Ticaret Bilgilendirme Dizisi 2: Sorularla EUR.1 EUR-MED Dolaşım Belgesi
- 2010-85 Dış Ticaret Bilgilendirme Dizisi 3: Sorularla ABC Menşe Şahadetnamesi ve Form A Belgesi
- 2010-86 Batılılaşma Dönemi İstanbul' unda Hanlar ve Pasajlar
- 2010-87 Ticaret Sicili Rehberi
- 2010-88 Sosyal Güvencesi Olan Hastalar ve Sağlıkta Dönüşüm Programına Bakış
- 2010-89 Dış Ticaret Bilgilendirme Dizisi 4: Sorularla Dış Ticarete Korunma Önlemleri, Haksız Rekabetin Önlenmesi ve Gözetim Uygulaması
- 2010-91 Avrasya'nın Yükselen Yıldızı Kazakistan
- 2010-94 Rekabet ve Firma Stratejisi
- 2010-96 Organik Ürünlerin Pazarlanması ve Etik Sorunlar
- 2010-97 Osmanlı Ticaret ve Sanayi Albümü
- 2010-98 Küreselleşmenin Sektörel Etkileri: Araştırma Projesi
- 2010-99 Sosyal Politikada Yerelleşme

- 2010-100 İlan-ı Ticaret: Resimli İlanlar Perspektifinde Osmanlıdan Cumhuriyete İstanbul Ticari Hayatı
- 2010-101 Türkiye’de Organik Tarım ve İyi Tarım Uygulamaları: Üretim ve Pazarlama Esasları
- 2010-102 Başarılı Vergi Mükellefleri 2009 (cd-kitap)
- 2010-103 İstanbul’da Yaşam Kalitesi Araştırması
- 2010-104 2009 Yılı İstanbul Küçük Sanayi Kapasite Kullanım Araştırması
- 2010-107 İstanbul Ticaret Odası: Türkiye’nin Gelişimine Adanmış Bir Kurum (2.bs.)
- 2010-108 The Istanbul Chamber of Commerce: An Institution Devoted to Development of Turkey (2.bs.)
- 2010-111 Teknoparklar: Teknolojik Bilginin Ticarileşmesi
- 2010-114 Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk İplik Sektörü
- 2010-115 Türkiye’de Yayın Hayatı
- 2010-116 Türkiye’de Film Endüstrisinin Konumu ve Hedefleri
- 2010-117 Küresel Mali Piyasalarda Yeniden Yapılanma ve Türkiye
- 2010-118 İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası Eylül 1923 – Mayıs 1926 Faaliyet ve Uygulamalarına Dair Genel Rapor
- 2010-119 Sayılarla İstanbul 2010

İTO YAYINLARI (2011)

2011-2	Fiyat İndeksleri (=Price Indices)
2011-3	Makroekonomik Göstergeler(=Macroeconomic Indicators)
2011-4	Haberlerden Yansıyan İTO: 2010
2011-5	Ekonomik Rapor
2011-6	Economic Report
2011-10	Ekmekçilik Sektör Araştırması
2011-23	İslam ve Türk İllerinde Fütüvvet Teşkilatı ve Kaynakları

Ekim ayı itibariyle

NOT: YAYINLARIMIZA İNTERNET SİTEMİZDEN TAM METİN OLARAK ÜCRETSİZ ULAŞILABİLMEKTEDİR.

2000 SONRASI TÜRKİYE İKTİSADININ DEĞİŞİMİ

Türkiye'nin 2000'li yıllardan sonra yaşadığı değişimin incelendiği bu yayınlımız, alanında uzman araştırmacılar tarafından on bir başlık altında rapor haline getirilmiştir. 2000 sonrası uygulanan para-kur, maliye, dış ticaret, istihdam, sanayi politikaları ile küreselleşme ve iktisadi entegrasyon bağlamında yaşanan değişiklikler, uygulanan enerji politikaları ve sosyal devlet anlayışına yansımaların ayrı ayrı incelendiği çalışmamız genel bir değerlendirmeye son bulunmuştur.

1990'lı yıllardan beri IMF ile sürdürülen ilişkiler ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı gibi makroekonomik politikaların da ele alındığı ve büyüme kaynaklarının irdelendiği bu yayınlımız, ekonomi bilimi üstüne eğitim veren üniversiteler ve araştırma faaliyetleri sürdüren tüm kurumlar için rehber kaynak özelliği taşımaktadır.

İTO | İLEM

2000 Sonrası
Türkiye İktisadının Değişimi
Yusuf Alpaydın , Halil Tunali

(Elektronik) ISBN 978-605-137-005-7

ISBN 978-605-137-004-0



9 786051 370040