

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

**HAZİNE MÜŞTEŞARLIĞINDA MALİ-KURUMSAL
DEĞİŞİM
VE
BORÇ YÖNETİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Ahu Meryem TURĞUT

Ankara–2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

**HAZİNE MÜŞTEŞARLIĞINDA MALİ-KURUMSAL
DEĞİŞİM
VE
BORÇ YÖNETİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Ahu Meryem TURĞUT

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Serdal BAHÇE

Ankara–2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

**HAZİNE MÜŞTEŞARLIĞINDA MALİ-KURUMSAL
DEĞİŞİM
VE
BORÇ YÖNETİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışman: Yrd. Doç. Dr. Serdal BAHÇE

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
TABLOLAR	iv
GRAFİKLER	v
ÖNSÖZ	vi
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ	6
1.1 DEVLET VE MALİYE POLİTİKASI	6
1.2. DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM VE KÜRESELLEŞME	9
1.3. DEVLETİN EKONOMİDEKİ YERİNE VE BORÇLANMAYA İLİŞKİN GÖRÜŞLER.....	28
1.3.1. Klasik ve Neoklasik Yaklaşımlar, Küreselleşme ve Devletin Ekonomideki Yeri	28
1.3.2. Klasik ve Neoklasik Yaklaşımlarda Borçlanma	32
1.3.3. Keynesyen Yaklaşımda Devletin Ekonomideki Yeri	34
1.3.4. Keynesyen Yaklaşımda Borçlanma	36
1.4. TÜRKİYE EKONOMİSİ TARİHİNDE DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM	37
1.4.1. 1970’li Yıllar ve Türkiye.....	37
1.4.2. 1980’li Yıllar ve Türkiye.....	51
1.4.3. 1990’lı Yıllar ve Türkiye.....	64
1.4.4. 2000’li Yıllar ve Türkiye.....	70
2. BÖLÜM HAZİNENİN TANIMI VE HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	74
2.1. HAZİNE KAVRAMI.....	78
2.2. HAZİNENİN GÖREVLERİ	79
2.3. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI	82
2.3.1. Hazine Müsteşarlığının Tarihçesi.....	82
2.3.2. Tarihsel Gelişim Süreci İçinde Hazine’nin Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Kanunları	89
2.3.3. Hazine Müsteşarlığı İle Merkez Bankası Arasındaki İlişki	91
3. BÖLÜM BORÇ YÖNETİMİ VE BORÇLANMA.....	98
3.1. BORÇ YÖNETİMİ	98
3.1.1. Borç Yönetiminin Tanımı.....	98
3.1.2. Borç Yönetiminin Amaçları ve Unsurları.....	101
3.1.3. Borç Yönetiminin Araçları.....	102
3.2. DEVLETLER NEDEN BORÇLANMAKTADIR?.....	104
3.3. DEVLET BORÇLANMASININ ÖZELLİKLERİ	109
3.3.1. Özel Borçlanma ve Devlet Borçlanması Arasındaki Farklar	109
3.3.2. Vergilerle ve Borçlanmayla Finansmanın Farkları	111
3.3.3. Borçlanmada Sınır	113
3.3.4. Borçlanmanın Birincil Getirisi: Faiz.....	115
3.4. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞINDA BORÇLANMA	121
3.4.1. Hazine İşlemleri.....	121
3.4.2. Borçlanma Araçları	122
3.4.3. İç Borçlanma Yöntemleri	126
3.5. KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ	129
3.5.1. İç Borçlanma	135
3.5.2. Dış Borçlanma	140

4. BÖLÜM GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	148
5. EK 1	153
Tarihsel Gelişim Süreci İçinde Hazine'nin Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Kanunları	153
ÖZET.....	186
ABSTRACT.....	187

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGÜ	Az Gelişmiş Ülke
ANAP	Anavatan Partisi
API	Açık Piyasa İşlemleri
DB	Dünya Bankası
DİBS	Devlet İç Borçlanma Senetleri
GATT	Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması
GOÜ	Gelişmekte Olan Ülke
GM	Genel Müdürlüğü
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
HDTM	Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
HKHB	Hazine Kefaletini Haiz Bonolar
HM	Hazine Müsteşarlığı
IMF	Uluslararası Para Fonu
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MB	Merkez Bankası
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Geliştirme Teşkilatı
OPEC	Petrol İhracatçısı Ülkeler Birliği
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TABLÖLAR

Tablo 1- Kamu Kesimi Genel Dengesi 1975–1980	50
Tablo 2- Kamu Kesimi Genel Dengesi 1980–1990 (%)	63
Tablo 3- Toplam Dış Borçlar 1987–1995 (milyar dolar)	64
Tablo 4- Merkezi Yönetim Bütçesi Borç Stoku 2009–2010 (milyar TL)	131
Tablo 5- Toplam Kamu Net Borç Stoku 2002- 2010 Ç1 (milyar TL)	132
Tablo 6- Hazine Nakit Gerçekleşmeleri 2007-2009	138
Tablo 7- 2009 Yılı İç Borçlanma Enstrüman Çeşidine Göre Dağılım (%)	138
Tablo 8- İç Borç Stoku (Milyon TL)	139
Tablo 9- Türkiye Brüt Dış Borç Stoku 2004–2009 (milyar dolar)	145

GRAFİKLER

Grafik 1- Türkiye'nin Cari İşlemler Dengesi (GSYİH'nin yüzdesi olarak)	67
Grafik 2- İç Borç Stoku 1996–2001 (TL)	69
Grafik 3- Dış Borç Stoku 1998–2001 Haz. (milyar dolar)	69
Grafik 4- Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazla / GSYH (yüzde) 2002–2008	72
Grafik 5- Maastricht Kriterleri Uyarınca Top. Borç Stoku / GSMH	132
Grafik 6- Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL)	133
Grafik 7- Toplam Kamu Kesimi Net Borç Stoku / GSYH (%)	134
Grafik 8- Merkezi Yönetim Brüt Borç Stokunun Dağılımı (%)	134
Grafik 9- Türkiye'nin Net Dış Borç Stoku / GSYH (%)	146
Grafik 10- Ödenen Dış Borç Faizleri / GSYH (%)	146

ÖNSÖZ

Küreselleşmeyle birlikte değişen devlet anlayışı ve bu anlayışın beraberinde getirdiği borçlanma politikası, çeşitli kurumları ön plana çıkarmaktadır. Türkiye açısından bu konularda söz sahibi olan temel kurum Hazine Müsteşarlığıdır. Kurulduğu günden itibaren çeşitli aşamalardan geçen Müsteşarlık, devlet anlayışındaki değişime paralel gelişmeler göstermektedir. Bu gelişmeleri iyi analiz edebilmek, mevcut borçlanma politikalarının anlaşılması ve önümüzdeki yıllar için şimdiden etkin borç yönetim stratejilerinin geliştirebilmesi açısından oldukça büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada, Hazine Müsteşarlığının Türkiye açısından öneminin ne olduğu ve bu önemin nereden kaynaklandığı sorularına cevap aranırken aynı zamanda ekonomik karar birimleri arasındaki yerinin mevcut politikalarla ve diğer kurumlarla olan bağlantısı yönünden incelenmesi üzerinde durulmaktadır. Bununla birlikte borç yönetimini yerine getirmekle görevlendirilen Müsteşarlığın uyguladığı yöntemlerin ve araçların da neler olduğu üzerinde durularak Türkiye’de uygulanan borçlanma politikalarının çerçevesi ortaya konulmakta ve çeşitli değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Bu çalışmada, ilgi ve destekleriyle bana yardımcı olan, başta çok kıymetli danışman hocam Sayın Yrd. Doç Dr. Serdal Bahçe’ye, çok sevgili aileme ve eşime yürekten teşekkür ederim.

GİRİŞ

20. yüzyıl mali ve ticari anlamda uluslararası ilişkilerin artmasına ve ülkelerin özellikle ticari anlamda artan ilişkilerine sahne olurken, 21. yüzyıl finansal piyasaların hızla gelişmesine ve kalkınma düzeyleri ne olursa olsun bütün ülkelerin bu gelişime uyum sağlama çalışmalarına tanıklık etmiştir. Finansal işlemlerin tür ve içerik olarak geçirdiği evrim, sermaye piyasalarının da bu hareketlilikle ve diğer piyasalarla bütünleşme girişimlerini beraberinde getirmiştir. Bu süreçten pek çok kurum ve görüş derinden etkilenmiş; ancak en çok etkilenenlerin başında devlet ve devlet anlayışı gelmiştir.

Toplumu oluşturan bireylerin ayrı ayrı veya birleşerek karşılayamayacakları ihtiyaçlarını yerine getiren devlet, toplumun bütün alanlarına etki ederken, ekonomik ve sosyal hayatta meydana gelen her olaydan da bir o kadar etkilenmektedir. Bu açıdan toplumun kamusal ihtiyaçlarını karşılamakla görevlendirilen devlet, aynı zamanda piyasalarda etkinliğin sağlanamaması durumlarında çeşitli müdahalelerde bulunarak ekonominin özel faaliyet alanlarında yer alabilmektedir. Bu faaliyetlerin içeriği ve istenilen etkinliği sağlayıp sağlayamadığı tartışmaları, devletin ekonomideki yeri tartışmalarını da beraberinde getirmektedir. Ayrıca uluslararası ticaretin ve finansal hareketliliğin hızlanması, dünyadaki bütün ülkeleri, *piyasaların bütünleşmesi adına ortak hareket etmeye zorlamaktadır*. Bu zorunluluk, farklı ekoller tarafından pek çok yönden ve ayrıntılı olarak ele alınmakta ve genel olarak klasik anlayışa sahip düşünürler küçültülmüş, alanı dar bir devleti savunurken, Keynesyenler devletin piyasada aktif rol alması gerektiğini savunmaktadır.

Bu farklı anlayışlara, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra artan ticari faaliyetler ve ekonomik oluşumlar nedeniyle kendisini daha çok hissettiren küreselleşme süreci eşlik ederek, devletin sosyal ve ekonomik alandaki görevlerinin yeniden tanımlanmasına yol açmıştır. Küreselleşmenin getirdiği çeşitli koşullarla karşılaşan devletin artık temel sorunu, bu yeni sürece nasıl uyum sağlayacağı olmuştur; çünkü *ülkelerin bağımsız politikalar üreterek ulusal sınırlarını çizmesine engel olan küreselleşme, ulus devletleri zayıflatmıştır*. Ülkeler arasındaki gelişmişlik farkları artarken zengin ülkeler daha çok zenginleşmiş, fakir ülkeler daha çok fakirleşmiş ve hangi anlayışa sahip olursa olsun, devletleri yönetenler az veya çok bu süreçten olumsuz etkilenmişlerdir.

Bu süreçte, devletlerin borçlanma politikalarında da önemli değişiklikler olmuştur. *Uluslararası ticaretten tek taraflı yararlanma ve belirli ülke gruplarının sömürülmesi üzerine kurulu düzende*, bu ülke grupları aşırı boyutlarda borçlandırılarak gelişmiş ülkelere ve onların politikaları doğrultusunda faaliyette bulunan uluslararası kuruluşlara bağımlı hale getirilmiştir. Borçlanmanın artan içeriği ve miktarı nedeniyle; özellikleri, sınırları ve işlevleri önceden belirlenmiş bir çerçevede yönetilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu açıdan kamunun finansal piyasalardan rahatlıkla fon sağlaması, borçlanma maliyetlerinin en aza indirilmesi ve finans piyasalarının etkin bir şekilde çalışmasının sağlanması için borç yönetiminin ülke şartları da göz önüne alınarak çok iyi kurgulanması gerekmektedir. Ayrıca önemi gereği borçlanma ve borç yönetimi, uzmanlaşmış birimler tarafından yerine getirilmelidir.

Bu görevi Türkiye’de yerine getiren kuruluş Hazine Mstearlığı’dır. Türkiye’nin dış dünyaya açılma girişimleri 1980–83 yılları arasını kapsayan dönemle başlamış, 1989–1990 yılları arasındaki dönemde büyük lde tamamlanmıştır. Bu süreçte ne çıkan kurum da Hazine Müsteşarlığı olmuştur, çünkü Türkiye’nin dış dünyaya açılma girişimleri ve artan ilişkiler sonucu oluşan borç ilişkileri Hazine tarafından yerine getirilmiştir. Günümüzde Hazine’nin borç yönetimindeki ağırlığı daha çok hissedilmektedir.

Bu alışma, genel hatlarıyla dört bölüme ayrılmaktadır. Birinci bölümde devletin dönüşümü küreselleşme bağlamında ele alınmaktadır. Ayrıca farklı ekollerin devlete bakış açıları ve bu bakış aışlarının borçlanma konusuna yaklaşımları incelenmektedir. Türkiye açısından 1980’li yıllar; ekonomik, siyasal ve sosyal alanda kırılmaların yaşandığı yıllar olarak seçilmektedir. Türkiye’de devletin dönüşümüne, bu dönüşümde ne çıkan ve geri planda kalan kurumlara 1980’li yıllar öncesi ve sonrası olarak bakılmaktadır. İkinci bölümde yine 1980’li yıllar ve sonrasına ağırlık verilmek üzere, Hazine Müsteşarlığı’nın tarihsel gelişimi incelenmektedir. Kurum olarak Hazine’nin seçilmiş olması, borç yönetiminden sorumlu olan kuruluşun Hazine olmasından kaynaklanmaktadır. Bunun için, çıkarılan kanunlara ve kanun hükmündeki kararnamelere ayrıntılı olarak yer verilmektedir. nc bölümde, borç yönetimi konusu üzerinde durulmaktadır. Devletlerin neden borlandığına, bu borçlanmaların zelliklerine, Türkiye’de uygulanan borçlanma yöntemlerine ve araçlarına bu bölümde yer verilmekte ve çalışma genel değerlendirmelerin yapıldığı sonuç bölümüyle tamamlanmaktadır.

Tezin Konusu

Bu tezin konusu; devletin dönüşümünü anlamak, nedenlerini bulmak, farklı ekoller çerçevesinde devleti ve devlet borçlanmasını araştırmak, Türkiye’de borç yönetiminden sorumlu Hazine Müsteşarlığı’nın geçirdiği değişimleri devletin dönüşümü ve borçlanmadaki etkileri çerçevesinde incelemektir.

Tezin Amacı ve Önemi

Tezin nihai hedefi; Hazine Müsteşarlığının mali ve kurumsal değişimini, devlet anlayışındaki değişimle birlikte incelemek ve bunun borç yönetimine yansımalarını araştırmaktır.

Tezde ulaşılmak istenen ara hedefler ise şunlardır;

- a) Devletin dönüşümünde küreselleşmenin etkileri nelerdir?
- b) Klasik ve Keynesyen Yaklaşımların devletin ekonomideki yerine ve borçlanmaya ait düşünceleri nelerdir?
- c) Türkiye’nin ekonomi tarihinde 1970’li ve 1980’li yılların temel özellikleri, öne çıkan kuruluşları nelerdir?
- d) İthal ikame ve ihracat yönlü büyüme stratejilerinin Türkiye’deki uygulamaları nelerdir?
- e) 1980’li yılların ve 24 Ocak Kararlarının Türkiye açısından önemi nedir?
- f) Hazine nedir?

g) Hazine Müsteşarlığı'nın tarihçesi, kurulma sebebi ve etkin olduğu alanlar nelerdir?

h) Borç yönetimin amaç ve unsurları, devlet borçlanması özelliği ve Türkiye'deki mevcut durumu nedir?

1. BÖLÜM DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ

1.1 DEVLET VE MALİYE POLİTİKASI

Toplumun ve toplumu oluşturan bireylerin ayrı ayrı veya birleşmek suretiyle karşılayamayacakları ihtiyaçlarını gidermekle görevli olan devlet, toplum halinde yaşamanın vazgeçilmez ve kaçınılmaz bir sonucudur (Orhaner, 2007: 22). Tüm toplumlarda en kapsayıcı ve yetkili örgüt devlettir ve devlet, yetkisi dahilindeki çok çeşitli araç ve mekanizmalarla toplumun tüm alanları üzerinde etkili olmaktadır. Eğitim, sağlık, işgücünün temini ve tam istihdamın gerçekleştirilmesi, kalkınma politikalarının oluşturulması, rekabetçi piyasaların kurulması, altyapı sistemlerinin kurulması ve desteklenmesi devletten beklenen temel işlevlerin yalnızca birkaç tanesidir (Boyer and Drache, 1996: 4). XIX. yüzyıl tarihçisi Burckhardt'ın sanat eseri olarak nitelendirdiği, organizasyonel bir yapıya sahip olan devletin var olabilmesi için siyasal iktidara belirli yetkiler verilmektedir ve bu iktidarın çeşitli kaynaklarla, hedeflenen amaçlar doğrultusunda tasarlanmış düzenleme araçlarını kullanarak yönetim faaliyetini yerine getirmesi beklenmektedir (Poggi, 2008: 27–28). Siyasal karar alma ve bunun somutlaştırılmış görüntüsü olan kanun, kararname ve benzerlerini yapma ve yürürlüğe koyma yetkilerine sahip olan devlet, bu tür kararların sonucu olarak emredici, yasaklayıcı ve düzenleyici yönleriyle ekonomideki gelir ve kaynak dağılımını etkilemektedir. Bu açıdan kamu sektörü, devletin almış olduğu siyasal kararları uygulayan, böylelikle topluma hizmet sunan yanını oluşturmaktadır. Ayrıca, hizmetlerin topluma ücretsiz veya çok küçük bedellerle sunulduğu, maliyetin vergi ya da vergi benzeri gelir kaynaklarıyla karşılandığı alanı temsil etmektedir (Önder ve Diğerleri, 1993: 11).

Devlet, kamu ekonomisi alanındaki amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli araçlara sahiptir ve bu araçlar genel olarak dört grupta sınıflandırılabilir¹. Bunlar; dolaysız kontroller, para politikası araçları, maliye politikası araçları ve kamu iktisadi teşebbüsleridir. Daha çok olağanüstü dönemlerde kullanılan dolaysız kontroller, fiyat ve ücret kontrolleridir. Devletin siyasal gücünü kullanarak ekonomik hayatı fiilen düzenlemeyi amaçladığı ve kısa dönemde diğer para ve maliye araçlarıyla kullanılan bu iki araç, özellikle fiyat sisteminin yaratacağı aksaklıkların önüne geçmek için uygulanmaktadır. Ana eksen ekonominin likiditesini ya da harcama potansiyelini arttırmak ya da azaltmak olan para politikası, Merkez Bankası tarafından uygulanmaktadır. Para ile senetler piyasasına yönelik olan bu araçlar arasında açık piyasa işlemleri, reeskont oranları, karşılık oranları, banka faizlerine taban ve tavan konulması, selektif kredi kontrolü bulunmaktadır (Orhaner, 2007: 11). Para ve maliye politikalarının araçları ile birbirine uyumlu şekilde kurgulanacak bir düzen içinde yürütülmesi, oldukça büyük önem taşımaktadır. Örneğin, mali ajanlarca desteklenmediği sürece para politikası, hiçbir zaman fiyat seviyesinin gelişimini kontrol altında tutacak bir yapıda olmayacaktır. Bu durum, bütün makroekonomik modellerde, hükümetlerin bütçe kısıtlarını hem para hem de maliye politikalarının katkısıyla şekillendirebileceğini göstermektedir (Thadden, 2004: 224).

Toplu yaşayan insanların temel ihtiyaçlarını, genel olarak özel ihtiyaçlar ve toplumsal/kamusal ihtiyaçlar olarak ikiye ayırabilmek mümkündür. Bu ihtiyaçlar kabaca özel sektör ve kamu sektörü tarafından ayrı ayrı yerine getiriliyor gibi görünse de, aslında piyasalarda etkinliğin kendiliğinden ve tam olarak sağlanamaması nedeniyle kamu sektörünün özel ihtiyaçları karşıladığı da görülmektedir. Bu açıdan,

¹ De Brunhoff'a (1992; 7) göre devletin ekonomik faaliyetleri, insan iradesinden ziyade toplumsal ilişkileri yönetecek şekilde biçimlenmektedir ve devlet bu faaliyetleri, sınıflar üstü konumunu kullanarak zorlayıcı ve ideolojik görüşler çerçevesinde yerine getirmektedir.

piyasanın etkinliği sağlayamamasının çeşitli göstergeleri mevcuttur. Öncelikle bilgi yönetimi açısından ekonomik birimler (işveren-işçiler) arasındaki farklılık ilk olarak üretim maliyetlerini, sonrasında da mal ve hizmetlerin fiyatlarını etkileyerek ekonomik dengenin farklı noktalarda oluşmasına neden olmaktadır. Ayrıca piyasada bilgi asimetrisinin ve bilinmezliklerin varlığı, piyasanın içsel dinamiklerini anlamayı zorlaştırarak var olan bilgilerin doğru yorumlanmasını güçleştirmektedir (Brydon and Vining, 2006: 973). Bu nedenle, hangi ekonomik sisteme sahip olunursa olunsun bütün ülkelerde geçerli olan, tam istihdama ulaşmak, üretimi/büyümeyi arttırmak, fiyat istikrarını korumak, ödemeler dengesini düzenlemek ve gelir dağılımını daha eşitlikçi hale getirmek hedeflerini piyasa tek başına gerçekleştiremeyeceği için devletin bu alanlara müdahalesi kaçınılmaz olmaktadır; ancak bu durum, farklı görüşlere sahip kesimler tarafından kamunun ekonomideki yerinin tartışılmasını da beraberinde getirmektedir (Bulut ve Canbolat, 2003: 13–14).

Devletin ekonomideki yerini inceleyebilmek için öncelikle maliye politikasına bakmakta yarar vardır. Genel olarak kamu hizmetinin yerine getirilmesi ve bunların gerektirdiği giderlerin karşılanmasıyla ilgili bir kavram olan ve kamu sektörünün ekonomik faaliyetlerinin dayandığı kuralları inceleyen maliye, sosyal bilimler içerisinde yer alırken Anglo-Sakson² literatüründe de ekonominin bir kolu olarak görölmektedir (Orhaner, 2007: 20). Maliye politikasının amaçları, ekonomide istikrarı yakalamak, enflasyonist ve deflasyonist eğilimlere karşı koymak, tam çalışmayı korumak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek, ekonomide servet dağılımı ve yaşam

² Anglo-Sakson terimi, birçok akademik yazar tarafından finansal hesaplama ve raporlama için, uluslararası alanda kullanılan bir terimdir. Birleşik Krallık, İrlanda, Amerika Birleşik Devletleri ve İngilizce konuşan diğer ülkeleri de içine alan bir platformu yansıtmaktadır. Bu terim, sadece benzer kavramsal ve teknik yaklaşımları sınıflandırmak için kullanılmamaktadır; ayrıca uluslararası finansal düzenleme politikalarının da egemen birliğini temsil etmektedir (Alexander and Archer, 2000: 539).

düzeylerini iyileştirmektedir (Türk, 2003: 118–119). Ekonomide dengenin kurulması, tam çalışmanın sağlanması, ekonomik kalkınmanın hızlandırılması, gelir dağılımının düzeltilmesi, refahın toplum çapında yaygınlaştırılması ise diğer amaçları arasındadır (Özer, 1986: 113).

Maliye politikasına yönelik farklı bakış açıları mevcuttur. Örneğin, De Brunhof'a göre aslında para ve maliye politikaları emeğin dolaylı kontrolüne de hizmet etmektedirler (De Brunhof, 1992). Bu anlayışta, hem vergi politikalarının hem de para politikalarının emeğin toplam ürün içindeki payının belirli bir eşiği aşmaması amacına hizmet ettiği belirtilmektedir.

Türkiye’de devlet maliyesine bakıldığında, maliyenin bütününe oluşturan vergilerin, bütçe harcamalarının, fon kesintilerinin, altyapı yatırım politikalarının, genel maliye ve iktisat politikalarının, devletten kaynaklanarak ekonomiye yön veren normatif düşüncelerle birlikte ekonomide oldukça büyük ve önemli etkiler yarattığı görülmektedir. Ayrıca günümüzde devlet-ekonomi ilişkilerinin nitelikleri, yönleri ve boyutları ele alındığında maliye politikasını oluşturan kalemlerin de bu ilişkilerde yaşanan dönüşümlere paralel olarak büyük ölçüde değişikliğe uğradığı saptanmaktadır (Kılıçbay, 1994: 96).

1.2. DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM VE KÜRESELLEŞME

Dolaylı ve dolaysız birçok işleve sahip olan, genel ve soyut kavramlar taşıyan, pek çok kurumu kapsayan devlet; ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamın merkezinde yer almaktadır. İktisat tarihinde XX. yüzyıl boyunca devletin işlevlerinin ve toplumsal rollerinin neler olduğu ve olabileceği konusunda birbirinden çok farklı yaklaşımlar ortaya çıkmış, söz konusu dönem boyunca yapılan savaşlar ve sermaye birikim süreçleri, devletin görev ve rollerinde, ülkeler arası gelişme düzeylerinde önemli

farklılıklara yol açmıştır. Özellikle XX. yüzyılın ikinci yarısında, artan uluslararası ticari faaliyetler ve ekonomik entegrasyon, temelde uluslararası ilişkilerin yoğunluğunu ifade eden küreselleşme sürecinin gelişmesine ortam hazırlayarak devletin sosyal ve ekonomik alandaki görevlerinin yeniden tanımlanmasına yol açmıştır. Küreselleşmenin getirdikleriyle karşılaşan devlet, yapısını değiştirmek ve yeni koşullara uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Artık devlet müdahalesi, sadece özel sektörün organize edilmesi anlamına gelmemektedir; kapsamı genişletilen kavram, piyasa güçleri arasındaki ilişkileri dengeleme çalışmaları olarak da tanımlanmaktadır (Boyer and Drache, 1996: 7). Burada sorulması gereken temel sorular şunlardır; *ülkeler küreselleşmenin baskılarına uygun davranmak zorunda mıdır*, eğer devlet bu sürece uyum sağlayacaksa bile bu uyum pasif bir kabul şeklinde mi yoksa küreselleşmenin yıkıcı etkilerini sınırlayıcı önlemlerin alınması şeklinde mi olacaktır? (Bowles and Wagman, 1997: 333)

Bu yeni koşullarla birlikte ülkelerin iktisadi performanslarındaki farklılıklar ile devletin iktisadi gelişme ve kalkınmadaki rolünün ne olduğu ve ne olması gerektiği de ekonomi yazınında oldukça geniş yer bulmaya başlamıştır. Benimsenen ekonomi teorilerindeki farklılıklarla beraber, pek çok ülke ekonomide işlerliği sağlayabilmek için kimi zaman müdahaleci anlayışa sahip olmuş, kimi zaman da ekonomide serbestliği sağlamak ve kalkınmayı gerçekleştirmek adına girişimlerde bulunmuştur (Uzay, 2002: 151). Örneğin Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki dönüşümün ilk aşamalarında baskın olan anlayış, devletin ekonomideki rolünü azaltmak ve yönünü değiştirmek üzerinedir. Özellikle, liberalizasyon ve özelleştirme stratejileri, devletin piyasadaki firmalarla olan ilişkisini değiştirmeye yönelik stratejilerdir³. Devlet

³ Ülkeler arasında yaşanan gruplaşmalar ve uygulanan farklı politikalar, devlet anlayışında da farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Yaşanan bu gelişmelerde, önemli kırılma noktalarından biri

anlayışındaki dönüşümle birlikte, devlete verilen rollerde de farklılığa gidilmiş ve yalnızca birkaç yıl içinde “Leviatan devlet korkusu”, politikacıları manipüle eden, kurumları şekillendiren, sosyal ilgileri yetki alanını genişletmek için kullanan oligarşiye dönüştürülmüştür (Hellman, Jones and Kaufmann, 2003: 752).

a) Küreselleşme ve Kapitalizm Karşıtı Görüşler

Devletlerdeki köklü değişime neden olan *küreselleşmenin asıl kaynağı olarak kabul edilen neoliberal anlayışta* kamu sektörü, başta sosyal politikalar olmak üzere, sosyal güvenlik ve refah politikaları alanında zayıflatılmak istenmektedir. Bunun için de liberal strateji çerçevesinde yaratılan yeni askeri ve siyasi bürokratlarla aşınmış devlet yapıları ortaya çıkarılmaktadır (Casanova, 2005: 146). Wallerstein (2005, 7–8), şu anda 500 yıllık bir ömre sahip olan küresel ekonomiye dayalı bir sistemde yaşadığımızın ve bu sistemin daimi olarak evrim süreçlerinden geçtiğinin iddia edildiğini ancak bunun doğru olmadığını savunmaktadır; çünkü Wallerstein’e göre dünyanın ilk oluştuğu günden beri var olmayan *bu sistem de sonsuza kadar yaşayamayacak olan bir ölümlüdür*. Benzer şekilde Amin (2005, 13) de serbest pazar kavramı ile kapitalizmin türdeş anlamlar gibi kullanılarak, küresel sistemde uygulanmakta olan kapitalist politikalara yöneltilen eleştirilerin yumuşatılmak istendiğini, böylelikle sistemde düzgün işlemeyen noktaların, devlete yöneltilen aşırı ve haksız suçlamaların bu şekilde kapatılmaya çalışıldığını savunmaktadır⁴.

1929 Buhranı olmuştur ve dünyayı Büyük Buhran’a götüren süreçte, belirli olaylar etken faktörler olmuştur. Örneğin; Birinci Dünya Savaşı, çok pahalıya mal olmuş ve kısmen ABD tarafından finanse edilmiştir, böylelikle ABD dışarıya borç verir hale gelmiştir. Bu dönemde ABD dış ticaret fazlasından yararlanmış; ancak yapması gereken şekilde yapmayarak dışarıdaki yeni yatırımları finanse etmemiştir. Bu fazlaları rezerv biçiminde biriktirmeyi tercih ettiği için çok hızlı büyüme ve aşırı borsa spekülasyonlarına olanak tanımıştır. Sonuçta Wall Street iflas etmiş, üreticilerin sırtından hisse senetleri sahiplerine bir transfer olmuş ve zincirleme iflaslar birbirini izlemiştir (Arnoud, 1992: 17–18)

⁴ Bu farklı görüşler ışığında ve iktisadi sürecin en önemli sorunsalı olan sebep-sonuç ilişkisi alanında, tarih bilgisi iyi kullanılırsa her bağlamda öğreticidir, yol göstericidir; çünkü burada olgular birbirinden soyutlanıp kolaylıkla varsayımlara dönüştürülemez. Belli bir zaman kesitinde sebep görünen

Devleti ekonomik temelden bağımsız bir üst yapı olarak gören (De Brunhoff, 1992: 8) Marx ise kapitalist toplum eleştirisini, klasik ekonomi politığının değerlendirmesiyle yapmıştır. Marks'a göre klasik iktisatçıların yanlışı, kapitalist toplumun tarihsel özelliklerini ve sosyal ilişkilerini doğal olarak algılamaları ve kendi kendine işleyen bir düzenin var olduğunu savunmalarıdır (Burnham, 2003: 170). Bütün eski sosyoekonomik sistemlerde olduğu gibi kapitalizm de yok olmaya mahkumdur. Kapitalizmin, feodalizmin yerini aldığı gibi komünizm de kapitalizmin yerini alacaktır; çünkü *kapitalizmin içsel dinamikleri onu yok edecektir*. Bu açıdan kapitalist sistemin krize girmesinin temel nedenleri, kar odaklı sermayenin karın düşmesi karşısında çıkış yolu bulamayacağı ve düşük tüketimin krizle sonuçlanacağı inancıdır (Eğilmez, 2009: 88–89). Bu noktada Wallerstein (2009: 9), Berlin Duvarı'nın yıkılması ve SSCB'nin dağılmasını, Marksizm ve Leninizmin çöküşü olarak kabul eden anlayışa karşı çıkmaktadır; çünkü liberalizmin nihai zaferi olarak yansıtılan bu olaylar aslında daha büyük ölçüde liberalizmden sonraki hayata girişin ilk adımlarıdır.⁵ Polanyi (2010: 11) de modern toplumun dinamiği olarak gösterilmek istenen piyasa temelli kapitalist yaklaşımların, kendi özünde karşıt hareketler içeren unsurlar barındırdığını, yaşanan çift yönlü hareket sonucunda piyasaların bir taraftan genişlediğini diğer bir taraftan da bu gelişmeyi çeşitli yönlerden kısıtlayan yönleri harekete geçirdiğini belirtmektedir. Bu durumda çöküş kaçınılmazdır; çünkü *insan doğasıyla ve toplumun özüyle bağdaşması mümkün olmayan piyasa sisteminin*

bir olay bazen birkaç yıl, bazen de birkaç yüzyıl geriye gidince başka bir olayın sonuç kesiminde yer almaktadır. Sorun, hangi olayda ne kadar geriye gidileceği ve hangi projektörlerin kullanılacağıdır (Türkcan, 1984: 57). Bu nedenle ulusal ekonomi finans piyasalarının tahminlerin ötesinde ve bütünleşerek büyümesine paralel olarak, değişikliğin boyutlarının ve etkilerinin açık bir şekilde farkında olmak, içinde yaşanılan dönemin ve yakın geleceğin iktisadi ortamını, imkânları ve kısıtlarıyla birlikte doğru görülmesinin birincil koşuludur (Tezel, 2007: 221).

⁵ Wallerstein (2009), 1945'ten itibaren sömürgelerin kaldırılması, dünya ekonomisinin hızla gelişmesi ve karların artması gibi nedenlerle dünya ölçeğinde aşırı pembe bir tablonun çizildiğini; ancak gerçek durumun Kuzey ve Güney ülkeleri arasındaki derin farklılığın artmış olduğunu belirtmiştir.

sonsuz kadar yaşamasını beklemek hayalciliktir (Polanyi, 2010: 191). Tarihsel ve antropolojiyi temel alan Polanyi de Hayek gibi XIX. yüzyıl medeniyetini piyasayla bütünleştirir ancak bunun doğal bir gelişim olduğu fikrine ve Hayek'in piyasanın yıkılmaz tarafsızlığı anlayışına karşı çıkar (Eres, 2008: 759). Bu noktada dünya ekonomilerini tek bir pazara dönüştürerek karını arttırmayı amaçlayan sermaye için iki temel strateji söz konusudur; bunlar ulus devletin ortadan kaldırılması ve emek örgütünün kazanımlarının elinden alınmasıdır; ancak bu senaryonun tam anlamıyla gerçekleşmesi kapitalizmin karşı konulamaz sonunun başlangıcıdır (Yeldan, 2008: 20–21); çünkü kapitalist sistemin krizleri, kapitalizm öncesi krizlerden oldukça farklı özelliklere sahiptir. Geçmişte yaşanan sorunlar daha çok malların yetersizliği ve kıtlıktan kaynaklanırken günümüzde çoğunlukla üretilen malların satılamamasından kaynaklanmaktadır. (Pinar, 2008: 953).

b) Küreselleşme ve Kapitalizm Yanlısı Görüşler

Yukarıdaki görüşlerin karşı tarafında yer alan görüşlerde ise devletin küçültülmesi temel amaçtır. Hukuk, Yasama ve Özgürlük adlı kitabının ilk bölümlerinde devleti, sosyalizmi ve liberalizmi konu edinen Hayek'e (1997) göre, devlet yetkilerinin sınırlandırılması ve belli çıkar gruplarına hizmet etme yönü olan devletin bu uygulamalarının önüne geçmek için, devletin zor kullanma yetkisinden mahrum bırakılması gerekmektedir. Sosyalistleri, kendi deyimiyle boş olduğunu henüz keşfedemedikleri sosyal adalet gibi kavramlarla uğraşmakla suçlayan Hayek (1997, 46), sosyalistler tarafından oluşturulan bir meclisin tek görevinin planlamacı bürokrasinin emrettiklerini yerine getirmek olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte Hayek'in olmasını istediği devlet, minimal devlet değildir; çünkü çeşitli sebepler nedeniyle piyasa tarafından tam olarak ve yeterince sağlanamayan

hizmetlerin devletçe ve vergilendirme gibi zorlama araçlarla finanse edilerek yapılmasını uygun bulmaktadır. Bu bakış açısını Kölelik Yolu (2004) adlı kitabında ayrıntılandırmakta, Nazizmin⁶ bile Almanlık unsurundan dolayı değil sosyalist yönlerinden dolayı büyük bir hata olduğunu, 19. yüzyılın önemli siyasi düşünürlerinden Tocqueville ve Lord Acton'ın sosyalizmin kölelik olduğunu daha o dönemde söylediğini ancak insanoğlunun aynı hatalara düşmeye devam ederek liberallikten uzaklaştığını savunmaktadır. Yukarıda piyasanın durumuyla ilgili bahsi geçen durumlar hariç devlete görev ve yetki verilmemesi gerektiğini söyleyerek, kitabında Hoelderlin'in "devleti cehennem haline getiren şey, insanın onu cennet haline getirmeye kalkışmasıdır" sözüne yer vermektedir. Hayek ayrıca çeşitli grupların yoğun baskısı altında yürütmenin giderek yasamanın yetkilerini de ele geçirdiğini iddia etmektedir. Bu sorunun en iyi çözümü aslında yürütme gücünün daha küçük birimler arasında paylaştırılmasıdır.⁷

Friedman (1988: 26–27) da, ekonomi ve siyaset bilimlerini birbirinden ayrı tutmakta ve her birine farklı özgürlük alanları veren anlayışın doğru olmadığını, ekonomik özgürlük olmadan siyasi özgürlüğün elde edilemeyeceğini ve bu noktada ekonomik özgürlüğü sağlayacak olan tek sistemin kapitalizm olduğunu savunmaktadır; çünkü serbest piyasada, merkezi otoritenin seçtiği mal ve hizmetlere bağlı kalınmadan bireyin seçme özgürlüğü garanti altına alınmaktadır. Böylece rekabetçi kapitalizm, kurumsal örgütlenmelerle ekonomik özgürlüğü doğrudan

⁶ Nazi sosyalist ihtilalini, bireycilik üzerine kurulmuş olan medeniyeti temelden yıkmaya yönelik en güçlü oluşumlardan biri olarak gören Hayek (2004), Almanya'nın İtalya ve Rusya ile ortak olan özelliğinin Prusyalılık değil sosyalist fikirlere olan bağlılık olduğunu iddia etmektedir.

⁷ Son zamanlarda yeniden alevlenen "piyasa federalizmi" tezi de, aslında ulusçu devletlerin ve onların yürütme erklerinin alt birimler arasında paylaştırılmasının devletin piyasa için yaratacağı engelleri en aza indireceğini savunmaktadır.

sağlayacak ve her iki özgürlük arasında istenilen dengeye ulaşılacaktır⁸. Friedman için en iyi çözüm, yürütme gücünün parçalanması ve bazı parçalarının apolitik bir yönetim tarzına teslim edilmesidir.

Genel olarak bu iki farklı görüşe bakıldığında kapitalizm yanlısı görüşlerin savunduğu noktaların gerçeklerden oldukça uzak olduğu görülmektedir. Kapitalizmin serbest pazar olarak sunulmak istenmesi ve bu sistemin tarihin sonu denilerek savunulması, aldatmacanın en büyük parçalarını oluşturmaktadır. Daimi olacak sistemin kapitalizm olduğu vurgulanarak, sistem karşı hareketlerin ortaya çıkmasının daha baştan önüne geçilmek istenmektedir. Oysa ki Polanyi'nin (2010) dediği gibi insan doğasına aykırı olan bir sistemin sonsuza dek ve hiçbir aksaklık yaşamadan varlığını devam ettirebilmesi mümkün değildir. Ayrıca arkası kesilmeyen ekonomik krizlerin ve sosyal çalkantıların devam ediyor olması, kapitalizmin idealize edildiği gibi mükemmel bir sistem olmadığının hatta alternatif sistemlere acilen ihtiyaç duyulduğunun en büyük kanıtlarıdır.

c) Çeşitli Ülkelerden Küreselleşme Deneyimi Örnekleri

Pek çok ülke Büyük Buhran'ın yarattığı olumsuz etkileri uzunca bir süre atlatamamış ve bunun sonucunda sistemlerini değiştirmek zorunda kalmıştır. 1929 yılında yaptığı son konvertibileden sonra altın standardına bağlı ortodoks makro ekonomik politikalardan ayrılan Arjantin, ortodoks para politikalarını da 1931'den sonra terk etmiştir. Bu dönemde Arjantin'in yaşadığı deneyim, sabit döviz kuru rejimi altında bulunan küçük ve açık bir ekonomide makroekonomik istikrarın ve politika seçimlerinin incelenmesi için tarihi bir laboratuvar görevini görmektedir; çünkü ülke, buhran öncesini GSMH seviyesine ancak 1935'ten sonra ulaşabilmiştir

⁸ İki dünya savaşı arası dönemde güçlenen ve artan kolektivist akımlara karşı Dikey, Misses, Hayek ve Simons gibi düşünürler kolektivist planlama akımlarının bireysel özgürlükler üzerindeki artan baskısına dikkat çekmek için çalışmalarda bulunmuştur (Friedman, 1988: 28)

(Paolera ve Taylor, 1999: 567–568)⁹. Genel anlamda Yeni Zelanda’nın dönüşüm deneyimine bakıldığında ise, refah devleti anlayışının hakim olduğu dönemler ve sonrası dikkat çekmektedir. Bu ülkede hareket, ulusal bir devlette ulaşılmak istenen refahın maksimizasyonu hedefinden uzaklaşarak hem özel sektörde hem de kamu sektöründe yatırımın, girişimin ve karlılığın teşvik edildiği noktaya doğru olmuştur ve 1980’li yıllardan sonra biçimlenen yeni yönetim anlayışı neoliberalizmle paralel olarak gelişme göstermiştir (Larner, 1997: 7–8). 20. yüzyılın ilk çeyreği, neoliberal anlayışın gelişmesine ve krizlerin başlamasına tanıklık etmiştir. 1980’li yılların ortası neoliberal politikaların ortaya çıkışına sahne olmuştur ve Washington Konsensusu, 1980’lerin ortasından 1990’lı yılların ortasına kadar olan dönemde baş aktör rolünü üstlenmiştir. Post-Washington Konsensusu ise 1990’ların ortasından beri gelişimini sürdürmektedir (Angelis, 2003: 20).

Bu süreçlere denk gelen 1980’lerden sonra Kore’nin politik ekonomistleri tarafından gündeme alınan konuların başında gelen, hızla bütünleşen küresel ekonomideki farklı kapitalist modellerden hangisinin ülke için daha yararlı olduğunun tespiti olmuştur. 1980’lerden itibaren Kore’de uygulanan politikaların neoliberal program çıkışlı olduğuna ve özellikle 1997 krizinden sonra devlet öncüllü kalkınma modellerinin terk edildiğine dair artık hiçbir kuşku yoktur. Devlet artık özel sektörü koordine etmekten ve finansal sistemdeki baskın pozisyonundan vazgeçmiştir. Bu nedenle modern Kore Devleti’nin politik ekonomisini tam olarak anlayabilmek ve yaşadığı deneyimleri doğru değerlendirebilmek için, Kore’nin devlet öncüllü kalkınma modellerinden neden vazgeçtiğini neoliberal politikalara

⁹ Bazı yazarlara göre Büyük Buhran, Arjantin için lütuf sayılmalıdır; çünkü bu sayede ülkede yeni ekonomik politikalar uygulanmasının ve yeni kurumlar kurulmasının yolu açılmıştır (Paolera ve Taylor, 1999: 573).

neden bu kadar hızlı yaklaşmış olduğunu ayrıntılı olarak incelemek gerekmektedir (Pirie, 2005: 25–26).

1973 krizinden beri Avustralya, Danimarka, Yeni Zelanda ve İsveç’te mal ve hizmetler ile finansal akımların artan uluslararasılaşması; devlet, toplum ve ekonomi arasındaki ilişkileri değiştirmek için yoğun baskılara neden olmuştur; bu durum, söz konusu ülkelerin kendi ekonomilerini yönetme becerilerinde görülen erozyonun ve devletlerin piyasa liberalizasyonu nedeniyle yaşadığı yıpranmanın en önemli kanıtıdır. Bu anlamda uluslararası piyasa baskıları, sadece daha az devlet anlayışının yerleşmesine sebep olmamış aynı zamanda daha güçlü bir şekilde devlet ve rejim değişikliğine sebebiyet vermiştir. Yeni rejime doğru bu gidiş öncelikle Thatcher yönetimindeki 1980’ler İngiltere’sinde görülmüştür. Yeni devlet modeli üzerinde çalışan bu devletleri, mali otoriteleri için refah devletini ve onun alıcı gruplarını, artan kamu açıklarının nedeni olarak görmek kısa sürede bir gelenek haline gelmiştir. Thatcherizm o dönem için istisnai olarak görülmüş olsa bile, sol görüşlü partilerin başta olduğu bu dört piyasa ekonomisi ülkeyi etkilemeyi başarmıştır. Bu tür bir etkilenim, sağ partilerin yönettiği ülkeler için şaşırtıcı değildir; ancak sol hükümetler için oldukça şaşırtıcı olmuştur (Schwartz, 1994: 527–528). Keynesyen yaklaşımın İngiltere’de terk edilerek neoliberal modellerin ve monetarizm formlarının kullanılmaya başlaması da 1970’li yılların sonuna denk gelmektedir. Keynesyen anlayışın terk edilme nedeni, o dönemde İngiltere’nin şiddetli ekonomik problemlerine cevap vermede yetersiz kalmasıdır. Geleneksel cevaplar; artan enflasyonu, ekonomik gerilemeyi, büyük ödeme dengesizliklerini ve sterlin krizlerini önlemede başarısız olmuştur. Bono piyasaları ise, hükümeti faiz oranlarını arttırmak ve kamu harcamalarını azaltmak gibi tedbirler almaya zorlayarak bu yıllardaki

sorunlardan belli bir ölçüde uzak kalabilmiştir. Ayrıca 1972’de sabit döviz kuru sisteminin terk edilmesi ve sterlinin dalgalanmaya bırakılması da piyasanın güçlendirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu açıdan Keynesyen paradigma kriz deneyimi yaşarken, monetarist reçeteler politika yapımcıların artan ilgisiyle karşılaşmıştır; ayrıca vergilerin kısılması ve devlet destekli rekabet dışı endüstrilerin sona erdirilmesi de dönemin popüler uygulamaları olmuştur. Bu tür politikaların Hazine’yi mikro temelli politikalar açısından etkilediği ve merkez bankasının piyasaları disipline edici politikalarla Hazine’yi desteklediği görülmüştür (Baker, 1999: 82–86). İngiltere’yle birlikte Avrupa Birliği’nin en büyük ekonomilerinden biri olan Almanya, geçtiğimiz 10 yıl içinde finansal düzenleyici kuruluşlarında radikal değişikliklere gitmiştir. Her iki devlet de bankacılık, güvenlik ve sigorta düzenlemeleri açısından fonksiyonel ayrıma gitmiş; öncelikle merkez bankaların finansal düzenlemedeki rolü kaldırılmıştır. The Bank of England, düzenleyici aktör rolünden tamamıyla uzaklaştırılmıştır. Bundesbank’ın düzenleme rolünü genişletme girişimi de dramatik bir şekilde reddedilmiştir (Westrup, 2007: 1096). Her iki ülkede de hazine aktörleri için artan bir etkinlik söz konusudur; her ikisi de devletin finans alanında rekabet etme çabalarını ve başarısız olma riskini azaltmaya çalışmaktadır (Westrup, 2007: 1113). 1990’lı yıllardan itibaren ABD’ye bakıldığında ekonominin sürdürülen toplam talep ve üretim arayışında olduğu görülmektedir. Ekonomide sürdürülebilir büyüme sayesinde federal bütçelerde önemli artışlar sağlanmıştır. Çoğu düşünür tarafından, büyüme ve sıkı maliye politikalarının birleştirilerek uygulanıyor olması Keynesyen talep yönetimi politikalarının artık tamamıyla gündem dışı kaldığının kanıtları olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte 1990’lardaki gelişmeyi takiben 2007 yılından itibaren başlayan resesyonun ABD’yi

yoğun bir şekilde mali politikalara yönelttiği görülmüştür (Barba, 2006: 92). Bu açıklamalardan da anlaşılabileceği gibi tarihsel olarak bakıldığında her kapitalist krizin ardından ekonomiyi toparlayabilmek için Keynesyen politikalara başvurulduğu görülmektedir.

d) Küreselleşme ve Uluslararası Kuruluşlar

1980’li ve 1990’lı yıllarda farklı bölgelerde de olsa küreselleşmenin getirdiği bağımlılık nedeniyle tüm dünyayı etkileyen krizlerin yaşanmış olması, daha kapsamlı ve köklü yeniden yapılanmalara olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Kimi çevrelerce yeni dünya düzeni olarak tarif edilen bu yapılanmada, kapitalizm refah devletini marjinalleştirmiş, işlevini değiştirmiş ve hem özelleştirmelerle hem de yeni kurum ve bağlantılarla postmodernizm çatısı altında devletin örgütlenmesinde ve uluslararası alanda kurduğu ilişkilerde köklü değişikliklere tanık olunmuştur (Şaylan, 2009: 169–170).

Küreselleşme, dünya konjonktürünü devletlerden pazarlara doğru çevirmekte ve meydana gelen bu sınırsız dünya, gelişmekte olan ülkelerin güvenliğini derinden sarsmaktadır. Bu ülkeler teknolojiye, enerji kaynaklarına ve yabancı sermayeye bağımlı olarak varlıklarını sürdürmeye devam etmektedir (Köni, 2005: 33). *Küreselleşme, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve büyüklüklerine bakmaksızın, ulusal devletlerin hayatta kalma mücadelelerine karşı ciddi meydan okumalarda bulunmaktadır; çünkü bu ülkelerin bağımsız bir şekilde yürütmek istedikleri ulusal politikalarını aşındırmaktadır. Sonuç olarak pek çok ülke, dünya arenasında diğer ülkelere karşı daha etkin ve güçlü konumda bulunmak ve uluslararası anlaşmalar çerçevesinde belirli bir seviyeye sahip olmak için, giderek artan bir şekilde uluslararası kurumların ulus üstü yönetimlerine bağımlı hale gelmektedir (Read,*

2003: 367). Küreselleşme sürecinin bilgi teknolojileri ile yoğunlaşan boyutu nedeniyle, karar alma sistemleri etkilenen ulus devletler göreceli olarak zayıflatılmaktadır (Ayaydın, 2005: 93). Bu süreçte küresel piyasalara açılma kabiliyeti ve hareketliliğine sahip olanlarla bu avantajlara sahip olmayan arasındaki uçurum giderek derinleşirken hükümetler de bu gruplar arasında sıkışıp kalmaktadır (Rodrik, 1997: 16)¹⁰.

Bununla birlikte “Herşeyin pazar-içinleşip pazarlık konusu edilebilir hale gelmesi anlamına da denk gelen küreselleşme¹¹, herkese eşit mesafede etkide bulunan nötr bir olgu değildir, kim daha fazla pazarlık gücüne sahipse ondan yana işleyen ve onun tarafından stratejik hedef olarak kabul ettirilmek istenip kendisi dışındakilere dayatılan bir süreçtir” (Cangızbay, 2005: 58–59). Örneğin gelişmekte olan ülkelere, rahatlıkla ithal ikamesi yerine ihracatı temel alan kalkınma modelleri telkin, teşvik ve empoze edilmektedir (Cangızbay, 2005: 59).¹² Bu sayede, dünya

¹⁰ Geleceği doğru okumak ve kabul edilebilir tahminler geliştirebilmek adına, küreselleşme kavramı kimi çevrelerce; ekonomiden siyasete, teknolojiden kültüre hemen her alanda yaşanan değişimleri açıklamak için kullanılan; dünyayı daha yaşanabilir hale getiren bir süreç olarak tanımlanmaktadır; kimi çevrelerce ise *emperyalizmin kabuk değiştirmiş yeni çehresi* olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, küreselleşmeye ilişkin farklı bakış açılarının varlığı ve yeni dünya düzeni, postmodernizm, yerelleşme ve neoliberalizm gibi anlayışların entelektüel alanda tartışılmaya başlanması nedeniyle, küreselleşmenin anlamı tam olarak netleşmemiştir (Çelik, 2004:2). Kavram olarak ise küreselleşmenin anlamı, küreselleşmenin birden çok yapıyı ifade etmesi ve günümüz ekonomik, politik ve sosyal sorunların çeşitli biçimlerini tanımlaması nedeniyle tamamen anlaşılabilir bir hale gelmiştir (Read, 2003: 366).

¹¹ Küreselleşmenin varlığı, üretilen metaların satılmasına bağlıdır. Bunun için de kapitalizm insanları sürekli olarak tüketime yönlendirmektedir. Küreselleşmeyle birlikte insanın varoluş gerekçesi ve varlığının anlamı, onun tüketim gücüne ve potansiyeline endeksli hale getirilmektedir. Her şeyi düşünen, sorgulayan, tartışan ve eleştiren insan öznesi yerine nesne konumuna indirgenmiş tüketen insan öne çıkarılmaktadır; çünkü savunulduğu argümanlara göre küreselleşme olgusu, güneş misali varlığını kabullenmemiz gereken bir süreçtir. “Bu güneşin altında bunalan/daralan taraf olunabileceği gibi bu sürecin nimetlerinden yararlanan/sefasını süren taraf da olunabilmektedir” (Kızılçelik; 2005: 53–60).

¹² Çeşitli gelişmişlik düzeylerindeki ülkelerin, uyguladıkları sistemler ve sonuçlar arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Örneğin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ticari engellerini kaldırmaya zorlayan Batı ülkeleri, kendi engellerini kaldırmayarak bu AGÜ ve GOÜ’lerin en büyük ihraç kalemi

apında yaygınlaştırılan finansal serbestleşme, evre ülkelerde finansal piyasaların büyümesinde ve diğerk ülke piyasaları ile entegrasyonda artış sağlarken ulusal para ve sermaye piyasaları uluslararası hareketlilikteki etkilere bütünüyle açık hale gelmektedir. evre ekonomileri dış sermayenin ülkeye girişi ile ilgili etkileri kontrol etmekte zorlanırken ulusal mali sistemdeki kırılganlık ve istikrarsızlık, sistemin asli unsuru haline gelmektedir (Balseven ve nder, 2009: 84)¹³.

Küreselleşme aynı zamanda neoliberal (kapitalist) değerlerle beslenen ideolojik-kültürel bir süreçtir ve dünya çapında ciddi sorunlara kaynaklık etmektedir. Soğuk Savaş sonrası dünyada oluşan uluslararası ekonomik ilişkiler bütünü olduğu için, onu rekabetçi ekonomik sistemin dünya ölçeğinde yayılması ve egemenliğini arttırması olarak değerlendirmek daha doğru olmaktadır (elik, 2004:3). Ayrıca, bu sistemde kapitalist dünya ekonomisinin tarihsel süreç içindeki seyri, devrevi hareketlerle olduğundan, sistemin egemenliği artarak devam etmektedir. Bu hareketler, uzun büyüme ve bunalım devrelerinin birbirini takibinden oluşmaktadır. Her uzun büyüme dönemi, öncekine oranla farklı bir dünya, farklı bir iş bölümü, farklı teknolojik bağlar, farklı kontrol ve aktarım mekanizmaları ve farklı bir kurumsal yapı gerektirmektedir (Keyder, 1984: 30). Bu açıdan mali piyasalarda entegrasyon ve yeni teknolojilerin yayılımı ile dünya hasılatını arttıran ticaret-sermaye hareketleri çerçevesinde ifade edilen küreselleşmenin getirdiği olumsuzlukları genel olarak; i piyasaların liberalizasyonu ile uluslararası rekabete

olan tarım ürünlerini ihraç etmelerini önlemekte ve bu ülkelerin ihtiyaç duydukları ihracat gelirlerinden mahrum olmalarına neden olmaktadır (Stiglitz, 2002: 27–28).

¹³ Merkez olarak nitelendirilen sanayileşmiş ülkeler; dünya ekonomisinin gidişini ekonomik glerinin büyüklüğüyle etkileyen, aynı zamanda işleyiş biçimini belirleyecek kuralları koyan, yönetim ve denetim işlevlerini gerçekleştiren ülkelerdir. Merkezin dışında çoğunluğunu GOÜ'lerin oluşturduğu evre ülkeler ise, eşgüdümsüz, dağınık, dünya ekonomisini etkileme gücünden yoksun, merkezin aldığı kararlara katılmaktan uzak, çoğu zaman sadece merkezin yarattığı koşullara kendini uyarmak zorunda olan ülkelerdir (Kazgan, 1995: 15).

açılan ekonomilerin büyüme hızlarının yavaşlaması, işsizliğin ciddi boyutlarda artarak sürmesi, ülkeler ve bölgeler arasında gelir dağılımının giderek daha da bozulması olarak belirtmek mümkündür (Ayaydın, 2005:95). Bu açıdan, neoklasik değer ve bölüşüm teorileri Ricardo'nun rantı inceleyen modeliyle açıklanabilmektedir. Gelir dağılımına seçim aksiyomu çerçevesinde bakan neoliberal iktisat, bireylerin ve devletlerin zenginliklerinin ya da yoksulluklarının kendi seçimleri doğrultusunda gerçekleştiğini savunmaktadır (Gül, 2008: 431). Kısacası işleyen süreç kaçınılmazdır ve bütün ülkeler bunu kabul edilmek zorundadır; ama aslında bu söylem, *neoliberalizmin en büyük yalanıdır*.

Küreselleşmeyle birlikte, dünya çapında uygulanması ve serbestçe kullanımının sağlanması istenen araçların başında, finans piyasaları ve kuruluşları gelmektedir. Finans piyasaları ve kuruluşları, toplum tasarruflarının doğrudan fonlara yatırılmasını engelleyen işlem masraflarının ve bilgi asimetritlerinin hafifletilmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu araçlar, tasarrufların tedavüle girmesine yardımcı olmakta ve ürün-hizmet takasını kolaylaştıran ödeme hizmetleri sunmaktadırlar. Ayrıca etkin finans sistemlerinin, piyasadaki tüm katılımcıların fonlarını en verimli alanlara kanallize ederek yatırımlarından en iyi getirileri elde etmelerine yol açmaları, büyümenin hızlanması, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması için olanak sağlamaları amaçlanmaktadır; ancak günümüzde ekonominin önemli aktörleri olan bu finans kurumları ve piyasaları, işlevlerini etkili bir şekilde yapamadıklarından kalkınma fırsatları kaçırılmakta, eşitsizlikler başgöstermekte ve en kötü durumlarda mali krizler ortaya çıkmaktadır (Demirgüç-

Kunt, 2008: 41)¹⁴. Bu açıdan kendi etki alanı için bir piyasa toplumu inşa etmeyi amaçlayan küresel sistem, uluslararası kuruluşlarla finans kuruluşlarının işleyişlerini piyasa yasalarına uygun olacak şekilde tasarlayarak kapitalizme yönelik tepkileri bertaraf etmeye çalışmaktadır. Bu nedenle küreselleşme, aslında dünya ölçeğinde sömürü ilişkilerini gizlemenin ve kitleleri uyutmanın ötesinde bir işlevle, donanımlı olmayan kapitalizmin ad değiştirmiş; ama adresi aynı olan yönünü teşkil etmektedir (Çelik, 2004: 15–38)¹⁵.

Değişen politikalarla birlikte bu politikaları yürütecek kurumlarda da değişiklikler yapılmıştır. Yaşanan büyük bunalımların ardından, dünya çapında ekonomik sistemlerin yeniden canlandırılması için çalışmalar başlatılmış, mevcut kurumların yanı sıra küreselleşmeyle birlikte ülke sınırlarına bağlı kalmaksızın

¹⁴ 1990'lı yıllarda ülkelerin bağımsız bir şekilde ekonomik ve siyasi politikalar yürütmesinin önündeki en büyük engel olan küreselleşmeyle birlikte, ülkelerin dış gelişmelere yönelik duyarlılığı giderek artış göstermiştir. Küreselleşme süreciyle birlikte; liberal politikaların tekrar ve daha baskın bir şekilde gündeme geldiği, piyasanın işlerliğine güvenilmesi gerektiği inancının uluslar üstü kuruluşlar vasıtasıyla tüm ülkelerde pratiğe dökülmesi taleplerinin politikalarda yer edinmeye başladığı döneme girilmiştir. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi kuruluşların, planlama anlayışının niteliğinde keskin dönüşümler yaparak politikaları düzenleyici gücü ellerine almış olmaları, bu ülkelerdeki kurumsal yapının da bu ortama uyum sağlaması gereğini ortaya çıkarmıştır. 1986 yılında başlatılan Uruguay görüşmeleri sonucunda kurulan GATT, 1995'te WTO'ya dönüştürülmüş, tarımdan hizmete, sanayiden ticaretle ilişkili fikri mülkiyet haklarına kadar birçok alanda dünya ticaretinin serbestleştirilmesine yönelik küresel nitelikli düzenlemelere imza atan çok daha güçlü kurumsal bir platform oluşturulmuştur. Her ne kadar dünya ticaretini gerçekleştiren tüm üye ülkelerin ticaret kurallarını belirlemek için ortak bir mutabakat zemini gibi gösterilmek istense de aslında bu örgüte yön verenler ABD ve diğer gelişmiş ülkelerin çok uluslu şirketleridir. IMF, DB ve WTO, politikalarıyla birbirlerini desteklemektedir, örneğin WTO'da gelişmiş ülkelerin dayattığı politikalara direnen GOÜ'lerin tavizler vermesi karşılığında IMF ve DB'nin yetki teklif ettiği bilinmektedir (Soyak, 2006: 58–61).

¹⁵ Bu sistemle merkez ve çevre ülkeler oluşturularak dünya düzeninin yeniden şekillendirilmesi, merkezi temsil eden güçlü, gelişmiş ülkeler ve onların büyük sermayedarları işbirliğinde, çevre olarak tanımlanan gelişmekte olan ülkelerde tepeden inme yöntemlerle gerçekleştirilmektedir (Kazgan, 2000). Çevre ülke toplumları üzerinde denetim kuran küreselleşme, onların kendine özgünlüklerini bitirmiş, toplumlar arasında kendine uygun yeni bağlantıları ve karşılıklı bağımlılıkları öne çıkarmıştır. Toplumların kendine has özellikleri, tüketim alışkanlıkları değiştirilerek yok edilmek istenmiştir. Her yerde benzer kıyafetler giyen, benzer kafelerde aynı yemekleri yiyen, aynı müzikleri dinleyen, hazırlanan her reklamla bu yeni yaşam tarzını devam ettirmeleri yönünde güdülenen nesiller oluşturulmaktadır. Böylelikle, büyük tekeller vasıtasıyla sermayenin belirli ellerde yoğunlaşmasına ve merkezileşmesine dayanan, eşitlikçi olmayan bir sistem kuran kapitalist dünya ekonomisi, yani küreselleşme, tarihsel bir sistem oluşturmuştur (Çelik, 2004: 15–20).

çalışabilecek yeni kurumlar da yaratılmıştır (Kızılcılık, 2005:7–8). Nispeten daha zor bir görev olan küresel ekonomik istikrarı sağlama görevi, IMF’ye verilmiştir. IMF, kurulduğu günden bu yana bakış açısı olarak pek çok değişikliğe uğramıştır (Stiglitz, 2002: 31–36).¹⁶ IMF, Dünya Bankası ile birlikte 1944 yılında toplanan Bretton Woods Konferansı’nda kurulmuş ve 1946’da faaliyete geçmiştir.¹⁷ Dünya düzenin bütün ülkeler için en karlı olacak şekilde yeniden düzenleneceği anlayışını benimsediği savunulan IMF çalışmalarının farklı içeriğe sahip olduğu zamanla anlaşılmıştır. Bugün için bile Bretton Woods Konferansı’nda kurulan kurumların önemi büyüktür; ancak onları önemli kılan şey sadece mali piyasalarda yarattıkları etkiler değildir. Bu sistemin ve yaratılan kurumların asıl önemi, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sermaye birikimine yeni kanallar açmaları, kapitalist bloğun sosyalizme karşı direncini arttırmaları ve ABD’nin süper güç olmasına yaptıkları büyük katkılardır (Kamil Özbolat, 2008: 91). Ayrıca ABD’nin süper-emperyalist güce sahip olmasında etkili olan, borç senetlerini veya parasını satarak dünya ekonomilerini kendine bağımlı hale getirme girişimleri de yine Bretton Woods’ta temelleri atılan adımlardır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 28).

¹⁶ IMF, kuruluş amacı gereği ilk dönemlerde piyasaların çoğu zaman düzgün işlemediği inancına sahipken, son dönemlerde ideolojik açıdan açıkların kapatılması, vergilerin arttırılması, faiz oranlarının yükseltilmesi gibi ekonomide küçülmeye neden olacak politikaları benimseyerek piyasaların üstünlüğünü savunmaktadır (Stiglitz, 2002: 31–36).

¹⁷ Bu kuruluşun temel işlevleri arasında uluslararası para sisteminin düzenli olarak işleyişini sağlamak, üye ülkelerin dış ödeme güçlüklerinin çözümüne katkıda bulunmak ve uluslar arası mali kriz yönetimi başlıcaları olarak sayılabilmektedir. Ancak gerçekte IMF’nin asıl görevi, üye ülkeleri dış borç batağına sürükleyerek IMF’ye, dolaylı olarak da ABD’ye bağımlı hale getirmek ve bu sayede ilgili ülkelerin iç işlerine müdahale edebilmektir. örneğin çok uluslu şirketler, ABD’nin talimatıyla bir gecede spekülâtif araçlar kullanarak ilgili ülkeden yüklü miktarlarda fon çıkışı sağlamakta ve bu uluslararası sermaye akışının doğal sonucu olarak ülke mali krize girmektedir. “Standart and Poors” gibi şirketler tarafından kredi notu düşürülen ülkeler de ancak IMF’den kredi alabileceği için bu kuruma başvurmak zorunda bırakılmaktadır. Oyunun ikinci perdesinde, ilgili ülkenin yerli firmaları ve KİT’leri ekonomik krizin etkisiyle güçsüzleştirilerek yok pahasına çok uluslu şirketlere bırakılmaktadır. IMF, kredi vermesinin birincil koşulunu da özelleştirmeye bağlayarak ilgili ülke makamlarına bunu iletmektedir (Kızılcılık, 2005:7–8).

IMF, dış ticaretin serbestleştirilmesi, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının kolaylaştırılması ve sermaye girişi için liberal koşulların oluşturulmasını önerdiğinden sermaye kabul eden ülke yöneticileri bu yolla dış ödemelerini denetleme kapasitelerini kaybedip yeni zorlukları karşılayamaz hale gelmiştir.¹⁸ IMF kredileri genel olarak 3 şekilde gerçekleşmektedir. IMF'nin verdiği fonların en önemli bölümünü oluşturan Stand-by anlaşmaları kısa vadeli ödemeler dengesi problemlerini gidermeye yöneliktir. 1997'de yılında İlave Rezerv Olanğı (Supplemental Reserve Facility) adıyla kısa vadeli ek kaynak sağlamak için oluşturulmuştur. Daha uzun vadeli olan ve yapısal sorunları gidermeye yönelik hazırlanan ikinci kredi Genişletilmiş Fon Olanğı'dır (Extended Fund Facility). Üçüncü kredi türü olan Yoksulluğu Azaltma ve İktisadi Büyüme Programı (Poverty Reduction and Growth Facility) ise yıllık faiz oranı %0,5 olan ve 10 yıl vadeli açılan kredileri temsil etmektedir (Dönmez, 2008: 499). Bu kredilerle IMF, reel ve finansal anlamda sanayileşmiş ülkelere açılmayı öngören bir büyümeden yana olduğundan bunun için azami ölçüde ithalat yaparak dış ticaret ve sermaye hareketlerine zarar verilmemesi gerektiğini empoze etmiştir.¹⁹ Bu amaçla da üçüncü dünyanın “bırakınız yapsınlar” yoluyla gelişmiş ülkelerin ekonomik evrimine uyumlaştırılmasını, ayrıca

¹⁸ Ha-joon ve Ilene 'e (2005) göre, tarihsel kayıtlar dürüstçe incelendiğinde bugünün sanayileşmiş ülkelerinin kalkınma deneyimlerinin ilk aşama da dahil, çoğunlukla sonraki aşamalarında sanayide, dış ticarete ve finans alanında pek çok müdahaleci politikaya öncülük ettiği ve bunlara bel bağladığı görülmektedir. Bu ülkeler, sermaye piyasasının özelliklerini ilan ederken bile, finansal krizlerin önüne geçmek ve ulusal çıkarlarını korumak için piyasalara müdahale etmekten ve piyasalarını yeniden düzenlemekten kaçınmamışlardır. Örneğin, ABD hükümeti, kamu yararını gözetmek için finansal ve ekonomik risklere karşı harekete geçmiştir. Milyar dolarları aşan devlet yardımıyla Chrysler Şirketi'ni 1989'da, tasarruf ve kredi bankalarını 1998'de, Long Term Capital Management'ı ve hava yolları şirketlerini 2001'de kurtarmıştır (Ha-joon ve Ilene, 2005: 23–25).

¹⁹ Oysa serbest piyasa ekonomisini savunan ülkelerin başında gelen, serbest piyasa ve demokrasi modelini dünyaya yaymak isteyen Amerika, kendi içindeki bazı çıkar gruplarını korumak için piyasa ilkelerine karşı gelebilmiş ve örneğin çelik ürünlerine farklı vergiler koyabilmiştir. Kısacası serbest piyasa modelinde, merkez ülkelerin kural dışı davranışlar hüküm sürebilmiştir (Köni, 2005: 33).

açık vermeyi zorunlu kılan büyüme tercihi yapılarak artan dış finansman ihtiyacı bakımından da IMF denetiminin kabul edilmesini istemiştir (Arnoud, 1992: 41).

Bununla birlikte serbest piyasa ekonomisinin 1930'lu yıllarda çökmesinden, yüksek oranlı işsizlik ve yoksulluğun yayılarak başlamasından 1970'li yıllara kadar, sermaye hareketlerinin ve finansal kapital olgunun başkaldırmasına olanak verilmemiş; sermaye, üretken yatırımlar yoluyla kar edebildiği süreçlere sokulmuş ve sosyal devlet anlayışı güçlenerek devam etmiştir. Bu arada gelişmekte olan ülkelere piyasa ekonomisinin yanında yol gösterici planlama ile destek verilmiştir (Kazgan, 2000: 31).

Devlet anlayışındaki dönüşümün daha net hissedilmeye başlandığı bu dönemde, ülke içi toplumsal kesimler arasındaki ilişkileri yöneten kurumlarla uluslararası ilişkileri yönetecek kurumlar arasında iktidar olma mücadelesi başlamıştır. Bu anlamda devlet örgütlenmesindeki değişim her ülkeyi kendine özgü şartları gereğince etkilemiş, farklı kurumlar merkeze alınırken görev tanımlarında ve yetki alanlarında da farklılıklar yaşanmıştır; ancak dönüşüm başladığında ulaşılmak istenen asıl amaç, sermaye hareketlerinin serbestçe yürütüldüğü, sınırların olmadığı dünya çapında bir piyasanın yaratılarak, ülkelerin bu piyasayla bütünleşme süreçlerini kısaltmak olmuştur (Güzelsarı, 2008: 51). Bu noktada da uluslararası kuruluşlar ve bunların her bir ülkede temsilcisi rolünü üstlenen kurumlar ön plana çıkmaya başlamıştır; ayrıca küreselleşmenin bu yapılanmaya olumlu katkısı oldukça güçlü olmuştur.

Bu durum başka bir açıdan ele alındığında, görülmektedir ki; 20. yüzyılın ortalarına kadar, daha fazla para harcamayı programına alan, aldığı vergileri askeri harcamalarda, ulusal sanayinin altyapı yatırımlarında kullanan, toplum zenginleştikçe

gelirden yana geri kalanların beslenme, eğitim, iş sahibi olma gereksinimlerini karşılayan hükümetler ve kurumlar iktidarda kalmıştır. Ancak 20. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte vergi gelirlerinin kamu harcamalarına yeterli gelmemesi sonucunda hükümetler, devletin kamu harcamalarıyla başa çıkabilmek için sınırlar belirlemeye başlamıştır. Dolayısıyla hükümetlerin içine düştükleri borç krizleri, kamu ekonomisinin ulusal gelirdeki payının kontrol altında tutulması gereğini ortaya çıkarmış, borcu veren taraflar da borç yöneticisi sıfatıyla IMF'yi işaret ederek durumu içinden çıkılması zor bir hale getirmiştir (Bulutoğlu, 2004: 13).

Bununla birlikte IMF ve Dünya Bankası'nın görev tanımları ayrı olmasına rağmen 1980'li yıllarla birlikte Dünya Bankası, ihtiyacı olan ülkelere projeleri için kredi vermenin ötesine geçerek yapısal uyum kredileri adı altında IMF'nin onay verme şartını aradığı daha geniş kapsamlı çalışmalara yönelmiştir. Bu döneme kadar ağırlıklı olarak kalkınma söyleminde hareket eden Dünya Bankası, kalkınmayı dış yardımlarla doğrudan ilişkilendirmiş ve dış borçlanmayı da reel yatırımlarda değerlendirmeyi öngörmüştür (Yarkin, 2008: 199). Sonuç olarak bu kurumların çalışmaları giderek daha çok paralel gitmeye başlamıştır; ancak ekonomik işleyişlerle ilgili algı düzeyi artmış olmasına ve IMF tarafından yürütülen programlara rağmen dünyanın dört bir yanında krizler daha sık ve daha ağır gerçekleşmiştir. IMF'nin sıkı para politikaları konusunda gelişmekte olan ülkelere yönelik ısrarı, faiz oranlarını iş alanı yaratmayı imkânsız hale getirebilecek seviyelere yükseltmiş; güvenlik ağı sağlanmadan serbestleştirilen ticaret, işçilerin işini kaybedip yoksulluğa mahkûm olmalarına neden olmuştur. Ayrıca, Dünya Bankası'nın karar alma süreçlerinde ülkelerin sermaye payları kadar söz sahibi olmaları kapitalist güç ilişkilerinin Banka hiyerarşisi içinde ne kadar güçlü konumda olduğunu göstermektedir (Yarkin, 2008:

203). Bununla birlikte, IMF ve DB sadece kendilerinden yardım isteyen ülkeleri değil, uluslararası sermaye piyasalarına daha iyi erişebilmek için bu kuruluşlardan onay damgası isteyen ülkeleri de onların teorilerini yansıtan ekonomik reçetelere uymak zorunda bıraktığı için bugün bu iki kuruluş dünya ekonomisinin egemen aktörleri haline gelmiş (Stiglitz, 2002: 34–40) ve kimi zaman doğrudan kendi görevlendirdikleri uzmanları ülkelerin bürokrasisine dahil ederek müdahale etme yollarını meşrulaştırmış kimi zaman da yapılan anlaşmalarda bağlayıcı hükümlere yer vererek söz konusu ülkelerin *iplerini ellerinde* tutmaya başlamışlardır.

1.3. DEVLETİN EKONOMİDEKİ YERİNE VE BORÇLANMAYA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Devletin ekonomideki yerine ilişkin pek çok görüş bulunmaktadır. Her bir görüş kendi varlık nedenini açıklarken bir önceki görüşlerin iddialarını çürütmekte ya da onlara ek birtakım yaklaşımlar sunmaktadır. Bu çalışmada iktisadi politikaları yönlendiren ve politika yansımalarıyla devlet sistemlerini diğer görüşlere nazaran daha derinden etkiledikleri için Klasik-Neoklasik ve Keynesyen anlayışlara yer verilmektedir.

1.3.1. Klasik ve Neoklasik Yaklaşımlar, Küreselleşme ve Devletin Ekonomideki Yeri

XIX. yüzyıldan itibaren toplumlarda kişi başına gelir arttıkça, piyasa dışından yani devletten alınan hizmetlerin toplam tüketimdeki payının artması, ekonomistlerin ilgisini çekmeye başlamıştır. Bu süreçle birlikte kamu ekonomisinin ulusal gelirdeki payı artmaya başlamıştır; ancak bu durum bazı kesimler tarafından artık hoş

görülmemekte ve kalkınmanın bir nimeti sayılmayarak ekonomik durgunluğa neden olduğu düşünülmektedir (Bulutoğlu, 2004: 12).²⁰

Bu düşünce akımına dahil edilebilecek olan neoklasik büyüme teorisi, toplam refahın arttırılabilmesi için küreselleşmenin beraberinde getirdiği ekonomi politikalarının uygulanması gerektiğini savunmaktadır. Bu teori; ekonomik büyümenin sosyal refahı arttıracığı ve böylece arzu edilen makroekonomik hedeflere ulaşılabilceği varsayımına dayanmaktadır. Bir alttaki varsayım ise, eğer ekonomide toplu bir büyüme gerçekleştirilirse, sonuçta bütün toplumsal kesimlerde iyileşme gerçekleştirileceği ve gelir dağılımı tartışmalarının en aza indirileceğidir. Böylelikle ekonomik büyümenin, gelir dağılımı tartışmalarını azaltmada kilit rol oynadığı gerçeği daha iyi anlaşılmış olacaktır (Illge and Schwarse, 2009: 598).²¹ Bununla birlikte tam rekabet şartlarının ekonomiye yerleşmesi için dünya piyasasının açık ve bir bütün olarak işlemesi; piyasada etkinliğin sağlanması için ulus devletlerin²² ve sendikaların piyasaya müdahale araçlarının kaldırılması ve kamu kurumlarının özelleştirilmesi; ülke

²⁰ Klasiklere göre devletin borçlanması, borçlanılan miktar kadar vergi ve diğer kamu gelirlerinin ertelenmesini ifade ettiğinden, sonraki dönemde yeterli vergi toplanamadığı takdirde tekrar borçlanma yoluna gitmek kaçınılmaz olacaktır (Işık ve Diğerleri, 2005: 64).

²¹ Küreselleşme taraftarlarına göre küreselleşme ilerleme demektir ve gelişmekte olan ülkeler istikrarlı bir şekilde büyümek ve fakirliklerinden etkili ve geri dönülmez bir biçimde kurtulmak için bunu kabul etmek zorundadırlar; ancak iddia edilenlerin tersine küreselleşme gelişmekte olan ülkelerdeki pek çok insana ekonomik ve sosyal fayda getirmemektedir. Dünyanın dört bir tarafına yayılabilecek mali kriz korkuları nedeniyle gelişen bir piyasada yaşanan çöküşün diğer ülkelere de yansımından çekilirken küreselleşmenin yoksulluğu azaltmayı becerebilmesi ve istikrar sağlaması pek gerçekçi görünmemektedir.

²² Ulus devletlerin etkinliğinin azaltılmasında ve bu yolla devlet müdahalelerinin zayıflatılmasında birkaç boyut öne çıkmaktadır. Ulus devletlerin ekonomi üzerindeki etkilerini giderek ulus üstü kurumlara devretmek, ulus devletin aşındırılmasında birinci boyutu oluşturmaktadır; çünkü ulus üstü kurumlarca alınan kararlar ve anlaşmalar ulus devletin gücünü zayıflatacak niteliktedir. İkinci boyut ise, ulus devletin merkezi yetkilerini alarak, yerel yönetimlerin gücünün ön plana çıkarılması, mali, idari ve ekonomik düzende özelleştirmelerin gerçekleştirilmesidir. Devletin kaynak dağılımına rehberlik eden sosyal fayda ve sosyal maliyet hesapları gündem dışı bırakılarak kaynak dağılımında özel girişimin karlılık ilkesi devreye sokulmuştur. Devletin soyutlanmasıyla ulaşılmak istenen amaç, rekabetin her alanda yüceltildiği anlayışı egemen kılarak en güçlülerin sermaye kazancını en çoklaştırmaktır; ancak bu anlayışın çevre ülkelerde yarattığı finansal krizler, büyüklü küçüklü pek çok şirket iflasları, binlerle hatta milyonlarla ifade edilen işsizler, devamlı olarak dışarı aktarılan faiz, kar ve rant gibi gelir kategorilerinin varlığı gibi bazı gerçekler görmezden gelinmektedir; ancak zaten çevre ülkelerde uluslaşmanın yeni ve tam oturmamış olması nedeniyle sosyal devlet ya yoktur ya da gelişme düzeyi oldukça sınırlı kalmaktadır (Kazgan, 2000: 34–40).

apında gelir dağımı etkinliğinin sağlanması için ise mali piyasaların tümüyle serbest bırakılması gerekmektedir; çünkü neoklasik iktisat kuramının (büyüme teorisinin) sunduğu küreselleşme modeliyle birlikte; toplumsal sınıflar ve ulus devletler arasında g farklılıklarının oluşması, dünya ekonomisinin sert hiyerarşik yapısının devam etmesi, beklentilerin mali piyasaları alt st etmesi gibi durumlar artık söz konusu olmayacaktır (Kazgan, 2000: 6); ancak her şeyin toz pembe gösterildiği, var olabilmesi imkansız olan bu yapının, boş kurgulardan öteye geçme ihmali yoktur.

Küreselleşmeyi savunan bu neoliberal anlayışta, piyasanın pürüzsüz bir şekilde işlemesi ve ekonomik yaşama müdahalenin olabildiğince kısıtlanabilmesi için devletin ktlmesi gerekmektedir. Bu açıdan vergiler hem miktar hem de oran olarak azaltılmalı, eğitim ve sağlık harcamaları kısılarak bu alanlar özel sektöre bırakılmalı, sosyal refah harcamaları düşürülmeli, bunun yerine sermaye kesimine kaynak aktarılmalı ve özelleştirmelere ağrılık verilerek devlet faaliyetleri temel kamu hizmetlerini yürütecek seviyede sınırlandırılmalıdır (Güzelsarı, 2008: 106). Devlet sadece adalet, emniyet, eğitim, bayındırlık, genel sağlık ve ulaştırma hizmetlerini yerine getirmeli, bunu yaparken de denk bte anlayışına sadık kalmalıdır (Demir, 1997: 30). Geçici bozukluklar halinde dahi kamunun ekonomiye müdahale etmemesi gerekmektedir. Hatta böyle bir bozukluğu gidermeye yönelik kamu müdahalesi, çözüm getirmeyeceği gibi sistemin kendi iç dinamiklerini de tahrip ederek sistemin etkinlikten uzaklaşmasına neden olarak çözümü daha da zorlaştırmaktadır (nder ve Diğerleri, 1993: 15). Bu açıdan neoliberal anlayışta, devlete atfedilen rollerin özellikleri gereğince devlet edilgendir, devlet sadece çıkarlarını korumak isteyen kişi ve gruplara karşı tepkili davranmalıdır. Kısacası devlet tarafsızdır, birbirleriyle rekabet eden bireysel çıkarlar karşında taraf olamaz ve bu rekabet sonucu ortak bir çıkar

oluşturmaya çalışır. Devletin hiçbir görüşü, sosyal içeriği, çıkarı ya da kendine özgü bir karakteri olamaz, sadece rekabetin adil olmasını temin eder. Devlet sınırlanmalıdır, çünkü bireyler kendi çıkarlarının neler olduğunu saptayıp koruyabilecek beceri ve kapasiteye sahiptir.

Devletten ve küresel piyasalardan beklenen bu özelliklere rağmen, ekonomide istenilen istikrar düzeyine ulaşılamamaktadır. Öncelikle, küresel piyasalar ile toplumsal istikrar arasındaki anlaşmazlığın temelinde yatan ve çözümlenmesi gereken bazı durumlar vardır. Bunlardan birincisi, ticaret ve yatırımın önündeki engellerin kaldırılmasıyla, uluslararası sınırları aşabilen gruplar ile aşamayan gruplar arasındaki dengenin giderek daha çok bozulması, asimetrinin keskin bir şekilde belirginleşmesidir. Küreselleşmeyle birlikte vasıfsız veya az vasıflı işçiler ile orta düzey yöneticilerden oluşan ikinci grubun arz ettiği mal ve hizmetlere yönelik talep daha esnek bir hale gelmektedir; kısacası bu malların ikame edilebilirlikleri yükselmektedir.²³ İkinci olarak, küreselleşme ülke içinde uygulanacak kurallar ve toplumlar arasında gerilim yaratarak, ülkelerin kendi içinde ve birbirleri arasında çatışma çıkmasına neden olmaktadır. Üretilen mallarda standartlaşmaya gidildikçe, farklı değerlere, normlara ve kültüre sahip ülkeler aynı tip malın üretiminde dünya pazarında şiddetli rekabete girmektedirler.²⁴ Üçüncü olarak da küreselleşme, modern hükümetlerin temel fonksiyonlarından biri olan sosyal güvenlik açısından ülkenin durumunu zorlaştırmaktadır; çünkü sermaye hareketlerinin artmasıyla birlikte hükümetlerin vergi kaynaklarının önemli bir bölümünde azalma görülmekte, ekonomik

²³ Bir malın ikame edilebilirliği yükseldiğinde, o maldan üretilen ve talep edilen miktarlar, malın fiyatındaki değişimlerden çok fazla etkilenmektedir. Örneğin ikamesi yüksek malın fiyatında meydana gelecek küçük bir artış, talep miktarını çok fazla düşüreceği için ticari anlamda pazar kaybı yaşayan ülke, maliyetlerini aşağı çekmeye çalışacak, bu da işçi ücretlerine olumsuz yansıyarak bu kesimin milli gelirden aldığı payı düşürerek gelir dağılımını daha çok bozacaktır.

²⁴ Kültürel zenginliklerin ortadan kalkması bir yana, standartlaşmış ürün pazarında, var olan ülkelerin rekabet yarışına girmesi ülke içi sosyal ve ekonomik dengelerin altüst olmasına neden olmaktadır.

entegrasyon hükümetleri geri çekilmeye, toplumsal sorumluluklarını azaltmaya zorlamaktadır (Rodrik, 1997:19–21).

Bu noktadan bakıldığında küreselleşmeye karşı çıkılan noktalar, ülkelere zorla kabul ettirilmek istenen ekonomi politikalarıdır, yoksa teknolojik gelişmelerin getirdiği yenilikler her ülke tarafından arzu edilen özelliklerdir²⁵; ancak zorlamacı yöntemlerle serbest piyasa ekonomisi adına çok uluslu şirketlerin egemenliğini kurmak üzere tasarlanan ekonomi politikaları, çevre ülkelerde çok küçük bir kesimi zenginleştirirken, yaşanan kayıplar ülkenin tamamına yayılmaktadır (Kazgan, 2000:). Varsayımlar ışığında değerlendirme yapılacak olursa, arzu edilen tablonun bu olmadığı, ancak toplumların bu düşünceye inandırılmak istendiği açıktır. Zenginlerin daha zengin, yoksulların daha yoksul olmaya doğru hızla ilerlemesinin sonucunda, adaletli gelir dağılımına sahip mutlu bir toplum beklemek hayalcilik olacaktır.

1.3.2. Klasik ve Neoklasik Yaklaşımlarda Borçlanma

Kamu finansman araçlarından biri olan borçlanma, niteliği ve ekonomiye etkisi bakımından pek çok yönden diğer finansman biçimlerinden farklılık göstermektedir. Bu nedenle her bir iktisadi görüş borçlanmayı farklı değerlendirmektedir. Her ne kadar farklı ekollere mensup iktisadi görüşlerin yelpazesi oldukça geniş olsa da, bu görüşlerin borçlanmaya yaklaşımlarını Klasik görüş ve Keynesyen görüş adı altında birleştirmek belirli ölçülerde mümkündür (Çil Yavuz, 2001).

XVIII. yüzyıldan itibaren iktisat literatüründe geniş yer bulan borçlanma konusuna; verimsiz alanlarda kullanılacağı, ekonomik birimlerin kararlarını

²⁵ Stiglitz, sermaye önündeki engellerin kaldırılması ve ulusal ekonomilerin daha fazla bütünleşmesi olarak tanımlanabilecek küreselleşmenin iyi yönde kullanılacak bir güç olabileceğini ve dünyadaki herkesi özellikle de fakirleri zenginleştirebilecek bir potansiyele sahip olduğunu; ancak Dünya Bankası'nda çalıştığı dönemde küreselleşmenin özellikle gelişmekte olan ülkelere yaşayan insanlar üzerindeki yıkıcı etkisini gördüğünü ve engellerin kaldırılmasında büyük rol oynayan uluslararası ticari anlaşmaların ve gelişmekte olan ülkelere dayatılan politikaların yürütme şeklinin baştan sona gözden geçirilmesi gerektiğine inandığını belirtmektedir (Stiglitz, 2002: Önsöz).

etkileyeceği ve devletin ekonomiye müdahale etmesini meşrulaştırarak piyasanın iç dinamiğini bozacağı gerekçesiyle bu iktisatçılar tarafından karşı çıkmıştır. Bu anlayışa göre devlet ancak savaş ve olağanüstü durumlarda, tam kamusal mal ve hizmetlerde, büyük bayındırlık yatırımlarında borçlanmaya başvurmalı ve bu süreç içerisinde piyasanın borçlanmadan en az şekilde etkilenmesini sağlayacak mali-kurumsal altyapıyı oluşturmaktadır.²⁶ Ayrıca; özel durumların etkisi geçer geçmez devlet almış olduğu borçları ödeyerek normal prosedüre geri dönmelidir (Erdem, 1995: 9–10).

Bu yaklaşımlarda, devlet borçlanmasının özel kişilerin borçlanmasıyla aynı niteliklere sahip olduğu, dolayısıyla özel borçlanmalar konusunda var olan risklerin devlet borçlanmasında da söz konusu olduğu savunulmaktadır. Özel kişilerin borçlanmalarından ve devamlı borçlu olmalarından kaynaklanan sorunlar devlet için de geçerlidir. Ayrıca kamu borçlanmasındaki artış faiz oranlarını arttırmakta ve ekonomide dışlama etkisi (crowding-out) oluşturarak özel sektör yatırımlarını, kamu harcamalarındaki ve borçlanmasındaki artış kadar azaltmaktadır (Dornbush ve Fisher, 1998: 120). Bu nedenle tarafsız bir maliye politikası izlemesi ve bütçe denkliliğini esas alması gereken devlet, borçlanmadan ve emisyon yoluna gitmekten mümkün olduğunca kaçınmalıdır (İnce, 1976: 27).²⁷

Klasik iktisatçılardan Adam Smith'e göre özel alacakların aksine kamu alacaklısı, iyi bir iş yöneticisi değildir ve sermaye stokunun idaresi ile verimli bir şekilde ilgilenememektedir. Kamu borçlanması ve bütçe açıklarına itiraz eden

²⁶ Bazı yazarlar tarafından, savaşın ilk yıllarında çıkarılan borçlanma senetlerinin olağanüstü borçlanmalardan sayılmaması gerektiği iddia edilir; çünkü savaş başladığı anda savaş giderlerini karşılayabilecek bir kaynağın olmaması, o dönem için yapılan borçlanmaları olağan hale getirmektedir (İnce, 1976: 10).

²⁷ Borçlanmada devletin bir sınırı olması gerektiğini savunanlardan Alvin Hansen'e göre, güvenilir sınırlar içinde borçlanmak devleti sıkıntıya sokmayacaktır, çünkü belli bir düzeyi aşan borçlanma, milli ekonominin kaldıramayacağı şekilde ekonomik dengeyi bozucu etkiler doğuracağı için devlet sonsuz bir şekilde borçlanamaz (İnce, 1976: 27).

yazarlarından bir diğeri olan ve ağır bir Fransız kamu borcu denemesinin etkisi altında yaşayan Jean B. Say’a göre de, “devlet borçlanması sadece sermaye tüketimine ve kaybına yol açtığı için verimsiz değildir, bunların yanı sıra ülkenin sırtına önemli faiz ödemeleri de yüklemektedir”. David Ricardo’ya göre ise; “devlet borçları, bir milletin başını belaya sokmak için şimdiye kadar icat edilmiş en korkunç afetlerden biridir” (Açba, 1991: 137–138).²⁸

1.3.3. Keynesyen Yaklaşımda Devletin Ekonomideki Yeri

Devletin mali kaynaklarını ve politikalarını kullanarak ekonomiye müdahale etmesi, İngiliz iktisatçı Keynes’le anılmaktadır (Shutt, 2004: 22–23). Keynes’e göre, devletin ekonomiye müdahalesi, piyasa mekanizmasının yapısal zayıflıklarını ortadan kaldırmaktadır (Boyer and Drache, 1996: 12). Keynes’in, sistematik olarak ekonominin içine yerleştiren müdahaleci devleti savunmaya başlamasıyla, devletler ekonomiye gereğinden fazla müdahale etmeye başlamıştır. Ekonomik faaliyetlerin içine itilen devlet, ticari faaliyetlere de yönelmiştir. Böylelikle devletler hem yönetici, hem üretici hem de tüccar konumuna yükselmiştir (Özbilen, 1999:2).

John Maynard Keynes, 1929 Büyük Buhranı’nın başta ABD ve İngiltere olmak üzere dünya genelinde gelir düşüşü, büyük çaplı işsizlik, şiddetli fiyat düşüşleri, uluslararası para istikrarsızlıkları ve mali kriz biçiminde beliren olumsuzluklarını yakından izlemiştir. Keynes, tam istihdama ulaşılabilmesi ve bunun sürdürülebilmesi için devletin tam serbest, müdahaleden arındırılmış bir iktisat politikasından vazgeçmesi gerektiğini savunmuştur. Keynesyen politika ile ucuz para politikalarına (düşük faiz), yaygın sosyal güvenlik kurumlarına, yaygın sübvansiyonlara ve hız

²⁸ Klasik iktisat görünüşü; şu şekilde toplu olarak açıklamak mümkündür (Açba, 1991: 138);

- 1) Devletin borçlanma yoluyla finansman usulü, özel teşebbüslerin verimli sermaye fonlarını çeker.
- 2) Devlet borçlanmasının ileri dönemlerdeki finansmanı daha zordur.
- 3) Borçlanma yoluyla finansman pahalıdır.

verilen savunma giderlerine ağırlık verilerek toplam talep düzeyinin yüksek tutulması sağlanmıştır (Kazgan, 1988: 75–76). 1930’lu yıllardan sonra İngiltere ve ABD’nin önde gelen siyasetçileri ve iş adamları Keynesyen politikaları uygulamakta önce gönülsüz olsalar da, olayların gelişimi onları ister istemez bu politikaları uygulamak zorunda bırakmıştır (Shutt, 2004: 23). Bununla birlikte, ekonomik buhran dönemlerinde ekonomiye müdahale etmek ve borçlanmadan yararlanmak, şartların durumuna göre ekonominin geneli için iyi sonuçlar da verebilmektedir. Örneğin, 1929–1930 yıllarında başlayan büyük buhran döneminde; ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt borçlanma politikası izleyerek işsizliği ve toplumun içinde bulunduğu sıkıntıları gidermiş; ekonomik düzeni yeniden sağlayabilmiştir. Yaşanan kriz nedeniyle Amerikan halkının vergi ödeme gücü kalmadığından, çıkarılan tahviller bankalara satılmış; böylece devlet, tüketim gücünün azalmasına yol açmadan büyük harcama gücü kazanabilmiştir (İnce, 1976: 10–11).

Dönemin güçlü devletlerinden olan ancak Birinci Dünya Savaşı’ndan diğer ülkelere nazaran daha erken bir dönemde ve daha olumsuz bir şekilde etkilenen Rusya ise, 1917 İhtilali’yle görünmez elin yerine devletin görünen elini tam ikame ederek yeni bir sisteme geçmiştir. Bu sistem değişikliği, ülkenin ekonomik yapısıyla sınırlı kalmamış, siyasi yapısını da etkilemiştir. Özellikle ABD ve İngiltere’de etkili olan Keynesyen anlayış ise, görünmez elin yanına devletin görünen elini kısmen ikame ederek liberal kapitalizmden müdahaleci kapitalizme yumuşak bir geçiş sağlamış ve sadece ABD için ekonomik krizin sistem krizine dönüşmesinin önüne geçmiştir (Demir, 1997: 53).

Büyük Buhranın etkisi geçtikten ve Keynesyen politikalar etkisini yitirmeye başladıktan sonra ise, piyasa aktörlerinin ekonomiye bakış açısı değişmiş ve sağ

ideoloji yeni hedefini şu şekilde belirlemiştir; AGÜ’lerde devletin yapılanması “yeniden” gündeme gelmiştir; ancak bu sefer 1945’ten önce yapılanların tersi yapılacaktır. “Artık hedef devlet aygıtını büyötmek, genişletmek ve bu aygıtı öncölük misyonu yüklemek değil, devlet aygıtını küçöltmek, daraltmak ve bu aygıtı artçı bir konuma yerleştirmek” olmuştur. (Güler, 2005: 84).

1.3.4. Keynesyen Yaklaşımda Borçlanma

Keynesyen teori, kamu borçlanma senetlerini servetin bir unsuru olarak gördüğü için senetlerin artışının tüketim ve yatırımları da etkileyeceğini savunmaktadır. Bu anlayışta, kamu menkul kıymetlerini ellerinde bulunduranlar, vergi seğeneğinin aksine cari tüketimlerini değiştirme özgürlüğüne daha fazla sahiptir. Borçlanma tam istihdama ulaşmada kullanılan bir politika aracı olduğu için, tam istihdam geręekleřtirilene kadar borçlar artırılabilir (Bağcı, 2001: 271–272). Keynes taraftarlarına göre hazine bonolarının sermaye piyasalarında işlem görmesi özel yatırımlara gidecek olan fonların kamu sektörüne çekilmesi anlamına gelmektedir. Yoğun talepçı devlet piyasada dışlama etkisi (crowding out) yapacaktır. Bu finansman yönteminin tasarrufları arttırdığı ve koruma etkisi yaratmadığını savunan Ricardo Denkliği’ne (Robert Barro tarafından yeniden ele alınmıştır) göre de, bireyler ileride bu borcun faizi ile birlikte geri ödeneceğini bildiklerinden ödeme zamanında zor durumda kalmamak için şimdiki tasarruflarını yükseltecektir (Önder ve Diğerleri, 1993: 40).

Diğer taraftan Keynesyenlere göre kamu borcu etkin talebe müdahale etmek için kullanışlı bir araçtır. Eğer düşen özel borçluluk (kredi kullanımının azalması dolayısıyla) talebi kısıyor ise, bu kesinlikle istihdam ve üretimde de düşüşe yol

açacaktır. Burada devreye kamu girmeli ve kamu borçluluğunu arttırarak en azından borçlanma yolu ile arttıracığı harcamaları ile talebi canlandırmalıdır.

1.4. TÜRKİYE EKONOMİSİ TARİHİNDE DEVLET ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM

Türkiye ekonomisi tarihi, dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak çeşitli aşamalardan geçmiştir. Bu geçiş dönemlerinde belirli kırılma noktaları dikkat çekmektedir. Yaşanan ekonomik krizler, bu krizler sonrası tekrar istikrara kavuşma çabaları ve çözüm arayışları devletleri farklı stratejiler uygulamaya yöneltmiştir. Bu yeni stratejiler ve yeni devlet anlayışı çerçevesinde bazı kurumlar öne çıkarken bazıları misyonunu tamamlamış olarak yerlerini diğer kurumlara devretmiştir.

Türkiye’de yaşanan değişimleri anlamak için 1980’li yılların getirdiklerini ve kırılma noktalarını çok iyi analiz etmek gerekmektedir; ancak bu durum küreselleşme ve dışa açılma hareketlerinin 1980 sonrasında başladığı şeklinde algılanmamalıdır; çünkü Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren dışa açılma söz konusudur. Ancak bu çalışmada değişim sürecinde Hazine Müsteşarlığı’nın ve devlet borçlanmasının geçirdiği aşamalar yeni stratejiler çerçevesinde incelenmek istendiği ve dönemler itibariyle öne çıkan kuruluşlar DPT ve Hazine olarak ele alındığı için, bu kurumların kuruluş dönemine denk gelen 1970’li yıllar ve 1980 sonrası dönem, analiz edilmek istenen dönemler olarak ele alınmıştır.

1.4.1. 1970’li Yıllar ve Türkiye

a) 1970’li Yılların Genel Bir Değerlendirmesi

1970’li yıllarda yaşanan gelişmeler, günümüz küreselleşme sürecini anlamaya büyük ölçüde yardımcı olacak niteliklere sahiptir. Bu dönemde dünya ekonomisi yapısal bir krizle karşı karşıya kalmıştır. Bu kriz genel olarak; şiddetli ve genelleşmiş durgunluk, uluslararası para sisteminin dağılması, sabit kurdan esnek kur sistemine

geçilmesi, petrol fiyatlarında şiddetli artışlar şeklinde ortaya çıkan istikrarsızlık ve risk artırıcı oluşumlar ile başlamıştır.

Dönemin başında, Keynesyen iktisat okulunun etkisiyle, kamu harcamalarını iyice genişleten ve makro ekonomi politikalarının izlendiği ekonomiye müdahale eden uygulamalar, hem merkez hem de çevre ülkeler için olağan sayılmıştır; hatta çevre ülkelerde kalkınma iktisadı okulu kuramlarından yola çıkılarak neredeyse bütün devlet müdahaleleri kabul görür olmuştur (Kazgan, 2000: 92–93).

Vietnam Savaşı nedeniyle ABD büyük dış açıklar vermiş, bu durum dışarıda dolar birikimine yol açarak doların sabit altın fiyatına (1 ons altın=35 dolar) güvenini sarmış, bu güvensizliğin etkisiyle de 1970’li yılların başında dünya pazarlarında dolar aleyhine başlayan spekülasyonlarla Bretton Woods Para Sistemi çökmüştür. Sosyal devlet anlayışı, komünist rejim karşısında kullanılan bir araç niteliğine büründürölüp devlete önemli görevler verilmiş, bu da devletin büyümesine yol açmıştır; ancak 1970’li yıllarda yaşanan iki petrol krizi, tüm dünyayı etkisi altına almış ve geniş çapta uygulanmakta olan ve devlet müdahalesini meşru kılan Keynesyen anlayışın sorgulanmasını ve belirli ölçülerde terk edilmesini beraberinde getirmiştir. Bu durum iktisadi kalkınma anlayışında da önemli değişikliklere yol açmıştır (Kazgan, 2000: 92–93).

1973 yılında Bretton Woods Sistemi’nin yıkılması ve döviz kuru üzerindeki kontrollerin kaldırılmasıyla birlikte ülkeler döviz kurlarını dalgalanmaya bırakmıştır. Döviz kuru sistemindeki değişimle birlikte ülkeleri birbirine bağlayan en güçlü bağlardan biri olan ticari işlemlerdeki derinleşme, küreselleşme için uygun ortamın yaratılması bakımından öncü hareket olmuştur. Sermayenin uluslararası hareketliliğindeki hızlanma piyasalardaki belirsizliği ve riski de arttırdığı için

enflasyon oranı, faiz oranı ve ödemeler dengesindeki değişkenlik devletleri, kurumlarını ve politikalarını sorgulama noktasına getirmiştir (Öztürk, 2006:2).

Vietnam Savaşı'ndaki çıkmaza ek olarak OPEC'in petrol fiyatlarını 1973 yılı sonunda 4 kat arttırmasıyla 1974'ten itibaren bütün göstergeler kötüye gitmiş, sermayenin kar haddi hızla düşerek gelişmekte olan ülkelerde dış borç patlaması yaşanmış, petrol ithalatçısı ülkeler derin bir durgunluğa girmiştir. (Kazgan, 2000:92-93)²⁹. 1970'li yılların sonu 1980'li yılların başında ise, piyasa ekonomisini kamu müdahalesinden arındırmak (deregülasyon) için ABD'de Başkan Reagan³⁰ Dönemi olarak tanımlanan dönemde, daha serbest bir dünya ekonomisi yaratmak amacıyla Batı Avrupa'da da İngiltere Başkanı Demir Lady Margaret Thatcher'in politikalarıyla yeni bir dizi düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenlemelerle gelişmekte olan ülkeler borç ödeyemez duruma düşürülerek bunların IMF ve DB gibi uluslararası kurumlar aracılığıyla merkez ülkelerin hedeflediği politikaları uygulamaları sağlanmıştır. Serbestleşme hareketi 1980'lerin ortasında Gorbaçov SSCB'de iktidara geldiğinde Doğu Bloku'na yayılmış, ancak dönemin sonunda kaosa dönüşen kriz nedeniyle Doğu Bloku parçalanmış, serbestleşme akımı çok geniş bir alana yayılmıştır (Kazgan, 2000: 89-90).

b) 1970'li Yıllar Türkiye

1950'li yılların sonunda üretim için gerekli dış alım girdilerinin sağlanamaması, yüksek enflasyon oranlarının yaşanması nedeniyle yeni

²⁹ Serbest piyasa -özelleştirme- küreselleşme hedeflerinin gündeme oturduğu 1970'li yılların sonu, ABD'de Başkan Reagan, İngiltere'de Thatcher, Türkiye'de askeri rejimle gelen Özal'ın iktidara geldiği yıllar olmuştur (Kazgan, 2000: 92-93).

³⁰ ADB Başkanı Reagan'dan önce Nixon, doların altına konvertibilitesini kaldırmış, geçici ücret-fiyat kontrollerini ve ithalata ek vergileri yürürlüğe koymuş, devlet iktidarını zenginlerin refahına yönelten mali önlemleri başlatmıştır. Ekonomiyi yöneten bu ilkeler Reagan döneminde ivme kazanmıştır (Chomsky, 1995: 239).

düzenlemelerin yapılması ve ekonominin kararlı bir çizgiye yerleştirilmesi ve bu açıdan ekonomide istenilen düzeye gelinmesi için ekonomiyi ya serbest piyasa koşullarına bırakmak ya da sermayeyi planlı ve programlı yönetme gereği ortaya çıkmıştır. İç ve dış koşullar, etkenler ve gelişmeler Türkiye açısından ikinci yöntemin seçilmesine neden olmuştur. O dönem planlama sürecine geçişi Türkiye'ye borç sağlayan ülkeler ve kuruluşlar istemiştir; böylelikle yabancılar açısından daha güvenilir bir ortam oluşturarak verdiklerinin fazlasını almaları garanti altına alınmak istenmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2000:141).

Cumhuriyet tarihinde en fazla askeri darbeyi gören 1960–80 döneminde siyasi, sosyal ve ekonomik alanlarda pek çok değişiklik yaşanmıştır. Uygulanan politikalara ve küreselleşen dünyaya paralel olarak kimi kurumlar güçlendirilip ön plana çıkarılırken kimi kurumlar siyaset ve ekonomi sahnesinden çekilmek zorunda bırakılmıştır. Her bir mali krizin arkasından askeri darbelerin yaşanmış olması, mikro ve makro dengelerin istikrarlı bir şekilde tutturulmasının önündeki en büyük engeller olmuştur. Bununla birlikte uluslararası kuruluşlarla yürütülen işbirliği çalışmaları neredeyse kesintisiz olarak devam etmiş ancak bu ilişkiler de dönemin koşullarına göre şekillenmiştir (Öner, 2001:591).³¹

i) Planlanmacı Kalkınma ve DPT

Planlama uygulamasının tarihsel gelişim sürecine bakıldığında, planlamanın ve 5 yıllık plan gibi kavramların uluslararası düşünceye 1917 Sovyet Devrimi ile girdiği görülmektedir. 1917'de Lenin ve Rus Bolşevikleri iktidara el koyup karmaşık devrim koşullarından sıyrıldıktan sonra sosyalist hükümetin dağınık iktisadi faaliyetlerini bir

³¹ 1970'li yılların iktisat tarihine bakıldığında Türkiye'de yıllar boyu süren ve milli iktisat olarak tanımlanan devletçi merkezîyetçi korumacı politikalar yanında üç önemli özellik daha dikkat çekmektedir. Bunları; bu yılların istikrarsız koalisyon hükümetleri dönemi olması, ülkeye akmaya başlayan ve yüksek miktarlara varan işçi dövizleri ve enerji, krizin bütün dünyayı sarmasıdır (Yenal, 2003: 93).

araya toplamak ve bir uyum sağlamak için ilk planı hazırladığı görülmektedir (Soyak, 2006: 61).

Devletin iktisadi hayata müdahalesini meşru kılan bu bakış açısı, başta Doğu Bloku ülkeleri olmak üzere içinde Türkiye'nin de bulunduğu pek çok gelişmekte olan ülke grubunun ekonomik modelinin çerçevesini oluşturmuştur. Ulus devletlerin piyasayı düzenleyici ve ona işlerlik kazandıracağı fikrine dayanan müdahaleci faaliyetleri içeren ve kalkınma planlarıyla şekillenen para-maliye politikalarının, ana odak nokta olarak ekonomik ve toplumsal bütünleşmeyi seçmesi, devletin değişen rolünün ayırt edici özelliği olmuştur. Bütüncül kalkınma planlaması olarak adlandırılabilen bu süreçte, planlamanın politika değişkenlerine ekonomi içinde etkinlik kazandırabilmesi için ve ulusal mali yapıyı yönetebilmesi için kurgulanmış kurumlara yer verilmesi gerekmiştir. Planlama yapmanın bizzat kendisi müdahaleci olduğu için siyasi iktidarın tercihleri doğrultusunda işlemlerde bulunan idare, bu tercihlerin bileşimine uygun ortamı oluşturarak siyasi irade ve uluslararası alanda ilişkilerini yürüttüğü diğer ülke ve kuruluşlarla, içinde bulunduğu konjonktürün koşullarına paralellik gösterecek şekilde kendi iç düzenlemesini yapmıştır (Soyak, 2003:2-4).

1980'li yıllardan önce özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan bu politikalar, ekonomide kalkınma hedefine ulaşılabilmesi için ulus devletlerin piyasadaki rolüne ağırlık veren politikalardır. İktisadi planlamanın yapısal öğelerini mali sistemin içine yerleştirmek için ekonomik görünümün de buna göre kalıcı çözümler üretme kapasitesine sahip olması gerekiyordu. Tüm kamusal ihtiyaçların ulus devletinin merkezi yapısı içinde belirlenerek gerekli mal ve hizmetlerin önceden hazırlanan ve belirli periyotlar halinde uygulanan planlar çerçevesinde üretilmesi,

dağıtılması ve ihtiyaçların karşılanmasında en yüksek getirinin elde edilmesi için planlamacı yapılara gereksinim vardı (Soyak ve Eroğlu, 2008: 2–7).

Türkiye’de kalkınma ve planlama hareketler birlikte yürütölmek istendiğı için hazırlanan planlar da “Kalkınma Planları” adı altında hazırlanmıştır. Planlama ile asıl amaçlanan, iktisadi faaliyetlerin bir bütün ve düzen içinde yerine getirilmesini sağlayacak yol haritalarını hazırlamak olmuştur. Savaş yıllarından sonra, savaşa faal olarak katılsın ya da katılmasın gelişmiş ölkelerden ziyade az gelişmiş ve gelişmekte olan ölkelerin savaşın getirdiğı olumsuz şartlardan daha çok etkilenmesi, bu ölkelerin planlamacı anlayışa daha yakın olmalarına neden olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye de dahil pek çok ölkede planlama çalışmalarını Dünya Bankası çıkışlı programları örnek alarak yerine getirmiş ve Dünya Bankası uzmanlarının destekleriyle hazırlamıştır (Genç, 2009: 202–210).³²

Türkiye açısından 1960 darbesiyle birlikte, 1950–60 yılları arasında yaşanan liberal dönem sonlandırılarak ithal ikame politikasının temel alındığı planlamacı kalkınma anlayışının hâkim olduğı döneme girilmiştir. Ayrıca, karşılaştırmalı üstünlükler teorisinin tarıma ağırlık veren yönüne karşı çıkılmış, sanayileşmede de ithal ikame düşüncesine ağırlık verilmiştir (Işık ve Diğerleri, 2005: 47).

27 Mayıs 1960 İhtilali’nden sonra anayasa hazırlıkları ile birlikte iktisadi planlama hazırlıklarına da girişilmiştir. Menderes hükümeti döneminde bazı bakanlar “halk plan değil pilav istiyor” diyerek planlama anlayışını küçümsemişlerse de OECD üyesi hükümetlerin ısrarı ile Başbakanlığa bağılı bir planlama grubu kurulmuş,

³² 1970’li yıllara kadar amacı hızlı kalkınma ve sanayileşme olan kalkınma planlarının sonraki dönemlerde amaçlarında değışikliğe gidilmiş ve yeni amaç, IMF-DB yapısal uyum politikalarıyla beraber kalkınmacı bir misyondan ziyade serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda küresel bütünleşmeye yönelik istikrarıcı bir misyon haline gelmiştir. (Soyak, 2006: 55).

Hollandalı iktisatçı Jan Tinbergen³³ davet edilerek görüşleri alınmış ve bazı ön çalışmalara başlanılmıştır (Yenal, 2003: 85–86).³⁴ Böylelikle kalkınmacı planlamaya yönelik çalışmaların tek bir elden yürütülmesini sağlamak ve siyasi iradeyle ortak hareket edilmesini kolaylaştırmak için 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, 1961 Anayasası’nda yer alarak anayasal bir kuruluş özelliğine kavuşmuştur (Soyak, 2003: 2–4).³⁵ Dönemin politika anlayışını sürdürmekle görevlendirilen ve bu doğrultuda güçlendirilmiş yapısıyla diğer kuruluşların önüne geçen Devlet Planlama Teşkilatı Öner’in ifadesiyle dönemin yıldızı olmuştur (Öner, 2001: 592).

Bununla birlikte planlı döneme geçildiğinde ABD ile kalkınma stratejileri açısından anlaşmazlık söz konusu olmuştur; çünkü o yıllarda Türkiye’nin gelişme eksenleri ve ekonomik büyümesi, korunan bir ortamda sanayileşmeyle gerçekleştirilmeye ihtiyaç duyarken ABD ekonomik gelişmenin; özel girişimciye, KİT’lerin satılmasına veya çalışma faaliyetlerinin sınırlandırılmasına, iç ve dış piyasalarda serbestliğin sağlanmasına yönelik olmasını istemiştir (Kepenek ve Yentürk, 2000:273).³⁶ Her fırsatta dünya barışını sağlamaya ve istikrarlı kalkınmaya

³³ Nobel ödüllü iktisatçı Tinbergen’in geliştirdiği aşamalı planlama yaklaşımı ile plan hazırlama süreci işletilmiş, büyük ölçüde sanayileşmeyle özdeşleştirilmiş, ithal ikameci sanayileşme doğrultusunda dayanıklı tüketim malları sektöründen ara ve yatırım mallarına doğru sanayide yapısal bir değişim hedeflenmiştir (Soyak, 2006: 133).

³⁴ 1961 Anayasası’nın 129. maddesi; ‘iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır, kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir’ hükmünü içermektedir. Bu maddenin gerekçesi anayasa komisyonunda görüşülürken, kullanılan deyim planlama anlayışına olan bakışı daha net yansıtmaktadır. “özellikle azgelişmiş ülkelerin kalkınması için bütün iktisadi yaşamı kaplayan bir plana ihtiyaç olduğu bugün herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Kısaca dünya, en geniş anlamı ile ulusal kaynakları en rasyonel biçimde kullanmaya çalışmak şeklinde ifade edilecek olan planlı ekonomiye gitmektedir (Yenal, 2003: 86).

³⁵ DPT’nin kuruluş yasası 24 maddeden oluşmaktadır ve 91 sayılı 1960 tarihliidir.

³⁶ Kalkınma iktisatına yönelik Ortodoks yaklaşımda öne çıkan başlıca görüşler; “safhalara göre kalkınma (Rostow), dengeli gelişme modelleri (H. Chenery, J. Tinbergen, R. Nurkse) ve dengesiz gelişme teorileridir’ (Hirshman). Kalkınma iktisatının bu Ortodoks kanadında, gelişmiş ülkeler referans model alınmakta ve geri kalmışlık, bu ülkelerde bulunup da GOÜ’lerde bulunmayan bazı yapısal unsurlara atfedilmektedir. Azgelişmişliğin ana nedenleri, ülkelerin kendi içsel dinamiklerine dayandırılmaktadır. GOÜ’lerin uluslar arası işbölümüne katılımı ve gelişmiş ülkelere

yönelik girişimlerde bulunduğunu dile getiren ABD, söz konusu kendi çıkarları olduğunda baskıcı rol oynamaktan kaçınmamaktadır.

ii) İthal İkame Stratejisi

Bu dönemde ekonomi politikasının temelinde yer alan politika, ithal ikame stratejisidir. İthal ikame rejiminde, ülke ithal ettiği, edebildiği mallarını ülke içinde üretmeye geçerek döviz tasarruf etmeyi amaçlarken bunları karlı hale getirebilmek için yüksek oranlı dış koruma önlemleri almaktadır. Yüksek koruma önlemleri sayesinde döviz fiyatı ve faiz haddinin serbest piyasa değerlerinden ayrılması ve düşük tutulması mümkün olurken, ülke bu politika araçları sayesinde yatırımlarının GSMH'ye oranını yükseltebilmektedir. Ayrıca yüksek oranlı dış korumanın yokluğu halinde yaşayamayacak olan bir dizi sanayi dalı ve firma, bu şekilde karlı biçimde yaşama olanağı bulmaktadır. Devletin yoğun müdahalesiyle piyasa düzenlenirken birçok ülke yol gösterici kalkınma planı ile ithal ikamesi politikasını tamamlamaktadır. Ekonominin kamu kesimi için emredici nitelikte olan bu tür bir planlama anlayışı özel kesim için yol gösterici niteliktedir. İthal ikame büyüme stratejilerinde etkili olanlar, dönemin ünlü iktisatçıları R. Nurkse ve Rosenstein-Rodan'dır ve sırasıyla 'Dengeli Büyüme ve Büyük İtici' gibi kalkınma kuramlarından yola çıkılarak, ekonominin tarım kesiminde yığıldığı varsayılan gizli işsizleri, sanayileşme yoluyla üretken hale getirmek ve gelir artışıyla bu etkeni dinamizmin kaynağı haline dönüştürmek amaçlanmaktadır. Ayrıca Leontief'in geliştirdiği girdi-çıktı tekniği ile Keynesyen iktisata dayanan makro-ekonomik

sermaye akışının gerçekleşmesini destekleyen politika önerileri verilmektedir. Ortodoks görüşlerden dengeli gelişme modelleriyle planlı kalkınma arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Ortodoks yaklaşımlar içinde geniş bir yelpazeyi kapsayan bu modeller dengeyi basit ve kısmi olarak yorumlamanın yanısıra ekonominin bütün kesimleri arasında bütünleşme olarak algılayan ve hatta dış ticaret teorisine bağlayan dengeli gelişmeyi savunan iktisatçılarınca benimsenmektedir, ancak sanayileşme ve planlamanın benimsendiği bu teorilerde teknolojik gelişmenin (özellikle teknolojik yetenek ve beşeri sermaye konusunda) önemi konusunda ciddi zaafılar söz konusudur (Soyak, 2003: 25-27).

modeller kalkınma planlarının bilimsel bir temele oturmasını sağlamıştır (Kazgan, 1988: 83–90).³⁷

Her ülkenin büyüklüğüne, doğal kaynaklarına, coğrafi konumuna bağlı olarak arı bir şekilde uygulanmak istenen ithal ikame modeli değişen süreler sonunda belirli sınırlara ulaşmaktadır. Türkiye’de de sermaye birikiminin bu şekilde gelişmesinin önünde iki sınırlayıcı faktör bulunmaktadır. Bunlar; tarımın ekonomik bakımından zayıflığı ve çeşitli faktörler dolayısıyla yabancı yatırım sermayesinin Türkiye ile karşılaştırılabilecek öteki ülkelere göre çok daha düşük seviyelerde gerçekleşmiş olmasıdır (Balkan ve Savran, 2004: 24–26).

Türkiye’deki yatırımcılar, ithal ikamesi döneminde yüksek gümrük duvarları ve diğer çeşitli önlemlerle uluslararası rekabetten korunmuşlar; ancak ihracata dayalı kalkınma dönemine geçişte, kendinden çok daha gelişmiş, çok daha büyük ölçekte üretim yapan, uluslararası pazarlar bakımından çok daha büyük olanaklara sahip sermayedarlar ile eşitsiz bir ortamda rekabet etmek zorunda kalmışlardır (Balkan ve Savran, 2004: 27–30).³⁸

Ayrıca ithal ikame politikası uygulanmaya başladığında, ülkenin döviz ihtiyacında azalma olması beklenmiş ancak nihai malların üretimi için gerekli ara malların yurtdışından yabancı para üzerinden sağlanıyor olması, ülkeyi üretim açısından ithal girdilere bağımlı kılmış ve döviz kurundaki dalgalanmalardan etkilenme derecesini arttırmıştır. 1974 ve 1978–79 yıllarında yaşanan birinci ve

³⁷ Ancak kalkınma planları, küreselleşme sürecinin doğal bir sonucu olarak kantitatif özellikleri açısından 1980’li yıllarda Türkiye’deki eski önemini yitirmiştir (Konukman, Aydın ve Oyan, 2000: 184).

³⁸ Neoliberal programın 4 temel ayağını oluşturan faktörler şunlardır; kuralsızlaşma/deregülasyon yoluyla devletin piyasanın işleyişi üzerinde sermaye birikiminin mantığına ters düşen müdahalelerin azaltılması, sosyal hizmetlerin (sağlık, eğitim, emeklilik, konut v.) işçi sınıfı ve emekçilerin direnme gücünü arttırmasını engellemek için bunların ticarileştirilmesi veya özelleştirilmesi, piyasada esnekleştirme ve sendikasılaştırmasıdır. Kuralsızlaştırma açısından Türkiye ekonomisinin sermayedarları 1989 yılında konvertibilite kararıyla doruğa ulaşan hızlı adımlar atmaya başarmıştır (Balkan ve Savran, 2004: 27–30).

ikinci petrol krizleri, ülkenin döviz ihtiyacını, geleneksel gelirleriyle karşılayabileceği düzeyin çok üstünde arttırmıştır. Sonuçta yüksek borç ve enflasyon, ülkeyi devalüasyon sarmalına sürüklemiştir. Yaşanan krizler sonrasında Turgut Özal başkanlığında yürürlüğe konulan 24 Ocak 1980 kararları ülkenin içine düştüğü sosyal, siyasal ve ekonomik krizlerden çıkması açısından etkili olamamış; ancak yeni bir dönemin başladığının işaretlerini vermiştir. İthal ikame anlayışını tam olarak uygulayamadan terk eden Türkiye, korumacı politikalar yerine daha dışarı açık, sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırıldığı, ülkenin dış dünya ile entegrasyonunun güçlendirilmek istendiği ihracat yönlü büyümenin hedeflendiği bir döneme girmiştir (Şan, 2005: 2–4).

c) 1970’li Yıllarda Borçlanma

i) Dünya Geneline 1970’ler Borçlanmasının Temel Nedeni

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, maliye politikasının bir bilim dalı olarak gelişmeye başlamasıyla birlikte, kamu maliyesi alanında yapılan araştırmalarla makro ekonomik kuram görüşlerindeki değişimler; borçlanmaya karşı bakışı da değiştirmiş, borçlanmanın sadece olağanüstü durumlara uygun olduğu tezi reddedilmeye başlamıştır. Bu duruma paralel olarak ve dönemin özelliği gereği, 1970’li yıllar tüm dünyada kamu açıklarına neden olmuştur. 1973 Birinci Petrol Krizi, Türkiye için 1974 Kıbrıs Harekâtı, 1979 İkinci Petrol Krizi Keynesyen görüşleri eleştiren liberal parasalcı politikalara güncellik kazandırmıştır (Özbilen, 1999: 2). Bu krizler sonrasında, ulusal ekonomi politikalarının dışarıdan belirlenmesi eğilimi güçlenmiş ve bu süreçte devlet, ulusal ekonomi politikalarını ve pratiklerini küresel ekonominin gereksinimlerine ve açık zorunluluklarına göre yönlendirmek durumunda bırakılmıştır (Güzelsarı, 2008: 51).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerin borç kısır döngüsüne nasıl girdiğini anlamak için yaşanan krizlerin borçlanma üzerindeki etkisine bakmak gerekmektedir. Bu açıdan I. Petrol Şoku ile kalkınma finansmanının yerini dış açığın finansmanı almış, transferin boyutları iyice büyüyerek tüm beklentilerin ötesine geçmiştir. Nüfusları az olan petrol ihracatçısı Arap ülkeleri, Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri, Kuveyt, Libya, Amman ve Katar ellerindeki dövizin tamamını ithalatta kullanamaz duruma gelmiştir; zira krizle birlikte petrol gelirlerinde büyük bir artış olmuştur. Bu ülkeler 1974'te 67 milyar dolar cari döviz fazlasına sahip iken üç yıl içinde 140 milyar dolar zenginleşmişlerdir (Arnoud, 1992: 43–63).

Artan petrol fiyatları sayesinde OPEC ülkelerinin elinde büyük fonların birikmeye başlaması sonucunda bu ülkeler uluslararası bankalara bu fonları yatırmaya başlamış; ancak durgunluk dolayısıyla bu fonları merkez ülkelere kredi olarak kullandıramayan bankalar, büyük atıl fon kapasitesinin banka kredi faizlerini aşağı çekmesiyle fonların çevre ülkelere akmasını sağlamışlardır. Bankalar çevre ülkelere IMF denetiminden arındırılmış kredileri aktarırken, çevre ülkeler de fon akışının rahatça gerçekleştirilmesini sağlamak için kambiyo ve ithalat rejimlerini gevşetmiş; böylece çevre ülkelerin hem ithalat kapasitesi genişlemiş hem de ihracatlarını arttırma gereği olmadan bankalardan borçlanarak merkezin ithalatını arttırabilmiştir. Yüksek fon girdisi sayesinde çevre ülkeler aldıkları düşük faizli kredilerle yatırım hacimlerini arttırarak ekonomik büyümelerini sürdürmüşler, merkez ülkeler de hem ihracatlarını arttırarak yaşanan durgunluğun derin bir krize girmesini önlemiş hem de çevre ülkelerin dış borçlanmasını arttırarak kendilerine bağımlı hale getirmişlerdir. Bu olumlu hava 1978 yılı sonu itibariyle reel faiz hadlerinin çevre ülkelerin aleyhine olacak şekilde çok yükselmesi nedeniyle borç

krizleri yaşamalarına neden olmuştur (Kazgan, 2000:101–103) ve faiz oranları şokunu II. Petrol Şoku izlemiştir (Arnoud, 1992: 43–63)³⁹.

ii) Türkiye’de 1970’ler Borçlanması

Yaşanan petrol şokları ve Türkiye’de uygulanmakta olan politikalar nedeniyle, 1970’li yıllarla birlikte Türkiye’nin dış borçlarında yapısal değişim başlamıştır. Diğer gelişmekte olan ülkeler 1980’li yılların başlarında dış borç kriziyle karşılaşırken Türkiye aynı sorunla 1970’lerde karşılaşmıştır. Türkiye daha I. Petrol Krizi’nde borç krizine girmiş, kaynak transferinde net kaynak aktarır duruma gelmiştir (Aktan, 2001:355). Ayrıca, bu yıllarda Türkiye’de büyük bir devalüasyona gidilerek, doların değeri 9 TL’den 15 TL’ye yükselmiştir. Diğer bir ifadeyle milli para %66 oranında devalüe edilmiş, ancak ekonominin dışa bağımlılık derecesi, ithalat teminatlarının aktifleştirilmesi, dışarıya gayri resmi döviz ödenmesi gibi nedenlerle başarısız olunmuş, dış ticaret dengesi bozulmuştur (Açba, 1991:121).

1973–1975 yılları arası dönemin başında dış borç toplamı içindeki payı %6,4 olan ve çok önemli bir kısmı dövize çevrilebilir mevduattan oluşan kısa vadeli borçlar, dönemin sonunda %54 olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Uygulanan politikalar neticesinde rezervleri tükenen Türkiye, cari işlemler açığını finanse edemeyecek ve dış borç servis yükümlülüğünü yerine getiremeyecek bir ülke konuma düştüğü için, borç alınabilen ülke ve kuruluşlarla görüşmeler yapılmış ve dış borçlar ertelenerek Türkiye’nin kaynak transferi yeniden sağlanmıştır. Bu borç erteleme, Türkiye’nin bu tarihe kadar yaptığı en büyük borç erteleme olmuştur. 1978–1981 yılları arası dönemde Türkiye’ye bu kadar çok yardım edilmesinin

³⁹ Bugünün çıkmazı GOÜ’lerin ihracatıyla mali yükümlülükleri arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanmış, borçlu ülkelere hala ödeme gücüğü yaşarken bankaların durumu giderek düzelmiştir. ABD, 1979 yılından itibaren çok sayıda ödeme krizine ve dünya ölçeğinde yeni mali krizlere neden olabilecek karşı önlemler almıştır (Arnoud, 1992: 60–63).

arkasındaki asıl neden, Sovyetler Birliği ve İran’la yaşanan sorunlar nedeniyle Türkiye’nin stratejik konumunun giderek artan bir öneme sahip olmasıdır (Aktan, 2001: 376).

Uluslararası piyasalarda fon bolluğu devam ettiğinden çevre ülkeler borç ödeyemez duruma gelmelerine rağmen, atıl fonlara karlı plasman alanı yaratmak için para ve sermayenin gelişeceği, faiz haddi ve döviz kurunun kamu denetiminden arındırılacağı küreselleşme yoluyla ekonomide yer edinecek yeni düzen devreye girmiş; ancak gelişmekte olan ülkeler, büyük fon hareketlerine tanıklık eden gelişen piyasalar 1980’lerin sonundan itibaren ardı ardına mali krizlerle sarsılmaya başlamıştır. Bu süreçte çevre ülkeler, yüksek reel faiz hadleri nedeniyle aşırı değerlenmiş yerli para nedeniyle ithalat harcamalarında aşırı artış, ihracat gelirlerinde aşırı düşüşü yaşarken rant ekonomisinin büyümesiyle karşılaşmış, bu ortamda sabit yatırım artışına dayalı hızlı büyüme hedefleri gerçekliğini yitirmeye başlamıştır (Kazgan, 2000:129–130). 1970’li yılların sonarına doğru Türkiye ekonomisi dış borç krizine doğru sürüklenmeye başlamıştır.

1980 öncesi dönemde gelişmiş Batı ekonomilerinin ve IMF, DB gibi uluslararası mali örgütlerin Türkiye’ye sağladıkları kredi 6,6 milyar doları bulmuştur; ancak bu kaynak ihtiyacının %41’i kısa vadeli borçlarla karşılandığı için bu durum ülkenin son yıllarda döviz darboğazına girmesinde önemli erken olmuştur (Açba, 1999: 123). “Petro dolarlar dolaşıma girince, faiz hadleri negatife düştüğü için uluslararası bankalar kredi vermek için “kapılara gelmiş”, Türkiye de bu akıma ayak uydurarak borca, hem de kısa vadeli borca batmıştır” (Kazgan, 1995: 170).

Planlamacı dönemin sonunda toplam dış borçlar 11,439 milyon dolar seviyesine yükselmiştir. Devlet kurum ve kuruluşlarının içinde bulunduğu olumsuz

şartlar genelde ekonomi yönetimini özelde ise dış borç yönetimini çıkmazın içine sokmuştur. Borç ödeme planı hazırlanırken IMF ve diğer alacaklı durumdaki kuruluşlardan ve ülkelere yardım alınmak zorunda kalındığı için Türkiye'nin dış itibarında önemli zedelenmeler söz konusu olmuştur (Tokgöz, 2001: 24).

Bilindiği üzere bir ülkenin itibarının sarsılması o ülkenin borçlanma maliyetlerini arttıran temel unsurlardan birini teşkil etmektedir. İtibarı sarsılan ülke uluslararası piyasalardan borçlanamamakta ya da diğer ülkelere nazaran anapara olarak aynı miktarda borçlanmış olsa bile artan faiz yükümlülüğü açısından dezavantajlı konumda bulunmaktadır. Bununla birlikte yıllar itibariyle yaşanan deneyimler aşırı maliyetli borçlanmanın belli bir seviyeden sonra ülke varlıkları satılarak finanse edildiğini göstermektedir. Bu açıdan her fırsatta ve kriz sonrasında, borçlu ülkelere giderek özelleştirmenin faydalarını anlatan iktisatçıların varlığı, ülkelerin özellikle borçlandırıldığı savını doğrular niteliktedir.

Tablo 1- Kamu Kesimi Genel Dengesi 1975–1980

GSMH'ye Oranlar-(%)	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Vergiler	14,2	15,0	15,5	15,4	14,4	14,3
KKBG	4,7	6,7	8,2	3,2	7,2	8,8
Konsolide Bütçe Faiz Ödemeleri	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
Faiz Dışı KKBG	4,2	6,3	7,7	2,8	6,6	8,2
Borç Anapara Öd. / Vergi Gel.	8,1	8,0	11,3	14,3	8,2	7,7
Borç Faiz Öd. / Vergi Gel.	3,6	3,1	3,2	3,0	4,4	4,2
Borç Anapara+Faiz Öd./Vergi Gel.	11,7	11,1	14,5	17,5	12,6	11,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı, DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2006)

Tablo 1 itibariyle Türkiye'nin 1975–1980 yılları arasındaki kamu kesimi genel dengesine bakıldığında, vergi gelirlerinin GSMH'ye oran olarak %14–15 civarında seyrettiği görülmektedir. Belirli bir seyir izleyen bu oranlar, yükselen kamu kesimi borçlanma gereği ile karşılaştırıldığında nispeten düşük kalmaktadır. 1975 yılında % 4,7 olan borçlanma gereği, 5 yıl içerisinde ikiye katlanarak 1980 yılında %8,8 seviyesine çıkmıştır. Aynı durum faiz dışı KKBG için de geçerlidir. Faiz harcamaları dışarıda bırakılmasına rağmen borçlanma gereğinin artıyor olması, borçlanmanın artan bir devamlılık arz ettiğini göstermektedir. Borç anapara ve faiz ödemelerinin 1978 yılında % 17,5 seviyesine yükselmesi petrol krizlerinin olumsuz etkilerini yansıtmaktadır. Ayrıca borç anapara ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranının artıyor olması ilerdeki yıllarda yeni borçlanma anlaşmalarının yapılmasına ihtiyaç duyulacağının habercisi niteliğindedir.

1.4.2. 1980'li Yıllar ve Türkiye

a) 1980'li Yılların Genel Bir Değerlendirmesi

1970'li yıllarda merkezin çevre ülkelere yönelik politikalarında önemli bir kırılma yaşanmıştır; çünkü Sovyet Bloku'nun Soğuk Savaş sonrasında dağılmasıyla birlikte merkezin siyasal açıdan gelişmekte olan ülkelere ihtiyacı kalmamıştır. Ayrıca teknolojik devrimin getirdikleri sayesinde merkezin petrol ve doğal gaz dışında birçok malın ve hammaddenin temini açısından kendi kendine yeterli hatta bu malları ihraç edebiliyor konuma gelmesi, çevre ülkelerin pek çok konuda devre dışı kalmasına yol açmıştır. Çevre ülkelerin yeni konumu, merkezin ürettiği mal ve hizmetlere yani sermayeye *pazar olarak sunulması* olmuştur (Kazgan, 2000: 41–80).

1970'lerde yaşanan bunalımlar parasal değişkenlerin yeniden önem kazanmasına yol açmış, hükümetlerin ekonomiye maliye politikası ile değil para

politikasıyla yaklaşmasının daha etkin olacağı görüşünden hareket edilerek 1980’li yılların yol haritası çizilmek istenmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2000: 197). Bu dönemin başında ortaya çıkan ve dünyada yaygın hale gelen liberalleşme akımının başlatılmasında İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetleri tarafından uygulanan Friedmancı ya da monetarist politikaların önemli bir yeri olmuştur.⁴⁰ Thatcher ve Reagan yönetimlerinin etkisiyle gelen, kamu düzenlemelerinin kaldırılması ve liberalleşme, ülkeden ülkeye oldukça büyük farklılıklar göstermiştir (Shutt, 2004: 83–212).

IMF ve DB, Reagan ve Thatcher döneminde verecekleri kredilere çok ciddi ihtiyaç duyan, serbest piyasa ekonomisine geçmeye gönüllü olmayan düşük gelirli ülkelere, gelişmiş ülkelerin ekonomi anlayışını dayatmak için kullanılan misyoner kuruluşlar haline getirilmiştir. Ülkelerin ekonomi bankalarının yanı sıra bu kuruluşların çalışanları da benzer anlayışa sahip olmak için zorlanmış, hatta DB’nin araştırma departmanının başkanlığını yürüten ve yoksulluğu ortadan kaldırma amacıyla hareket eden Robert McNamara başkanlığındaki ekip 1981 yılında nöbet değiştirerek sorunların kökeninde devleti bulan, gelişmekte olan ülke sorunlarının çözümünü serbest piyasalarda arayan William Clause ve Ann Krueger başkanlığındaki ekibe bırakmıştır. Piyasaların liberalleştirilmesi, mali alanda kemer sıkma politikaları ve özelleştirme, 1980’ler ve 1990’lar boyunca Washington Uzlaşması’nın üç temel direği olmuştur (Stiglitz, 2002: 34–75).

⁴⁰ Reagan 29.05.1985 yılında Kongre’de yaptığı konuşmasında; “Çok uzun zamandan beri vergi mevzuatımız ülkemizin en temel, adalet ve hakça işlem ilkelerini zedeleyen bir mizah ve ızdırap kaynağı olmuştur. Çoğu Amerikalı çalışma şevkini kıran aşırı derecede yüksek vergi oranları ile mücadele ederken çoğu da kendi hakça vergi ödevini ifa etmemek, hatta bazen hiç vergi ödememek için vergi mevzuatımızda oluşturulan açıklardan yararlanabilmektedir” demiştir ve bu doğrultuda hazırlanan Vergi Reformu Tasarısı 22 Ekim 1986 tarihinde imzalanmıştır (Stiglitz, 1994: 744).

Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar bu dönemde yeni sanayileşen ülkelere aşırı sayılabilecek liberal politikalar önermiş; ancak gerekli alt yapı oluşturulmadan, temel makro ekonomik dengeleri kurmadan mali piyasalara açılmak mali krizlere yol açmıştır (Seyidoğlu, 2003: 7). 1980’li yıllarla birlikte çeşitli okulların kuramları ve bu kuramlar çerçevesinde yürütülen uygulamalar, 1989 yılında Berlin Duvarı’nın yıkılmasının ardından komünist rejim tehdidi ortadan kalktığında rafa kaldırınca, ekonominin insani boyutu da bir kenara itilmiş ve ekonomi insan için değil, insan ekonomi için hizmet eden bir araç haline gelmiştir (Kazgan, 2000: 92–93).

Önerilen liberal politikaların vergi alanında uygulanan yaklaşımı, arz yanlı iktisat olmuştur. Üretim ve tüketim kararları üzerinde etkisi minimum olan vergilerin seçildiği bir vergi politikası ile dolaysız vergilerden dolayı vergilere doğru bir dönüşüm yaşanarak, gelişmekte olan ülkelerde vergi yükü dağılımı sermaye gelirleri lehine çevrilmiştir; ayrıca dolaysız vergi oranlarının düşürülmesi yoluyla emek ve sermaye gelirleri üzerindeki ikame etkisi ortadan kaldırılmış, böylece ekonominin yatırım-tasarruf eğilimini güçlendirmek istenmiştir (Kargı ve Özügurlu, 2007: 279)⁴¹.

Sonuç olarak, 1980’li yıllardan başlayarak kalkınma kavramının yerini aynı güçteki demokratikleşme kavramı almış ve bu yılların inancına göre demokratikleşmenin yolu küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme olmuştur. 1960’lı yıllardaki yaklaşımda ise modernleşme, ulusal kalkınma, öncü devlet, öncü bürokrasi kavramları temelinde yükselmiştir. Az gelişmişlikten kurtulmanın yolu için, mevcut bürokrasinin tasfiye edilerek devleti iktisadi-tarihsel ve kültürel yaşamdan alarak,

⁴¹ 1980’lerde refah bütçesinde önemli kesintiler yapmanın siyasal olarak imkânsız olduğu anlaşılmış, bunun sonucunda kamu harcamalarında anlamlı kesintilere gidilememesi nedeniyle uygulamaya konulan arz yanlı vergi indirimi stratejileri ise daha fazla bütçe açığı ve devlet borcundan başka sonuç vermemiştir (Shutt, 2004: 83–212).

dikkatleri yabancı dünyaya çevirmenin gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Böylece dış dünyayla bütünleşmek için o dünyanın normları alındığı takdirde, yerli idari reformcuların değişim projeleri hazırlamalarına gerek kalmamıştır. Bu açıdan 1980’lerde yaşanan değişimin adını yapısal uyum koymak mümkündür (Güler, 2005: 25–40). Batı tipi demokrasi için finansman sorunu dış yardımlarla, bilgi eksikliği yabancı uzman ve eğitici desteğiyle giderilmek istenmiştir; ancak dış yardım kavramı böyle bir durumda kapitalist sistemin işleyişinde oynadığı rolden soyutlanmış bir biçimde değerlendirilmektedir. Oysa geçmişte ve günümüzde uygulamaya konulan dış yardım politikaları, kapitalist sistemin ve sermaye egemenliğinin devamlılığında kilit rol oynayan temel araçlar olmuştur (Tören, 2008: 179)⁴². 1980 sonrası idari reform seferberliğinin bir amacı dış yardım, doğrudan yabancı yatırım, kredi ve borç akışının aksamadan yürütmek olmuştur ve bunu gerçekleştirecek aygıtlar yaratılmıştır. Güler’in (2005) ifadesiyle devletin yeniden yapılandırılmasında ve dış yardımların yapılmasında yapısal uyarlama yönetimi, 1980’li yıllarda biçimlenen yeni bir dünya sistemi temelinde ve varlığı serbest piyasaya endekslenmiş bir demokratikleşme öngören yeni sağ ideoloji çerçevesinde ortaya çıkmıştır (Güler, 2005: 80–83).

b) 1980’li Yıllar Türkiye’si

Türkiye’nin dış dünyaya açılma girişimleri 1980–83 yılları arasını kapsayan dönemle başlamış, 1989–1990 yılları arasındaki dönemde büyük ölçüde tamamlanmıştır. Bir ülkenin dışa açılma sürecinde öncelikli olarak ele aldığı konular şunlardır; yerli ve yabancı birikimlerin yönlendirileceği yatırım alanlarına ilişkin

⁴² Dış yardım olgusu, Marshall Planı özelinde farklı bir boyut kazanmıştır. Truman Doktrini ve Marshall Planı’nın yanı sıra bugün yoksullukla etkin şekilde mücadele edebilmek ya da bölgesel kalkınmayı gerçekleştirebilmek adına kullanılan fonlar sermaye sınıfının diğer ülkeler üzerinde kullandıkları müdahale araçları olmuştur (Tören, 2008: 193).

düzenlemelerin tamamlanması, uluslararası finans piyasalarıyla uyumlu içsel dinamikleri oluşturarak faiz ve döviz kuruna ilişkin finansal kırılganlıkları en aza indirecek uygulamalara işlerlik kazandırılması ve bu aşamada ekonominin güvenilirliğinin vurgulanmasıdır.

i) 24 Ocak Kararları

Türkiye’de 1978 ve 1979 yıllarında uygulamaya konulan ekonomik kararlılık önlemlerinin dış ödeme sorununu çözmeye yetmemesi karşısında, 1980 kararları alınmıştır. 1979 yılında Başbakanlık Müsteşarlığı’na getirilen Turgut Özal yeni bir ekonomik program hazırlamakla görevlendirilmiş ve bu program “24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları” olarak Türkiye’nin ekonomik tarihine girmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2000: 260).⁴³

24 Ocak Kararları kendinden önce uygulamaya konulan istikrar programlarının içeriğinden ve temel stratejilerinden tamamen farklı bir yapıya sahip olmuştur. Bu istikrar programı ile kısa ve uzun vadeli radikal kararlar alınarak ekonomik yapısal sorunlara kalıcı çözümler getirilmeye çalışılmış ve diğer istikrar paketlerinde olduğu gibi bu paket de IMF tarafından desteklenmiştir.⁴⁴ Ocak

⁴³ 24 Ocak Kararları’ndan sonraki en önemli adım, 32 Sayılı Karar’la sermayenin serbest dolaşımına izin verilmesidir. Karara mevcut bürokrasi tarafından erken olduğu gerekçesiyle karşı çıkmıştır; ancak bu karar küreselleşme için büyük bir adım olurken aynı zamanda Özal’ın iktidarını sürdürmek için gereken dış kaynağı temin etmiştir. Bu kararla dış kaynak akışı hızlanmış, hisse senedi piyasası gelişmeye başlamıştır. Bununla birlikte devlet kağıtlarının ikincil piyasası oluşturulup hükümetlerin harcama için daha rahat iç borçlanma yapmalarının önü açılmış olmuştur (Sağlam, 2008: 174).

⁴⁴ Turgut Özal’ın iç desteklerinin zayıflığına karşın, öngördüğü yapı değişikliğine yönelik programı doğrultusunda adımlar atabilmesi bu programın dış destekçilerinin çok sağlam olması sayesinde mümkün olmuştur. Uluslararası kuruluşların, Özal’ın programını desteklemeleri tesadüfi değildir; çünkü bu kuruluşların ve Dünya Bankacıları’nın birinci kaygısı, ağır bir borç yükü altındaki Türkiye’nin döviz kazanabilir ve borçlarını ödeyebilir ülke durumuna gelmesi olmuştur. Bunu başarmak için Türkiye’nin ciddi kemer sıkma önlemleriyle iç pazarı daraltması ve çeşitli teşviklerle ihracatını arttırması gerekmiştir. Programın 2. yılında Türkiye ihracatını %62 gibi büyük bir hızla arttırmayı başarmış, ödemeler dengesi açığı kapatılırken dış borç ve faiz ödemeleri aksamamıştır. Madalyonun öteki yüzündeki göstergeler uluslar arası kuruluşlarca dikkate alınmamıştır. Türkiye’nin dış ticaret hadlerinin görülmemiş ölçüde bozulması, halkın yaşam standardının düşmesi dışa açılmayan firmalar ve bunlara kredi veren mali kuruluşların bunalıma girmesi yatırımların büyük ölçüde durması ve işsizliğin artması gözardı edilmiştir (Ulagay, 1984: 30–32).

Kararları'nın 1983'e kadarki aşaması istikrar programı niteliğinde iken, sonraki aşaması ekonomiyi serbestleştirme ve yeniden yapılandırma niteliğinde olmuştur (Işık ve Diğerleri, 2005: 84–96).

24 Ocak Kararları'nda piyasada oluşan fiyatlar tek yol gösterici olarak belirtilmiştir. Bu anlayışa göre üreticiler ve tüketiciler davranışlarını fiyatlara göre düzenleyecek ve en yararlı ve karlı buldukları girişimleri serbestçe yapabileceklerdir; denge fiyatlarda sapmalar olsa bile piyasa uzun dönemde bunu kendiliğinden telafi edebilecektir. Bu noktada hükümetlerden beklenen, para arzını ve kamu borçlarını üretimden çok artmayacak düzeyde tutması olmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2000:197).

24 Ocak 1980 kararları ekonomik dengenin yeniden kurulması adına atılmış, karma ekonomik modelin yeniden revizyonu olarak değerlendirilmiştir. Fiyatların, döviz kurlarının ve faiz oranlarının piyasanın serbest işleyişine göre belirlenmesini sağlayacak uygun ortamın yaratılması, mevcut toplumsal ekonomik koşulların gereği olarak sunulmuştur. Amaç bu göstergelerde üretkenliği ve dinamikliği yakalamak olmuştur. 1980 sonrasında hayata geçirilen liberal ekonomi kurallarıyla birlikte ihracata dayalı kalkınma girişimleri için uygulanan para ve maliye politikaları, iç ve dış borcu arttırırken büyüme oranlarında da artış sağlanmıştır. Ortalama olarak %5 büyümenin yakalandığı dönemde sermaye piyasasında önemli gelişmeler kaydedilmiş, döviz ve piyasalarla ilgili enformasyon ve bekleyişler küresel eklemlenmenin getirdiği hareketlilikle birlikte ekonominin merkezine yerleşmiştir (Öner, 2001: 603–643).⁴⁵

⁴⁵ Ancak küresel hareketlilikle gelen belirsizlik ve yüksek riskler piyasadaki kırılganlığa arttırarak 1994 Nisan, 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında telafisi güç sonuçlar doğuran krizlere yol açmıştır. Temel değişkenler arasındaki ilişki hesaba katılmadan ve teknik hataları düzeltilmeden yürürlüğe

1985 yılında KDV uygulamasına geçilerek, vergi yükünün sermayedar kesimden tüketici kesime aktarılması, tüketici taleplerinin dolaylı vergiler yoluyla daraltılması hedeflenmiştir. Bu sayede yıllık üretimin önemli bir bölümünün yurtdışına ihraç edilmesi planlanmıştır. Karların vergilendirilmesinden ziyade orta ve alt gelir grubuna sahip kesiminin gelirinin vergilendirilmesiyle, üst gelir grubu daha çok yatırım yapma yönünde teşvik edilmek istenmiştir (Güzelsarı, 2008: 112).

Dönemin başbakanının Turgut Özal olduğu 1989 yılında, alınan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar gereğince, Türkiye’de kambiyo rejimi serbestleştirilmiş ve sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmıştır. 32 Sayılı Karar gereğince Türkiye’de yerleşik kişiler, bankalar ve özel finans kurumlarından hiçbir sınırlama olmaksızın döviz alabilir duruma gelmiş ve döviz bulundurmak için daha önceki kanunlarla getirilen şartlar ve kısıtlamalar kaldırılmıştır. 1991 yılında yapılan değişiklikle Kararın 4. maddesi gereği Türkiye’ye döviz ithali de serbest bırakılmıştır.

Ancak aslen 1983’ten itibaren, yeni programın etkisi belirgin bir biçimde azalmış, ülke ekonomisi gittikçe istikrarsızlaşmıştır. 1990’lardan itibaren ise kamu açıkları finansman politikası ile sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yapısal istikrarsızlığı arttırarak tekrar krize girilmesini hızlandırmıştır. Dolayısıyla 5 Nisan 1994 Kararları’nın alınmasına yol açan krizin esas nedeni olarak kamu maliyesinde giderek artan bozulmanın genel bir iç dengesizliğe yol açması gösterilmiştir (Işık ve diğerleri, 2005:102).⁴⁶

konulan her politika, yaşanan krizi hem reel hem de finansal sektörü etkileyecek şekilde derinleştirmiştir (Öner, 2001: 640–643).

⁴⁶ 1980li yılların son yıllarında Türkiye’nin ihracatı miktar bazında aşağı yukarı 900 kat artmasına karşılık, gelir bazındaki artışı ancak 14–15 katta artmıştır (Cangızbay, 2005: 60).

c) 1980’li Yıllarda Borçlanma

i) Türkiye Ekonomisinin 1980’lerdeki Görünümü

Türkiye, 1980’lerde uygulamaya konulan liberalleşme ve istikrar programı çerçevesinde dışa açık, ihracata dayalı bir büyüme modeli benimsemiştir (Özbilen, 1999: 138).⁴⁷ 1982 Anayasası yürürlüğe konulduktan sonra 6 Kasım 1983 yılında yapılan ilk genel seçimi kazanan, Turgut Özal başkanlığındaki Anavatan Partisi olmuş ve kurulan hükümet aynı yıl göreve başlamıştır. 5. Kalkınma Planı yürürlüğe konulmadan önce zaman kazanmak amacıyla geçici bir program hazırlanmış, daha sonra 1985–89 yılları arasındaki dönemi kapsayan plan, 5 yıl boyunca kesintisiz uygulanma olanağı bulmuştur. Bu plan ile amaçlanan, devlet müdahalesini asgariye indirip serbest piyasa ekonomisine geçişi hızlandırmak ve süreci tamamlamak olmuştur; ancak alınan kararlar uyum içinde taviz verilmeden sürdürülemediği ve DPT, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası gibi kilit kuruluşların yöneticileri arasında alınan kararlar etkin bir şekilde yerine getirilmediği için kamuoyunun yönetime güveni sarsılmıştır. 1983 yılında Özal hükümeti göreve başladığında %30’lar civarında olan enflasyon oranı 5. Plan döneminin sonu olan 1989 yılında %69,9 seviyesine çıkmıştır. Plan dönemi için belirlenen ortalama %6,2’lik büyüme oranı hedefi tutturulamamış, %5,1 düzeylerinde gerçekleşmiştir. İhracata dönük büyüme hedeflenmiş ancak uygulamada gerçek mal üreten ve bunun ticaretini yapmak isteyenlerin yerine hayali ihracat yapanların desteklenmesi ve ithalatta kontrollerin kaldırılması nedeniyle sanayici olarak üretim yapmak yerine ithalatçı olmak pek çok işadamına daha çekici gelmiştir. Ayrıca 1988 yılındaki İran-

⁴⁷ 24 Ocak Kararları ve bu kararların ayrılmaz bir parçası olan 4 Haziran 1980 tarihli faiz kararnamesiyle başlayan uygulama, mali sistemdeki yetersizlik ve çarpıklıkların gizlenmesini güçleştirmiş, sistemin tüm zaaflarının ortaya dökülmesini sağlamıştır. Kısmi faiz serbestliği 1 Temmuz 1980 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Irak Savaşı'nda bu ülkelere yönelik ihracatta önemli artışlar sağlanmış; ancak savaşın bitmesini takiben bu tablo ortadan kalkmıştır (Tokgöz, 2001: 27–29).⁴⁸

1984 yılında uygulamaya konulan arz yönlü düzenlemeler, reel vergi gelirlerinin hızla azalmasına ve önemli bütçe açıklarına yol açmıştır. Konsolide bütçe açığının GSMH'ye oranı 1985'te bir önceki yıla göre iki kat artmıştır. 1985'te yürürlüğe giren KDV, vergi gelirlerindeki azalmayı bir yönüyle telafi etmiş olsa da dönem boyunca gerek finansman ihtiyacının gerekse borç stokunun arttığı saptanmıştır. Arz yönlü anlayış doğrultusunda gelir ve kurumlar vergilerinde yapılan düzenlemelerle bağışıklık arttırılmış ve kapsamı genişletilmiş, gayrimenkul değer artışları vergi dışı bırakılmış, menkul değer kazançları üzerindeki vergi oranları çok düşük düzeylere çekilmiş, gelir vergisi kapsamında olmayan menkul değer artışları vergiye konu yapılmamış ve ihracatı teşvik yönünde vergisel özendirme (vergi iadesi, döviz kazançları için vergi indirimleri) sağlanmıştır (Boratav, 2009: 33).

1980'li yıllara damgasını vuran gelişme; 1983 yılında HDTM'nin kurulması olmuştur. 12 Eylül 1980 sonrası başa geçen askeri yönetimle birlikte geçici de olsa devlet borçlanmalarında bir hafifleme olmuş; ancak 1980–1983 yılları arasında askeri harcamaların önemli ölçüde artarak milli ekonomiyi derinden etkilediği görülmüştür (İnce, 2001: 128–129). Dönemin diğer bir olumsuz gelişmesi, kamu finansmanında bütçe dışı fonların neredeyse başıboş bir şekilde artarak, bütçeden keyfi yapılan harcamaları fazlalaştırması olmuştur. Sayıları 130'u aşan fonların işleyişlerinde aşırı bir serbestlik yaşanmış ve fonlar her türlü denetimin dışına çıkarılmıştır. Parlamento, Sayıştay, idari denetim, teftiş ve kamuoyu gibi denetim

⁴⁸ 1980'lerin ikinci yarısında hayali ihracat da dahil olmak üzere ihracatın hızı azaldı ve Türkiye döviz darboğazını aşamadı. Hazine'nin piyasadan borçlanması faiz haddini yükselterek hem dış kaynak sağlandı hem de yastık altı dövizler piyasaya sürüldü. Bu durum siyasetlerin elini rahatlatırken ihracat baltalandı ve dış ödeme yüksek reel faiz aktarımı tekrar borçlanmayı beraberinde getirdi (Balseven ve Önder, 2009: 91).

yolları saf dışı bırakılmıştır. Bu dönemde kurulmuş olan Toplu Konut Fonu, Teşvik Fonu gibi fonlara yeni gelir kaynakları yaratılmış, kamu borçlanmalarında görülen artış devam etmiştir (İnce, 2001: 128).⁴⁹

ii) Türkiye’de 1980’ler Borçlanması

Türkiye’nin tasarruf bileşenleri ve tasarruf araçları, 1980 sonrasında ekonomik politikalardaki köklü değişikliklerle birlikte derinden etkilenmiş, ilk yıllarda özel tasarruf düzeyinin düşük olması nedeniyle toplam tasarruf ile toplam yatırım arasında oluşan açık dış tasarruflarla karşılanmış, dolayısıyla hem kamu hem özel kesim tasarrufunda açık verilmiştir. 1989 yılından itibaren ise, özel kesime kaynak aktarma süreci yoğunlaşarak özel tasarruflar yükselirken kamu tasarrufları negatif değerlere düşmüştür. Kamu tasarruflarının olumsuz etkilenmesindeki sebeplerin başında, sosyal güvenlik sistemlerinde oluşan büyük açıkların kamu kesimince karşılanması ve kayıtdışı ekonominin artması sonucu vergi tabanının daralması gelmiştir (Ayaydın, 2005: 98–99).

Bu dönemde iç borç geometrik olarak artmış, bütçe açıkları ve enflasyonda sürekli yükselme görülmüştür. Sosyal güvenlik ve vergi reformlarından istenilen sonuçların alınamamış olması ve tarımsal teşviklerin bu programların öngördüğünün üzerinde artması enflasyonist ortamı sürekli beslemiştir. 1980 sonrası dönem için söylenebilecek genel yargı; ihracatın teşvik edilerek hem dışa açılımın sağlanmasına hem de ödemeler dengesindeki açıkların kapatılmasına odaklanılarak dış dengenin sağlanmak istenmesi; ancak bu arada bütçe dengesi yani iç dengenin ihmal edilerek genel dengenin bozulmuş olmasıdır (Öner, 2001: 644).

⁴⁹ Ülkemizdeki ilk özelleştirme hareketleri Telesaş’ın ve Boğaz Köprüsü hisselerinin halka arzıyla başlamıştır ve zaman içinde başka uygulamalarla devam ettirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi kurularak, özelleştirme programının yürütülmesinden sorumlu olmuştur.

1984 sonrasında itibaren kamu maliye sistemi, büyük bir altüst oluş yaşamıştır; başlangıçta özellikle siyasi iktidarlar ve sermaye kesimlerinde görmezlikten gelinen bu durumun olumsuz sonuçları, sonradan neredeyse toplumdaki tüm kesimler tarafından kabul edilmiştir. Vergi almak yerine borç almanın kolaycılığına sapsak kamu maliyesini bozmuş, kamu özel fonları gibi çok sayıda harcama biriminin bütçede birlik ve genellik ilkelerini aşındırması, kamu ekonomi yönetiminin ve devlet tüzel kişiliğinin parçalanmasının getirdiği yeni sorunlar mali sistemin yönetilmez bir duruma gelmesiyle sonuçlanmıştır (Konukman, Aydın ve Oyan, 2000: 174)⁵⁰.

Borçlanılan tutarlar sonraki dönemlerde milli gelirden vergiler yoluyla alınacak tasarruflarla ödeneceğinden, talep edilecek risk primine ülkenin vergi toplama kapasitesi dâhil edilmiştir. 1987 yılından itibaren Türkiye’de vergi toplama kapasitesi artarken borçlanmanın milli gelire oranının da artmasıyla piyasalarda borcun ödenemeyeceği riskinin varlığına dair oluşan inançlar, vergileme kapasitesinin limitlerine yaklaşıldığı fikriyle birleşince ülke ekonomik anlamda kredibilite kaybı yaşamıştır (Bağcı, 2001: 105).

1980’li yılların başında uygulamaya geçirilen istikrar ve yapısal uyum programlarıyla birlikte bütçe açıklarının finansmanı için, hazine bonosu ve devlet tahvili ile borçlanma yapmak yerine Merkez Bankası’nın kaynaklarından yararlanılmıştır. Bu sayede kamu borçlanma gereksiniminde düşüş yaşanmış; ancak 1985 yılı ile birlikte bu politikada değişiklik yapılarak Merkez Bankası

⁵⁰ 1973 petrol kriziyle, ürettikleri mal ve girdi fiyatlarına bu durumu yansıttıkları için Türkiye kendi ekonomisinden kaynaklanan enflasyondan ayrı olarak ithal ettiği mallar dolayısıyla da enflasyon yaşamak zorunda kalmıştır. Türkiye,’de 1980’lerden önce, sermaye piyasasının yeterinde gelişmemiş olması nedeniyle tasarrufların tahviller ve hisse senetleri olarak değerlendirilmesi alışkanlığı yerleşik değildir; dolayısıyla bu dönemde halktan gönüllü borçlanma da yetersiz seviyelerde kalmıştır. Borçlanma ihtiyacı daha çok MB ve banka kaynaklarından zorunlu borçlanmalar şeklinde sağlanmıştır (Özbilen, 1999: 116–118).

kaynaklarından yararlanma olanağında kısıtlamalara gidilmiştir. Türkiye, bu politikanın sonucunda 1990'lara gelindiğinde ülkenin en büyük ekonomik sorunlarından biri olan ağır borç yükü sorununa neden olacak olan yüksek kamu finansman açıkları ile başetmek zorunda kalmıştır. Kamu finansman açığındaki artış, borçlanma üzerindeki baskıyı arttırarak faiz oranlarını yükseltmiştir. Bu durum, devletle borçlanma açısından rekabet etme gücünden yoksun bırakılan özel sektörün yatırımlarını azaltmıştır; ancak bu süreçten sadece özel kesimin zararlı çıktığını söylemek doğru olmamaktadır; çünkü faiz ödemelerinin beklenilenin çok ötesinde gerçekleşmesi tekrar borçlanmayı zorunlu kılmış ve bütçe giderlerinde cari harcamalarla yarışacak duruma gelen borçlanma giderleri kamunun da çeşitli yatırımlarını, sağlık ve eğitim harcamalarını azaltmıştır. Bununla birlikte özel sektörde belirli kesimler yatırım harcamalarında özellikle daralmaya gitmişlerdir. Bunun sebebi ise, var olan birikimlerini devleti finanse etmek için kullanan bu kesimin parayı üretime sokmadan paradan para kazanma yolunu tercih etmesi olmuştur.

Yaşanan olumsuz gelişmeler döviz piyasasına da yansımış, 1984 yılında 375 TL olan bir ABD doları, 1989 yılı sonunda 2.141,7 TL olmuştur. Piyasa dengesi bozulunca yurtdışına çıkan döviz miktarı hızlanırken hem toplam dış borçlanma miktarı artmış hem de borçlanmanın bileşimi değişmiştir. 1970–1989 yılları arası dönemi diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, sanayileşmiş ülkelerde %5'ler civarında olan enflasyon oranı Türkiye'de yüksek çift rakamlarla ifade edilmiştir. Yüksek enflasyon ve hayat pahalılığındaki artışın ülkedeki gelir dağılımını tüm boyutlarıyla bozması kaçınılmaz olmuştur (Tokgöz, 2001: 30).

Tablo 2- Kamu Kesimi Genel Dengesi 1980–1990 (%)

GSMH'ye Oranlar- (%)	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Vergiler	14,3	12,3	11,2	12,0	14,1	14,5	14,2	14,6	15,5
KKBG	8,8	3,5	5,4	3,6	3,7	6,1	4,8	5,3	7,3
Konsolide Bütçe Faiz Ödemeleri	0,6	0,8	2,0	1,9	2,6	3,0	3,9	3,6	5,1
Faiz Dışı KKBG	8,2	2,7	3,4	1,7	1,1	3,1	1,0	1,7	2,3
Borç Anapara Öd./Vergi Gel.	7,7	21,5	21,3	41,2	44,8	59,5	59,5	52,6	36,4
Borç Faiz Öd./Vergi Gel.	4,2	6,7	18,6	17,6	22,3	25,0	35,0	32,3	30,8
BorçA.par +Faiz Öd./ Vergi Gel.	11,9	28,2	39,9	58,8	67,0	84,6	94,4	84,9	67,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı, DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2006)

1980–1990 yılları arasında Türkiye'nin kamu kesimi genel dengesine bakıldığında vergiler açısından 1984 yılının GSMH'ye oran olarak en düşük yıl olduğu görülmektedir. 1985 yılından itibaren artan vergi gelirleri oranı 1990 yılında ancak % 15,5 seviyesine ulaşabilmiştir. 1980'lerin ortasına doğru azalma gösteren KKBG, 1990'lı yıllara yaklaştıkça tekrar artmış ve % 7,3 seviyesine çıkmıştır. Bu yıllarda dikkat çeken önemli bir husus, konsolide bütçe faiz ödemelerinin büyük bir artış göstererek 10 yıl içerisinde % 0,6'dan %5,1'e yükselmiş olmasıdır. Yine borç anapara ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranına bakıldığında oldukça kötü bir tabloyla karşılaşılmaktadır; çünkü %67,2 seviyesine gelen oran vergi gelirlerinin çok büyük bir kısmının, yapılan borçlanmaların faturalarını ödemekte kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 3- Toplam Dış Borçlar 1987–1995 (milyar dolar)

Gelişmekte Olan Ülkeler	1987	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Arjantin	58,5	58,7	62,2	65,4	68,3	70,6	77,4	89,7
Meksika	109,5	99,2	104,4	114,1	112,3	131,6	140,0	165,7
Çin	35,3	42,4	55,3	60,3	72,4	85,9	100,5	118,1
Endonezya	52,5	54,1	69,9	79,5	88,0	89,1	96,5	107,8
Brezilya	122,3	117,2	119,6	120,7	128,7	143,8	151,6	159,1
Türkiye	40,2	40,7	49,0	50,5	55,6	67,4	65,6	73,3

Kaynak: DPT, Toplam Dış Borçlar, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2006)

Tablo 3’e göre, toplam dış borçlar açısından gelişmekte olan ülkelere bakıldığında, istisnasız bütün ülkelerin 8 yıl içerisinde dış borçlarını ikiye, hatta üçe katladıkları görülmektedir. 1987 yılında 58,5 milyarlık borca sahip olan Arjantin 1995’te 89,7 milyar dolara yükselen borç stoku sorunuyla ilgilenmek zorunda kalmıştır. Benzer şekilde Endonezya ve Türkiye’nin, sırasıyla 52,5 ve 40,2 milyar dolar olan borçları yaklaşık iki kat artarak 107,8 ve 73,3 milyar dolara yükselmiştir.

Sonuç olarak Türkiye, 1990’lı yıllara geçerken büyük kamu açıklarını 1980’li yılların politikalarını miras olarak almak zorunda kalmıştır. Ülkenin dışa açılması için gereken aşamalar bir anda yerine getirilmeye çalışıldığı için Türkiye dıştan gelen her türlü riske açık hale gelmiştir ve bu süreçte geriye dönüş mümkün olmamıştır.

1.4.3. 1990’lı Yıllar ve Türkiye

Bilim ve teknoloji alanında büyük atılımların gerçekleştirildiği, siyasal sistemlerin demokratikleşme aşamasına geçme safhalarının yaşandığı, anayasalcılık hareketlerinin hız kazandığı XIX. yüzyıl, umutlar çağı olarak adlandırılmıştır. Bu yüzyılda yaşanan hareketlilik XX. yüzyılda büyük değişim ve dönüşümlere sebebiyet vermiştir. Kapitalizme alternatif olarak sosyalizmin ortaya çıkışı, iki dünya savaşının

yaşanması, eski sömürgelerin bağımsızlıkları için başlattıkları mücadeleler ve XX. yüzyılın sonuna doğru kapitalizmin tekrar alternatifsiz olma arayışları bu yüzyılın öne çıkan gelişmeleri olmuştur (Şaylan, 2009; 20–21).

Bu dönemde gelişmiş ülkelere bakıldığında, ağır borç yükünün bu ülkeler için de ciddi sorunlara neden olduğu görülmektedir. Örneğin Japonya, Asya krizi ve beraberinde yaşadığı resesyona süreç neticesinde borç stokunda önemli artışlar yaşamış ve bu olumsuz etkileri gidermek için çeşitli programlar uygulamak zorunda kalmıştır (Acar, 2003: 3). Benzer bir şekilde ABD’de Dolar-Wall Street Rejimi çerçevesinde kronik bütçe açıkları oluşmuş ve açıklar ancak diğer gelişmiş ülkelerin cari işlemler fazlasıyla sürdürülebilmektedir. Petrol ihracatçısı olmayan üçüncü dünya ülkelerinin cari işlem açıkları da ancak bu fazlalarla karşılanabilmektedir. 1997–1998 Asya krizi ile çevre ekonomiler için bir dönem noktasına gelinmiş ve krizin yarattığı şoklar ve istikrarsızlık dalgaları IMF reçetelerinin sonucu olarak bazı ülkelerin borç yükünü daha çok arttırmış bazılarını da cari işlem fazlası vermeye zorlamıştır. Bu şekilde bağımlı kılınan çevre ülkelerden metropol merkez ülkelere net kaynak akışları olmuştur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 28–29). Dönemin sonunda dünyada genel olarak ekonomik büyümelerde istikrarsızlıklar görülmüş, OECD ülkelerinin birçoğunda da ücretler arasındaki eşitsizlikler artarak yoksulluk sürekli hale gelmiştir (Gül, 2008: 421).

Sürdürülemez noktalara gelen kamu açıkları, yüksek kamu borç stokları ve kronik enflasyon gibi problemler 1990’lı yıllar boyunca ardı ardına bölgesel krizlere yol açmıştır. 1990’lı yılların başından 2003 yılına kadar ki dönemde IMF tarafından 200’e yakın programın onaylandığı görülmektedir. 2005 yılı itibariyle IMF ile 20.

stand-by anlaşmasını imzalayan Türkiye'nin de yaklaşık 8 yıllık bir dönem için para ve maliye politikalarını IMF ile düzenleyeceği anlamına gelmektedir (Yılmaz, 2007).

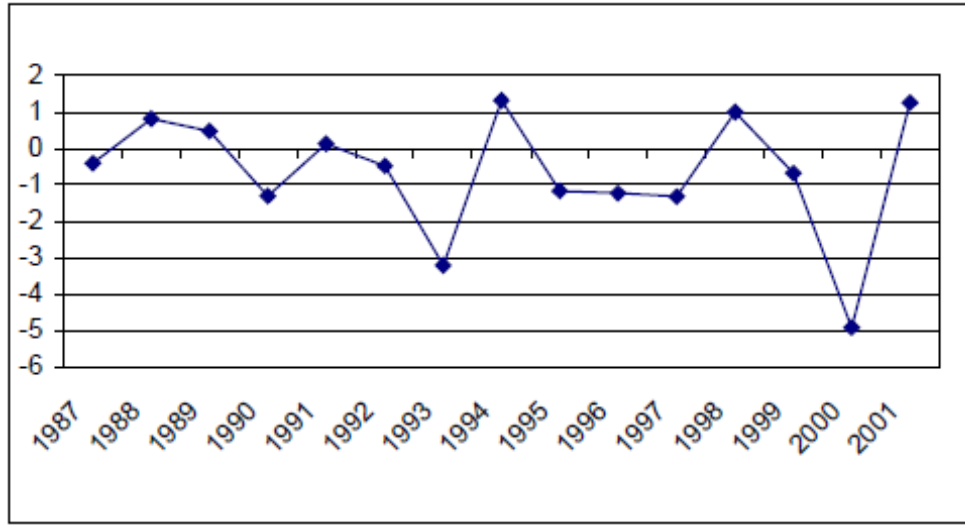
1980'li ve 1990'lı yılların Türkiye'de borçlanma açısından önemi, kalkınmanın finansmanında dış borçlanmanın gündemden düşmesi ve borçlanmanın dışa açılarak yapılmasının, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için yapıldığı şeklindeki yorumun yaygın ve doğal hale getirilmeye çalışılmasıdır. 1980'li yılların ortasından itibaren yasamanın yürütmeye bütçe yetkisini devretmesi nedeniyle, yürütme bütçe açığının iki katına kadar borçlanma yapabilme olanağına kavuşmuş ve sonuçta daha çok artan iç borçlanma, faiz ödemelerini konsolide bütçe üzerindeki baskısını arttırmıştır (Sönmez, 2008: 145–148).

Ekonomik ve siyasi belirsizliklerden dolayı ülkeye gelen kısa vadeli dış sermaye hareketlerindeki ciddi dalgalanmalar 1990'lı ve 2000'li yılların Türkiye ekonomisi tarihi için kriz yılları olarak nitelendirilmesine sebep olmuştur. Krizlerden çıkmayı sağlamak için uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerle Türkiye'nin yapısal uyum programları ve istikrar tedbirleri dönemi başlamıştır. Makroekonomik politika amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunacak para politikalarının, yasal reformların ve kamu sektörünün borçlanma gereğini azaltmayı hedefleyen stratejilerin uygulamaya geçirilmesini amaçlayan bu programlarda mali disiplin için faiz dışı fazla elde edilmesi ön plana çıkarılmıştır (Keskin, 2003: 5–6).

1990'lı yılların başında, finans sektöründe ve para piyasalarında aşırı değerli TL'nin bu değerini kaybedeceği beklentileri sonucu yaşanan bunalımlar, 5 Nisan Kararları'nın alınmasına neden olmuştur. Ekonomide yaşanan bunalımlara, Ocak 1994'te Moodys ve Standart and Poors adlı derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu düşürmesi ve 3 bankanın kapatılması eklenince ekonomi

krize sürüklenmiştir. Merkez Bankası para piyasalarına müdahale ederek gecelik faizleri yükseltmiş, DİBS faizleri % 50'lere kadar çıkmıştır. Döviz rezervleri 3 milyar dolarlık düşüşle sarsılırken, enflasyon oranı TÜFE bazında %100'lerin üzerine çıkmış ve TL bir gün içinde %39 oranında değer kaybetmiştir (Güloğlu ve Altunoğlu, 2002: 18–19)⁵¹.

Grafik 1- Türkiye'nin Cari İşlemler Dengesi (GSYİH %) 1987-2001



Kaynak: TCMB, 2001

Grafik 1'de görüleceği üzere, yaşanan bunalımların net etkilerini anlayabilmek açısından Türkiye'nin cari işlemler dengesine bakmakta yarar vardır. Sadece birkaç dönem pozitif seviyelerde seyreden cari işlemler dengesi, 1994 ve 2001 krizlerinin hemen öncesinde önemli düşüşler göstermiş ve kriz sonralarında TL'nin değer kaybı sonucu artan ihracat gelirleriyle fazla vermiştir. Bu artışlar ancak kriz sonlarında görüldüğü için ekonomik istikrar açısından olumlu göstergeler olmamaktadır, çünkü bu rakamların kur etkisinden arındırılması gerekmektedir. Türkiye'nin üretim ve ihracat faaliyetleri ithalata bağlı olduğundan kriz

⁵¹ İnterbank'ta gecelik faizin %1000'lere çıkması sonucu yaşanan şokta, Hazine Müsteşarı ile Merkez Bankası Başkanı arasındaki işbirliği eksikliğinin etkili olduğu egemen görüş haline gelmiş ve dönemin müsteşarı Osman Ünsal görevden alınarak yerine Osman Birsan atanmıştır (Tokgöz, 2007: 262).

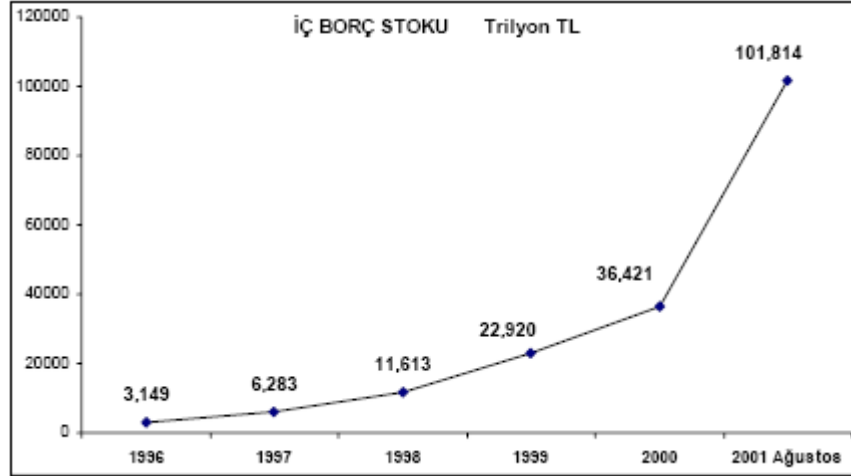
dönemlerinde üretim düştüğü için ithalat da düşmektedir. Kriz sonrası cari işlemlerde görülen fazlanın temel nedenlerinden biri de bu durumdur.

Türkiye’de cari işlemler açığı dünya ortalamasının oldukça üzerinde olan faiz oranları ve sınır ötesi kısa vadeli finansal akımlarla finanse edilmektedir. Bu açıdan cari işlemler dengesi için, cari açık ile dış borçlar toplamının rezervlere ya da doğrudan yabancı yatırımlara oranlarına bakmak gerekmektedir (Öğüt, 2006:6-8). Bu dönemde, makroekonomik göstergelerdeki dengesizlikleri gidermek için ülkede, *istikrar programları uygulama ihtiyacı* ortaya çıkmıştır. Hızla gelişen kısa vadeli uluslararası sermaye hareketlerinin takip ve denetiminin yapılması amacıyla tedbirler alınmak istenmiştir. Heterodoks istikrar tedbirlerini içeren programla, sıkı para ve maliye politikaları uygulamaya koyulmuş, ücretlerde önemli kesintilere gidilmiştir (Köse, 1999: 119–120); böylelikle yurtiçi talebin daraltılması amaçlanmıştır; ancak bu süreçte iş gücü piyasalarında emeğin maliyetinin düşürülmesine ve formel istihdamın azaltılmasına dayalı klasik birikim süreçlerinin tekrardan devreye girdiği ve bu yolla sermaye kesimindeki finansal darboğazın aşılmaya çalışıldığı görülmektedir (Yeldan, 2008: 51). Bununla birlikte fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek için uygulanan sıkı para politikaları yüksek faizlere neden olmakta ve faiz oranları farkından yararlanmak isteyen kazanç sahiplerini arbitraja yöneltmektedir (Erdem, 2008: 1313).

1990’lı yılların ortalarından itibaren iç borç stoku grafiğine bakıldığında durumun ciddiyeti daha iyi anlaşılmaktadır. Aşağıda yer alan Grafik 2’de iki kriz yılları arasındaki dönemde Türkiye’nin iç borç stokundaki keskin yükseliş dikkat çekmektedir. 1996 yılında 3.149 trilyon TL olan borç stoku 2000 yılında 36.421 trilyon TL olmuş, bu yıldan itibaren çok keskin bir yükseliş göstererek 101.814

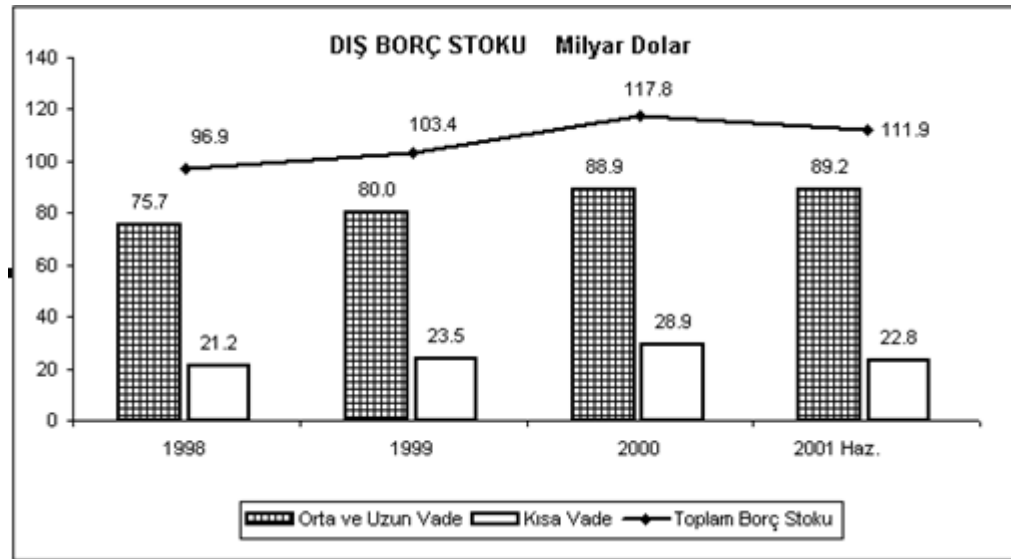
trilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu kadar borçlu bir tabloya bakıldığında hangi gelişmişlik düzeyindeki ülkeye bakılacak olursa olsun sosyal alanlarda ve Ar-Ge yatırımlarda veya eğitim ve sağlık harcamalarında artış beklemek hayalcilik olacaktır.

Grafik 2- İç Borç Stoku 1996–2001 (TL)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2001

Grafik 3- Dış Borç Stoku 1998–2001 Haz. (milyar dolar)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2001

Grafik 3'e göre, 1998–2001 yılları arasında dış borç stoku açısından incelediğinde, Türkiye'nin iç borca nispeten daha düşük seviyelerde dış borcu olduğu görülmektedir. Çoğunlukla uluslararası kuruluşlardan programlar gereği alınan kredilerden ve sendikasyon kredilerinden oluştuğu için, borçlanmanın büyük

çoğunluğu uzun ve orta vadeli bir yapıya sahiptir. 2000 yılında zirve yapan dış borç 117, 9 milyar dolara yükselmiş ve bu seviyesini diğer yıllarda da korumuştur.

1.4.4. 2000’li Yıllar ve Türkiye⁵²

1980’li ve 1990’lı yılların dünyayı sarsan krizleri sonucu köklü bir yeniden yapılanma arayışları, birçok çevre tarafından yeni dünya düzeninin kurulma aşamaları olarak adlandırılmıştır; ancak Fukuyama tarafından, bundan sonra büyük, kapsamlı ve şiddetli toplumsal değişimler yaşanmayacağı iddiasıyla tarihin sonu olarak adlandırılan bu dönemde hala şiddet ve terör olaylarının, doğa felaketlerinin ve büyük ekonomik krizlerin yaşanıyor olması tarihin sonuna hala gelinmediğini göstermektedir (Şaylan, 2009; 24–25). Tarihin sonu ifadesi Başkaya’ya (2008, 10) göre çok daha farklı bir anlam taşımaktadır; bu açıdan kapitalizmi örtmek için yapılan ideolojik manipülasyonlardan biri piyasa ekonomisi ile kapitalizmin özdeş kavramlar gibi benimsetilmeye çalışılmasıdır. Sorun buradan çıkmaktadır. Piyasa ilk çağlardan beri var olmasına karşın kapitalizmin tarihi yaklaşık 200 yüzyıl kadardır ve tarihin sonu denilerek aslında insanlığın gelecekteki tek seçeneğinin kapitalizm olduğu ve bunun kabullenilmesi gerektiği vurgusu yapılmaktadır. (Boratav, 2010).

Liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirme amaçlı hazırlanan politikalar Washington Konsensusu’nun ürünleridir. Bu politikalarla GOÜ ve AGÜ’ler, uzun yıllar aşırı borçlandırılarak borç krizlerine girmeleri sağlanmış ve çözüm olarak sunulan şok tedavileri, istikrar ve yapısal uyum programlarıyla kapitalist sisteme zorla uyum göstermeleri istenmiştir (Başkaya, 2008: 14). Kapitalizm, bu sayede hem ulus içinde hem de ulusların kendi aralarındaki ekonomik ve sosyal olan her alanda eşitsizliği yayarak kendini tekrar tekrar üretmiştir. Bu anlamda küresel ölçekte araç

⁵² 2000’li yıllara ilişkin ayrıntılı anlatıma “Borç Yönetimi” bölümünde yer verilmiştir.

olarak kullanılan yapısal uyum ve istikrar politikaları, bazı ulusların diğerleri aleyhine giderek daha fazla zenginleşmesine neden olmuştur (Kaya Bahçe ve Bahçe, 2008: 546).

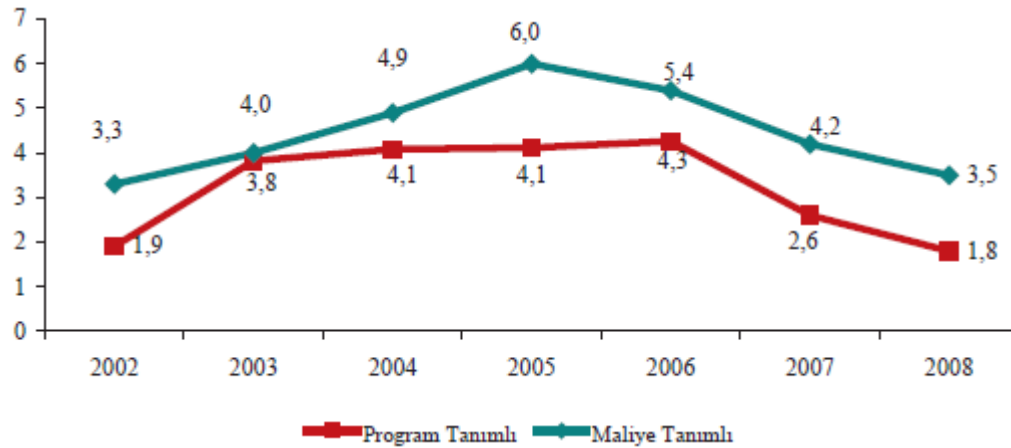
İstikrar ve yapısal uyarılama programlarının, ilk aşamada sunumlarını kolaylaştıran; ancak temelde sistemi zora sokan çeşitli özellikleri vardır. Bu programlar, kamu açıklarının maliyeti oldukça düşük fonlarla finanse edilme olanağını ortadan kaldırmakta ve yüksek faiz üzerinden borçlanmayı arttırmaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de uygulandıkları dönem boyunca, iç borçlanma 1990’ların ve 2000’li yılların sonuna kadar kamu açıklarının finansmanında ana kaynak haline gelmiş ve finansal serbestleşme çerçevesinde devlet tahvili ve Hazine bonusu ihraçları piyasanın çevirici güçleri olmuştur (Sönmez, 2008: 148).

2000’li yılların ilk 10 yılı incelendiğinde görülmektedir ki, ABD ekonomisindeki ciddi cari açıklar nedeniyle 2007 yılının sonuna doğru dünya ekonomisi metropolleri ancak petrol ihracatçısı ülkeler ve Çin sayesinde açıklarını sürdürebilmişlerdir. Son 10 yıl içinde metropol çevre bağlantısı tersine dönüp çevre ekonomiler merkezi ülkelere kaynak aktarır duruma gelmiş olmalarına rağmen, bu ülkelerin geleneksel hızlı büyüme/ yüksek dış açık sarmalına girmeleri gecikmemiştir. Özellikle Doğu Avrupa, Türkiye, Güney Afrika ve Meksika gibi ülkeler olağanüstü dış açıklar vermiş ve aşırı tüketime yönelik büyüme temposunu uzun süre devam ettirmişlerdir. ABD’deki bu durumun daha fazla sürdürülemeyeceği inancı giderek yükselirken beklenen kriz ABD’nin ipotekli konut piyasasından gelmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 30–32). Etkileri 2010 yılının son çeyreğine doğru hala hissedilen finansal kriz ile birlikte girilen daralma süreci, artan borç stokları ve kamu açıkları mali dengeler üzerinde önemli risk kaynağı olmaya

devam etmektedir; ancak son dönemde uygulamaya konulan devlet müdahaleleriyle küresel ekonomide toparlanmalar başlamıştır. Kriz döneminde stokların eritilmesi ve krizin hafifletilmesiyle birlikte üretimin yeniden başlamasına olanak sağlanmıştır (HM, 2010). Asya ülkelerinin ve ABD'nin büyüme açısından daha iyimser bir durumda olduğu görülürken Avrupa ülkelerinde beklenen büyüme oranlarına geçişin yavaş olması beklenmektedir; ancak bu ortamda AB ülkelerindeki borç sürdürülebilirliğine ilişkin kaygılar, yakalanan olumlu havanın bozulmasına neden olabilecek şekilde artış göstermektedir (TCMB, 2010). Özellikle Yunanistan'da yaşanan gelişmeler AB içinde ciddi tartışmalara yol açmaktadır.

Türkiye'nin istikrar programlarını etkili bir şekilde yürütebilmesi için şart koşulan anlaşma maddelerinin başında yüksek faiz dışı fazla verme gereği gelmektedir. Diğer gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'den istenen faiz dışı fazlanın oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Grafik 4'te 2002–2008 yılları arasında program tanımlı ve maliye tanımlı faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranları verilmiştir. 2002 yılında 3,3 olan maliye tanımlı oran, 2005 yılına kadar yükselme eğilimi göstermiş, bu tarihten sonra azalmaya başlamış ve 2008 yılında 3,5 seviyesine gerilemiştir.

Grafik 4- Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazla / GSYH (yüzde) 2002–2008



Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2009

Yapısal uyum ve istikrar programları nedeniyle Türkiye'ye uygulatılan politikalar sonucu yüksek faiz dışı fazla verme hedefi ülke şartlarıyla uyumlu özelliklere sahip değildir. Faiz dışı fazla hedefini tutturabilmek için öncelikle eğitim-sağlık ve yatırım harcamalarında kısıntıya gidildiği bir gerçektir. Bu nedenle dünya konjonktürüne göre değişiklik gösteren bu hedef belirlenirken, Türkiye'nin koşullarına uygun bantların seçilerek politika karmaları oluşturulması gerekmektedir.

2. BÖLÜM HAZİNENİN TANIMI VE HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

Kapitalizmin 1980’li yıllarda başlayan ve hala devam ettiği ileri sürülen yeni dünya düzenine uyum gösterme girişimleri, refah devletinin marjinalleşmesini ve işlev değiştirmesini amaçlamıştır (Şaylan, 2008: 169). Yeni düzene dayalı tezlerde üç temel slogan üretilmektedir; bunlar liberalizasyon, deregülasyon ve özelleştirme. Liberalizasyon, ulusal ve uluslararası alanda sermayenin serbestçe hareket etmesini sağlayan bütün engellerin ortadan kaldırılması iken, deregülasyon ulusal kalkınmacılık ve refah devleti uygulamalarının ve bu doğrultuda oluşturulan politikaların tasfiye edilmesidir. Özelleştirme ise, devlete ve belediyelere, genel olarak kamuya ait olan ekonomik amaçlı kurulan işletmelerin özel sektöre satılarak devlet tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin kar amaçlı faaliyetle bulunan bu özel işletmelere devredilmesidir (Başkaya, 2008: 14)

Yaşanan değişim aynı zamanda toplumsal sınıflar arasındaki dengenin de değişmesi anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda da küresel akımların ulusal toplum ve ulusal devletin yerine farklı bağlantılara sahip kurumları öne çıkardığı görülmektedir (Şaylan, 2008: 169). Devlet borçlanması en fazla pay sahibi olan Hazine, ödünç alma ve verme işlemlerinin yapılmasında, borç servisinin çevrilmesinde, makroekonomik ve finansal dengeler üzerinde bıraktığı etkilerde kendini göstermektedir (Sönmez, 2008:144). Böylelikle her geçen gün yetki alanını genişleten Hazine, yasal dayanaklarla da ekonomideki yerini sağlamlaştırmaktadır. Bu açıdan yapısal uyum programları, sermaye birikiminin ekonomik krizlerden çıkışını sağlamak ve hatta kar oranlarını arttırmak için öncelikle emek maliyetini düşürmek hedefine odaklanan neoliberal politikaları hayata geçirmek ve bir bütün

olarak kapitalist devlet yapısı çerçevesinde kurumsal yapının oluşturulmasını amaçlamaktadır (Yarkın, 2008: 200). Böylelikle kapitalizm 1990'lardan itibaren uluslararası camiada kurumsallaşmasını sağlayacak oluşumları örgütleyerek aracı mekanizmalarını yaratmış ve bu oluşumlara işlerlik kazandırabilmek için uluslararası politik iktisadi sistemi yeniden yapılandırmıştır (Güzelsarı, 2008: 418).

XX. yüzyılın başlarında Amerikalı ekonomist Edwin Kemmerer'in Latin Amerika ülkelerine altın standardını ve merkez bankasının sorumluluklarını anlattığı günden beri içinde Becker, Dornbusch ve Sachs'ın da bulunduğu sanayileşmiş ülkelere gelen pek çok ekonomist, Latin ülkelere ekonomik tavsiyelerini sunmaya devam etmektedir. Kaynakların çeşitliliğine rağmen, yeni küresel işbirliğinde politika yapıcılarına verilen *tavsiyeler birbiriyle uyum içindedir*. Bu tavsiyeler; ticaret engellerinin kaldırılması, piyasanın serbestleştirilmesi, kamuya ait endüstrilerin özelleştirilmesi, enflasyonun kontrol altına alınması ve büyümenin devam ettirilmesidir. Başta Şili ve Arjantin olmak üzere Latin Amerika'da ekonomiyi yöneten kesimlerin, ABD'de eğitim almış kişilerden oluşturulduğu bir gerçektir ve hepsi serbest piyasa mantığı üzerine çalışmaktadır. Bu ekonomistler Latin Amerika'nın savaş sonrası yürüttüğü kalkınmacı, devlet müdahalesini ve yerel endüstrilerin korunması modelini, piyasa dostu kalkınma modeliyle değiştirmişlerdir. Devlet yönetiminde yurtdışı eğitimli ekonomistlerin yer alması fenomeni, özellikle Meksika'da dikkat çekici olmuştur. Merkez Bankası, Kalkınma Bankası, Finans ve Ticaret Bakanlıklarının neredeyse tamamı yurtdışı sertifikalı ekonomistlerce yönetilmektedir. Bu grup, Amerikalı profesörlerden aldıkları eğitime ve onların öğretilerine sadık bir şekilde hareket etmektedir. Bu nedenle devlette yurtdışı eğitimli ekonomistlerin varlığı, yine yurtdışı eğitimli profesörlerden oluşan akademik

dünyaya ihtiyaç ortaya çıkarmıştır (Babb, 1998: 2–3). Centeno ve Maxfield’in (1992, 72–77) çalışma sonuçlarına göre Meksika’daki yeni tip bürokratlar sadece eğitimleri ve politik geçmişlerinden dolayı yeni sıfatını kazanmamışlardır. Yeni nesil özel sektöre daha yakındır, daha çok bankacılık geçmişine sahiptir, kariyerlerinin temelini bankacılık oluşturmaktadır ve Meksika’nın yeni baskın politik elitini temsil etmektedir.

Neoliberal ekonomik politikalar uygulayan ilk ülkelerin başında gelen Şili’de, neoliberal ekonomiye geçişte yaşanan deneyimlerin faşizan bir asker yönetim eşliğinde gerçekleşmesi, serbest piyasa yaklaşımli Friedman’ın beklentilerinin aksi yönünde olmuştur. 1973–1990 yılları arasında iktidarda bulunan A. Pinochet başkanlığında uygulamaya geçirilen neoliberal politikalar kendisini uygulayacak yönetim kadrosunu yani “Şikago Oğlanları”nı da beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, ABD’de Friedman’ın önderliğinde eğitimini tamamlamış olan bu kadro tarafından hayata geçirilen program, içinde barındırdığı çelişkiler nedeniyle kamu ve özel borç stokunu hızla arttırarak 1980’li yılların başında krizin sinyallerini vermeye başlamış ve kısa bir süre sonra Şili ülke tarihindeki en büyük krizi yaşamıştır (Bahçe, 2008: 165–168).

Bu açıdan Türkiye’ye baktığımızda, başta Hazine Müsteşarlığı olmak üzere, ekonomide etkin role sahip pek çok kurumda üst kademelerin yurtdışı eğitilmiş bürokratlardan oluştuğu görülmektedir. 2000 Kasım–2001 Şubat krizlerinde yaşananlar ise daha dikkat çekicidir; çünkü seçimle gelmeyen, Türkiye’nin değil Dünya Bankası’nın çalışanlarından olan Kemal Derviş, *ekonomiyi düzeltmesi için* ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nı sistemli olarak uygulatmak için yurtdışından ithal edilen ilk bakan olmuştur. Ayrıca, Derviş’in gelmesiyle birlikte Hazine

Müsteşarlığı, Başbakanlık hiyerarşisi içerisinde ayrı bir konuma yükseltilmiş, Başbakan Yardımcısı ve Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerine devam etmiştir. Böylelikle Türkiye'nin kasası olarak fiiliyatla özerk bir kurum gibi çalışmaya başlamıştır. Son 20 yıl içerisinde kısa aralıklarla ciddi sarsıntılar geçiren, krizlerle boğuşmak zorunda kalan Latin Amerika ülkeleri ve Türkiye'nin bu durumunu, sadece ülkelerin içsel dinamikleriyle açıklamak, bazı gerçekleri özellikle görmemezlikten gelmeye çalışmaktan başka bir şey ifade etmemektedir. Bu ülkelerin hem devamlı olarak ekonomik bunalımlarla boğuşması hem de zorla uygulatılan programlar nedeniyle aşırı şekilde borçlandırılarak uluslararası kurumlara bağımlı hale getirilmesi, ekonomiden sorumlu birimlerin çalışma esaslarındaki sorunlara dikkat çekmektedir. Ülkelerin kendi sorunlarını bağımsız bir anlayışla çözmelerinin yolu açılmadığı müddetçe bu kısır döngüden çıkılamayacağı bir gerçektir.

Bu bölümde Hazine Müsteşarlığının kuruluşu ve operasyonel yapısı, hakkında çıkarılan kanun ve kanun hükmünde kararnameler incelenerek ayrıntılı olarak verilmeye çalışılmıştır. Böylelikle zaman içinde, benimsenen politik anlayıştaki değişime göre Hazine'nin hangi aşamalardan geçtiği analiz edilmektedir; bu nedenle bu bölümü, birinci bölümde anlatılanlara paralel okumakta yarar vardır. Türkiye son 20 yılda borç kısır döngülerinin yarattığı sorunlar ve krizler nedeniyle mali piyasasını düzenleyebilmek adına çok çeşitli adımlar atmak zorunda kalmıştır. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesi Hakkında Kanun bunlardan yalnızca bir tanesidir. Bu kanuna kadar dağınık bir şekilde yürütülen borç yönetimi belli bir düzene oturtulmak istenmiştir. 1983 yılına kadar Maliye Bakanlığı'nın görev tanımı içinde bulunan borçlanma, gelir, gider ve nakit yönetimi

bu şekilde tek elden ve eşgüdüm içerisinde yürütülmüştür. 4749 sayılı kanunla son aşamasına ulaşan borç yönetimindeki kurum değişikliği, Maliye Bakanlığı'nın ikincil göreve çekilerek Hazine'nin ön plana çıkarılmasıyla sonuçlanmıştır (Kesik, 2003).

2.1. HAZİNE KAVRAMI

Hazine denildiğinde akla ilk gelen, nakit para, banka mevduatı, değerli madenler, hazine bonusu, tahvil gibi likit ya da likiditesi yüksek nesnelerdir; aslında bu unsurlar, hazinenin gerçek unsurlarının türevleridir (Uysal, 2005: 49). Hazine'nin genel olarak iki anlamı mevcuttur; birinci anlamında; kişi, kurum veya devletlerin sahip oldukları taşınır ve taşınmaz değerli mal varlıkları ile çeşitli hakları gösteren belgeler, hazine kavramını oluşturan temel öğelerdir. İkinci anlamında devletlere ait değerlerin saklandığı yerlerin ve bunların yönetiminden sorumlu olan kurumların temel konular olduğu görülmektedir. Devletlerin tek bir tüzel kişiliği vardır; bu nedenle ayrı ayrı bakanlıkların tüzel kişiliği olmadığından, kamu kuruluşlarının kendi başlarına taşınmaz mal sahibi olmaları ve kendi adlarına borçlanmaya girişmeleri mümkün değildir. Devletin tüzel kişiliğinin mali yönünü de hazine temsil ettiğinden, devletin bütün taşınmaz mallarının sahibi ve devlet adına borçlanmanın yetkilisi Hazine'dir (Eğilmez, 1997: 11–12).⁵³

Vergi ve diğer bütün kamu gelirlerinin toplandığı Hazine aracılığıyla toplumdaki çeşitli sosyal tabakaların desteklenmesi sağlanmaktadır. Milli geliri yeniden dağıtma fonksiyonu bulunan hazine, bunu üç şekilde gerçekleştirmektedir. Bunlar; Hazine'nin piyasa mekanizması ile yeniden dağıtması, piyasa

⁵³ Hazine, soyut ve somut anlamlarıyla kullanılan bir kelimedir, somut olarak bir kişiye ya da kuruma ait para ve kıymetli eşyanın saklandığı yere hazine denilmektedir. Soyut olarak kamu kesiminde düzgün ödemeyi mümkün kılacak biçimde finansman olanaklarının sağlanmasına hazine işlemleri, bu işlemleri yapan örgüte de hazine denilmektedir (Gürsoy, 1980: 377).

mekanizmasından farklı bir şekilde dağıtması ve hazinenin gerçek dağıtımıdır (Türk, 2003: 11);

1) Hazine'nin piyasa mekanizması gibi dağıtması: Günümüzde devlet piyasa ekonomisinin içine giren bir girişimci ve işverendir; ancak uygulanan küreselleşme ve özelleştirme hareketleri özünde neoliberal politikalar oldukları için Hazine'nin piyasa mekanizması ile yeniden dağıtması günümüzde hayli zayıflamıştır.

2) Piyasa mekanizmasından farklı dağıtması: Vergi mükelleften karşılıksız alınırken borçlanma faiz karşılığı alınmaktadır. Kamu hizmetlerinin finansmanına katılan sosyal tabakalarla bu hizmetlerden yararlanan sosyal tabakalar farklı olmaktadır. Bu nedenle Hazine'nin faaliyetleri toplumu oluşturan kesimler üzerinde farklı etkilerde bulunmaktadır.

3) Hazine aracılığıyla gerçek yeniden dağıtım: Sosyal yardım temelli transferler ve ödenen faizlerle devlet, kişiler ve sektörler arası gelir dağılımını değiştirebilmektedir.

2.2. HAZİNEİN GÖREVLERİ

Hazine'nin oluşabilmesi için belirli şartların yerine getirilmesi, belirli koşullara sahip olunması gerekmektedir. Gerekli olan bu koşullar; güçlü olma ve böylece yaşamda kalma iradesinin olması, bu iradeyle ekonomik etkinlikte bulunarak ekonomik değer elde edilmesi ve bunun bölüşülmesi, ekonomik değerlerin koruma altına alınmasıdır. Bu koşullardan birinin eksik olması durumunda Hazine'nin kurulabilmesi mümkün değildir (Uysal, 2005: 15–16).

Hazine'nin görevlerini genel olarak aşağıdaki gibi maddelemek mümkündür (Bulutoğlu, 1977: 477–478, Eğilmez, 1997: 12–16);

a) Devletin malvarlığını temsil ettiği için devletin mülkiyet haklarının koruyucusudur. Devletin taşınır ve taşınmaz her türlü malvarlığını korur, yönetir ve bu malvarlığını değerlendirir.

b) Devletin nakit akımını düzenlediği için devletin kasası, ödemelerini yapan veznedarıdır. Devlet gelirlerini toplar, giderleri yapacak olan kurum ve kuruluşlara gerekli parayı göndererek devlet gelir ve giderlerinin zaman ve yer itibariyle uyumlaştırılmasını sağlar.

c) Devlet parasının yabancı paralarla değişimi konusunda kural koyucu ve başlıca uygulayıcılarından biridir.

d) Madeni para basımının tek yetkilisidir. Madeni paranın basım ve dağıtımını yapar ve dolaşımını sağlar.

e) Devletin tüzel kişiliğini temsil etmesi nedeniyle kamu teşebbüslerinde devletin sermayedarlık haklarının temsilcisidir. Bu anlamda Hazine, kamu teşebbüsleri üzerinde bir finansal yönetim merkezi konumundadır. Kamu teşebbüslerinin devlet adına sermayedarlık işlevlerini yerine getirir. Devlet aleyhine açılacak mali davalarda hukuk müşavirleri ve avukatları aracılığıyla yargı önünde devleti temsil eder ve davaları yürütür.

f) Devlet adına borçlanmanın karar vericisi ve uygulayıcısıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmalarında, onlara devlet adına verilecek garantinin tek yetkilisidir, devlet borçlarının servisini yapar.

g) Devletin dış ekonomik ilişkilerini yürütür ve uluslararası ekonomik kuruluşlar nezdinde devletin temsilini sağlar.

h) Mali piyasalar ve mali kuruluşlarla (bankalar, sigorta şirketleri, borsa şirketleri gibi) devletin ilişkilerini düzenler.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında aktif rol oynayan Hazine, bütçenin finansmanından da birinci dereceden sorumludur. Hazine, kendi borçlanması ile diğer kamu ve kuruluşların borçlanmalarını koordine etmekle yükümlü olduğu için borçlanması diğer kurum ve kuruluşların borçlanmasıyla yakından ilişkilidir. Tüzel kişiliği olmayan ve bu nedenle kendi adına borçlanmaya yetkisi bulunmayan pek çok kamu kurum ve kuruluşu, hem iç borçlanma hem de dış borçlanma yapabilmek için Hazine garantisi olmak zorundayken, bazı kurumlar Hazine garantisine ihtiyaç duymadan da borçlanma yapabilmektedir; ancak kurumlar hangi özelliklere sahip olurlarsa olsunlar, Hazine bu kurum ve kuruluşların borçlanmasını gözetmek ve koordine etmekle görevlidir (Eğilmez, 1997: 19–20).

Devletin gelirleri elde etme takvimi ile giderleri ödeme takvimi farklı olduğundan, örneğin gelirlerin toplandığı zamanda harcama miktarı çok artabilir, bununla birlikte harcama fazlası olduğu dönemlerde elde edilen gelir miktarı oldukça düşük olabilir. Bu açıdan Hazine işlemleri genel olarak, kamu harcamalarında düzenli ödemeyi sağlayan para akımlarını vadesinde hazır tutmak, gelir gider dengesizliklerini gidermek, borçlarını zamanında ödemek, alacakları zamanında toplamak olarak tanımlanabilir. Örneğin, Maliye Bakanlığı, Hazine’yi devlet bütçesinin uygulanmasına ilişkin işlemleri yapan, devlet paralarını devletin kıymetli madenlerini, sikke ve mücevheratını, hisse senetlerini, tahvillerini, değerli kağıtlarını saklayan, gelir ve giderleri zaman ve yer bakımından denkleştirmeye çalışan kurum olarak tanımlamaktadır. Hazine pek çok konuda Maliye Bakanlığı’nın diğer birimleriyle (Milli Emlak, Devlet Muhasebesi vb.) ile işbirliği içinde ve iç içe çalışmak durumundadır. Hazine aynı zamanda, miktar ve zamandan başka, kısa, orta

ve uzun vadeli miktarların, iç ve dış borçlanmalar arasında bölüştürülmesini sağlamakla da görevlidir (Bulutoğlu, 2004: 257–260)⁵⁴.

Hükümetin borçlanması dışında, kamu kesiminde KİT’lerin, yerel yönetimlerin borçlanma politikalarına, vade ve faiz şartlarına da karışan Hazine, gerektiğinde bu borçlar için Hazine kefaleti verme yetkisini kullanabilir, yetkiyi kullanırken borçların şartlarını değiştirme hakkına sahiptir. Güvencesi düşük olan bankaların uyguladıkları faiz oranları yüksek olduğu için, üretim maliyetlerinde artış yaşanırken güvencesi yüksek olan devlet, kamu borçlarını sermaye piyasasındaki faiz haddinden daha düşük bir seviyede ödeyebilmektedir; ayrıca Hazine, borçlanmak için sermaye piyasasına yöneldiğinde aldığı borçların büyüklüğü nedeniyle, nakit akımları henüz denklik kazanmadığı iç piyasayı önemli ölçüde etkileme gücüne sahiptir. Sadece banka sahipleri ve holdingler kendi firmalarına kredi temin ederken, mevduat toplayan diğer bankalar, hazine bonolarının yüksek akışkanlığı, güvencesi ve faizi karşısında piyasadaki firmalara ticaretleri ve yatırımları için gerekli miktarı ödünç vermeyi hemen hemen durdurmaktadır (Bulutoğlu, 2004: 259–260).

2.3. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI

2.3.1. Hazine Müsteşarlığının Tarihçesi

a) Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Cumhuriyetine Geçişte Hazine

Türkiye Cumhuriyeti’nin Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras aldığı kurumlardan biri olan Hazine, İmparatorluk döneminde üç kısımdan oluşmaktadır. Bunlar Hazine-i Amire, Hazine-i Amire-i Enderun ve Hazine-i Hassa’dır. Hazine-i

⁵⁴ Dünya uygulamalarında hazinenin ya kendi adına ayrı bir örgüt olduğu ya da maliye ve/veya ekonomi bakanlığının bir parçası olduğu görülmektedir. İngiltere ve ABD’nin başı çektiği Anglosakson uygulamasında hazine ayrı bir kurum olarak kendine has bir örgütlenme yapısına sahiptir, Kıta Avrupası’nda ise maliye veya ekonomi bakanlığının içinde yer almaktadır (Eğilmez, 1997: 17–18).

Amire, kamusal gelirlerin toplandığı ve harcamaların yapıldığı hazine; Hazine-i Amire-i Enderun, kamuya ait gelirlerle beslenen fakat saray içinde tutulan, bir çeşit olağanüstü harcamaları karşılayan kamusal hazine ve Hazine-i Hassa, padişahın kendisine ve ailesine ait gelirlerle beslenen hazinedir. Bu hazine zaman içinde hükümdarlara bağlanan aidata dönüşmüştür. Kamuya ait gelirlerin nereye gidip giderlerin hangi hazineden karşılanacağına, duruma göre defterdar karar vermektedir (Gürsoy, 1980: 377).

Türkiye’de hazine örgütüne, Cumhuriyet’in ilanından sonra Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde yer verilmiştir. 1927 Yılı Bütçe Kanunu ile Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti adı ile yer alan Hazine, önce Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü’ne⁵⁵ daha sonra da Nakdiye Müdürlüğü’ne dönüştürülmüştür (Telatar Erdoğan, 2001: 54). Maliye Bakanlığı bünyesinde olan hazine işlemleri, Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü ve Vezne Müdürlüğü tarafından yerine getirilirken daha sonra bu iki müdürlük birleştirilmiş, Nakit İşleri Genel Müdürlüğü⁵⁶ adını almış ve Düyun-u Muntazame Müdürlüğü ile Darphane de bu müdürlüğe eklenmiştir (Eğilmez, 1997: 28). Bu genel müdürlük, 10 Ağustos 1942 tarih ve 4286 sayılı Kanun ile Hazine Genel Müdürlüğü’ne dönüştürülmüştür (HM, 2010).

1863 yılında yabancı sermaye ile kurulan Osmanlı Bankası, Osmanlı İmparatorluğu’nun merkez bankası görevini üstlenmiştir. 4 Şubat 1863 tarihli imtiyaz sözleşmesinin 13. ve 14. maddeleri gereğince, Osmanlı Bankası devletin hazine sarraflığı işlemlerini yürütmekle sorumludur. 1927 yılında Cumhuriyet idaresinin Maliye Bakanlığı, TC Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü ile bir anlaşma imzalayarak bankanın şube bulundurduğu yerlerde hazinedarlık görevi bu bankaya

⁵⁵ 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Kanun ile.

⁵⁶ 29 Mayıs 1936 tarih ve 2996 sayılı Kanun ile.

verilmiştir. Cumhuriyet döneminin ilk kurulan milli bankası olan İş Bankası'na da Hazine'nin dış ülkelerle olan para işlemleri devredilmiştir; ancak Osmanlı İmparatorluğu'nun borçları nedeniyle Düyun-u Umumiye'nin işlerini yürüten Osmanlı Bankası da döviz alıp verme işlemlerini sürdürdüğü için, 1930 yılında Merkez Bankası'nın kuruluşuna kadar sistemde çok başlılık devam etmiştir (Gürsoy, 1980: 382).⁵⁷

b) 1960 ve 1983 Yılları Arası Dönemde Hazine

Yabancı ülkelerin resmi ve özel müessese ve teşekkülleri ile her türlü temas ve müzakereleri, 1960 yılı öncesinde Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı bünyesinde yerine getirilmiştir. Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı, 1949 yılında 5412 Sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak OECD ile ilişkileri yürütmek adına kurulmuştur; 1952 yılında ise Dışişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. 27 Mayıs 1960 yılında askeri müdahaleden sonra Türkiye'nin mali teşkilat yapısında önemli değişikliklere gidilmiştir. 6 Temmuz 1960 tarihinde Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı, Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Hazine Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği adını almıştır. Bu tarihten itibaren Maliye Bakanlığı giderek daha güçlü bir şekilde ön plana çıkmaya başlamıştır. Milletlerarası her türlü ilişki ve görüşmeleri düzenlemede Maliye Bakanlığı yetkili ve görevli kurum olarak artı görevler üstlenmiştir. Bu durum Maliye Bakanlığı'nın iktisadi politikaları bir bütün olarak yürütmesine imkân sağlayarak idari görevlerini genişletmiştir (Öner, 2001: 570).

⁵⁷ Düyun-u Umumiye İdaresi (Genel Borçlar İdaresi) tamamı alacaklı yabancı devletler temsilcilerinden oluşan bir meclistir. Bu idare, borçları karşılığı Osmanlı İmparatorluğu'nun bir kısım resim ve vergilerinin kendisi tarafından tahakkuk ve tahsilini yapmakla yetkili kılınmıştır. Başlıca yedi resim bu idareye terk edilmiştir. Buna Rüşum-u Sitte denilmektedir. Bu resimler; tuz resmi, damga resmi, alkollü içecekler resmi, balık avı resmi ile tütün tekel geliri ve ipek öşürüdür. Ayrıca gümrük resminde ve temettü vergisinde meydana gelecek artışlar da bu idareye verilmiştir (Erginay, 1994: 223).

Bu durum aslında dönemin ekonomik bakış açısı olan kalkınmacılık ile tamamen uyumludur. Kalkınma sadece teknik/ekonomik bir süreç değil, aynı zamanda siyasal bir süreçtir. Bu nedenle yürütme aracılığıyla siyasallaşmış toplumun, kalkınma süreci üzerinde egemen olması hedeflenmiştir. Bu siyasallaşma aynı zamanda, 1980 sonrasının aksine toplum refahının arttırılması için de doğal bir yol olarak görülmüştür. Böylece icracı bakanlıklar, örneğin Maliye Bakanlığı hem seçilmişler tarafından idare edilerek toplumun siyasal tercihini temsil etmekte, hem de sahip olduğu bürokrasi ile kalkınma finansmanının teknik/ekonomik boyutunu kontrol etmektedir. Bu nedenle Hazine'nin işlevsel kontrolünün Maliye Bakanlığı'na bırakılması anlamlıdır.

1960 tarihinde çıkarılan 13 Sayılı Kanun ile Hazine'nin yapısı tamamıyla değiştirilerek Maliye Bakanlığı bünyesinde bir genel sekreter ve üç Hazine Genel Müdürü yönetiminde Genel Müdürlük ve Genel Sekreterlik olarak yapılandırılmıştır. Bu yapılanma ile birlikte Hazine'ye yeni görevler yüklenilmiştir. Bunlar genel olarak; dış ekonomik ilişkilerin yürütülmesi, mali sektörün yönetimi ile döviz yönetimi işlevleridir (Telatar Erdoğan, 2001: 54). Bu yeni örgütlenme ile Hazine'nin mevcut görevlerinin yanısıra nakit yönetimi, borç yönetimi, dış ekonomik ilişkilerin yürütülmesi, mali sektörün yönetimi, döviz yönetimi işleri de ilave edilerek Hazine, ekonomi ve mali politikaların yürütülmesi ve yönlendirilmesinde en önemli kurumlardan biri durumuna getirilmiştir (Eğilmez, 1997: 29).

13 Sayılı Kanun ile birlikte Hazine'nin mevcut görevlerinde de değişikliğe gidilmiş ve faiz politikasını TCMB ile birlikte hazırlaması ve gerekli tedbirleri alması öngörülmüştür. Bu durumda temeldeki amaç olan parasal ve mali uyumun sağlanması ve devam ettirilmesi için, Maliye Bakanlığı'nın yanı sıra Hazine Genel

Müdürlüğü'nün görevleri ve yetki alanı da aynı kanunla genişletilmiş olmuştur (Öner, 2001: 571). 1173 Sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun, 1969 tarihinde yürürlüğe girmiş ve Hazine'ye yurtdışındaki Maliye ve Ekonomi Başmüşavirlik ve Müşavirlikleri ile uluslararası kuruluşlardan bazıları nezdindeki Daimi Temsilci Yardımcılıkları bağlanmıştır (Telatar Erdoğan, 2001: 45).

Dönem itibariyle bakıldığında, bütçeleme açısından izlenen yol Maliye Bakanlığı ile ortaklaşa yürütülmekteydi. 14 Aralık 1983 tarihinden önce, bütçenin kesin gelir ve harcama rakamlarını içeren Hazine Genel Hesabı, Maliye Bakanlığı'nın Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanırdı. Bütçe uygulamaları yıl içinde aylık Hazine Hesap Cetvellerinde yayınlanırdı ve yıllık hesaplanan Hazine Genel Hesabının en geç mali yılın bitimini izleyen 12 ay içinde tamamlanması gerekirdi. Aylık Hazine Genel Hesapları, Türkiye'nin her bölgesinden saymanların yolladıkları bütçe uygulamalarına ilişkin gelir ve gider hesaplarından çıkarılırdı ve gelir-gider saymanlarının uygulamaları ay sonunda merkeze bildirilirdi. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü saymanlarından gelen bütçe uygulamalarına ilişkin gelir ve giderleri içeren jestiyon hesapları, bakanlıklar tarafından bütçe tertiplerine göre ve iller itibariyle tasnif edilirdi (Gürsoy, 1980: 373).⁵⁸

⁵⁸ Aylık hazine genel hesabında şu kalemler bulunmaktadır;

a) Bütçe Gelirleri Cetveli: Her gelir türündeki tahminlerle birlikte aylık tahakkuk ve tahsilat ayrıca gösterilmektedir. Gelirlere ilişkin aylık Hazine Hesabına giren bilgiler, büyük defterden alınarak yayımlanmaktadır.

b) İller ve saymanlıklar itibariyle gelir tahakkuk ve tahsilatı gösteren cetvel: gelir türlerine göre tahakkuk ve tahsiller iller itibariyle ayrı ayrı gösterilir. Bunlar dışındaki askeri ve mülki saymanlıklar gelirleri tek bir kalem halinde toplanmaktadır.

c) Gider Cetveli: Bu cetvelde bütçenin tertibine uygun olarak her bakanlığa verilmiş ödenekler ile varsa bunlara sonradan yapılan eklemeler ya da çıkarmalar, bakanlık saymanlıklarınca taşra saymanlarına yollanan ödeme emirleri, onların bu ödeneklerden kullandıkları miktardan geriye kalan ödenekler, daireler-bakanlıklar bütçe tertibi yer almaktadır ve iller itibariyle gösterilmektedir.

c) 1980’li Yıllarda Hazine’de Mali ve Kurumsal Değişim

1980’li yıllarda, devletin içsel ve kurumsal örgütlenmesinde yürütme organının, özellikle Başbakanlığın hiyerarşik düzen içerisinde çok güçlendirildiği, yetki alanının genişletildiği, dünya sermaye sistemiyle bütünleşmek için hâkim kuruluşlarla bağlantı kurulmak istendiği bir döneme girilmiştir. Dönemin öne çıkardığı başlıca kuruluşlar da Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ve Başbakanlık birimleri olmuştur. 1980 yılı öncesinde ulusal planlamacı deneyiminin kamu ekonomi yönetimi alanındaki temel kurumları Maliye-DPT-Merkez Bankası iken Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlığı, DPT ve Gümrük Müsteşarlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı gibi birimler, devle bakanlıklarına bağlanarak ve temelde Başbakanlığın yetkisi alanına devredilerek, Başbakanlığın fiili bir ekonomi bakanlığı olarak faaliyette bulunmasına katkı sağlamıştır. Ancak bu sürecin sonunda cari bütçe Maliye Bakanlığı’nda, yatırım bütçesi Başbakanlığa bağlı DPT’de, transfer bütçesi yine Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı’nda olduğu için kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlayabilmek çok güçleşmiştir (Güzelsarı, 2008: 126–128).

14 Aralık 1983 tarihinde 188 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği Maliye Bakanlığı’ndan ayrılarak Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesine dâhil edilmiştir. Ayrıca, bu düzenlemeyle birlikte ithalat ve ihracat birimleri de Ticaret Bakanlığı’ndan ayrılarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’na verilmiştir. 1983 yılındaki genel seçimleri kazanan Turgut Özal ve ANAP partisi mensupları, 24 Ocak 1980 kararlarını alan ekip olduğu için seçimi kazanmış olmanın verdiği üstünlükle bakanlıkların teşkilat ve görevlerinde, ardı

ardına çıkarılan KHK'ler ile yeni düzenlemelere gitmiştir. Böylelikle hayata geçirilmek istenen iktisat modeli ve bunu yürütmekle görevli olan kurumsallaşma gerçekleştirilerek eski politikaların tasfiye edilme çalışmaları tamamlanmış ve *etkin-girişimci-piyasa dostu devlet için* gerekli alt yapı oluşturulmuştur (Öner, 2001: 604). Mali idarede gerçekleştirilen bu değişiklikler sonucunda ithalat ve ihracatın yönetimi, borçlanma, nakit yönetimi ve dış ilişkilerin yürütülmesi sorumluluğu Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına verilmiştir.⁵⁹ Bu durum, Hayek'in önerdiği gibi bir şekilde de olsa yürütmenin parçalandığının, ancak paradoksal bir biçimde bu kurumsal dağılmaya kontrol düzeyinde bir tekelleşmenin eşlik ettiğinin de göstergesidir (pek çok kurum Başbakanlığa bağlanmıştır).

Hazine Müsteşarlığı'ndaki kurumsallaşma çalışmaları 1982–1986⁶⁰ yılları arasında büyük ölçüde tamamlanmıştır. Hazine, sermaye birikiminin rahat hareket etmesi için, ulusal ölçekli kalkınma politikalarını sürdürmek yerine borçlanma politikasında da değişikliklere giderek Türkiye'nin yurtdışındaki ilişkilerini düzenleyen temsilcisi konumuna gelmiştir. Mali idarede yapılan değişikliklerle hazine, para, kredi, nakit hareketleri ve borç işlemlerinin yanısıra uluslararası ekonomik ve mali işlemleri yürüten birimler, topluca Maliye Bakanlığı'ndan alınarak yeni oluşturulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları'na verilmiştir. Hazine'nin yükselişi, Maliye Bakanlığı ve DPT üzerinde oldukça etkili olmuştur; Maliye Bakanlığı ekonomi üzerindeki tek el gücünü yitirirken, DPT de planlama araçları üzerindeki hâkimiyetini kaybetmiştir (Güzelsarı, 2008: 129–133). 'Alternatif yeni ekonomik düzeninin politikalarını yürütmek için, alternatif bürokrasi ve devlet adamı

⁵⁹ Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile birleştirilip 2996 sayılı kanun ile Hazine genel Müdürlüğü'ne verilmiş olanlar hariç, diğer görevlerden sorumlu olmaya devam etmiştir.

⁶⁰ 8 Haziran 1984 tarih ve 232 Sayılı KHK'nin kanunlaştırılması, 4 Nisan 1986 tarih ve 3274 sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir.

tipi, “prensler” olarak adlandırılan genç ve ABD’de eğitim görmüş ya da Dünya Bankası gibi mali merkezlerde çalışmış bürokratlar eşliğinde şekillenmiştir. Çifte pasaportlu olan bu yeni tip devlet adamları, Türkiye’deki görevlerini aslında ikinci görev olarak yüklenmişlerdir’ (Güler, 2005:112). Bu yeni oluşturulan kurumlara Özal hükümeti dışarıdan ABD diplomalı yönetici ithal etmiştir. Tarihe “Özal’ın Prensleri” olarak geçen bu bürokratlar uygulanan ekonomik programın sıkı takipçisi olmuşlardır.

1994 yılında önemli bir değişiklik olmuş, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, birlikte 11 yıl hizmet gördükten sonra 9/12/1994 tarihinde kabul edilen ve 20/12/1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4059 Sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı olarak iki ayrı kuruluş haline getirilmiştir ⁶¹.

2.3.2. Tarihsel Gelişim Süreci İçinde Hazine’nin Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Kanunları⁶²

Tarihsel gelişim süreci içinde Hazine’nin gelişimine bakıldığında müsteşarlık yapısının kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle pek çok değişikliğe uğradığı anlaşılmaktadır. Bu yasal metinler, yeni görev tanımları aracılığıyla Hazine’nin

⁶¹ Bu kanun ile tamamen yürürlükten kaldırılan kararnameler;

- 14.08.1991 tarihli ve 436 sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname,
- 29.07.1986 tarihli ve 256 sayılı "16.04.1986 tarihli ve 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- 21.12.1987 tarihli ve 303 sayılı "Sigorta Şirketleri Hizmetlerinin Başbakanlığa Devri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- 16.09.1993 tarihli ve 508 Sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname,
- 03.06.1994 tarihli ve 534 sayılı "Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- 03.06.1994 tarihli ve 535 sayılı "Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

⁶² Hazine Müsteşarlığı’nın kanun ve kanun hükmünde kararnamelerinin ayrıntılı incelemesi EK 1’de verilmektedir.

Maliye Bakanlığı'nı ve DPT'yi nasıl geride bırakarak ekonomideki baş aktör haline getirildiğini göstermektedir.

Örneğin 1983 yılında yürürlüğe giren 188 Sayılı KHK hükümleri ile ekonomi politikaları önceleri Maliye Bakanlığı merkezinde belirlenirken, bu kararname net bir şekilde Hazine'yi Maliye Bakanlığı'ndan daha aktif hale getirmiştir. Ayrıca dış ticaret politikaları IMF denetiminden geçirildiği ve IMF ile ilişkiler Hazine bünyesinde yürütüldüğü için Dışişleri Bakanlığı'nın bu alandaki tekel konumu sekteye uğramıştır. Ayrıca, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir bütün olarak yürütülen nakit ve borç yönetiminde ayrılmaya gidildiği için maliyenin gelir ve harcama birimlerindeki bütünlük de bozulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan da ihracat ve ithalatın kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda yürütülmesi görevleri alınarak Hazine'nin faaliyet alanı genişletilmiştir. Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinin genel yatırım ve finansman programını hazırlayarak uygulamasının izlenmesi DPT'den devralınarak, DPT kamu teşebbüsleri işlemlerinde saf dışı bırakılmıştır. Kararnamede sayılan görevlerin pek çoğu 1980 öncesinde icracı bakanlıklar tarafından yürütüldüğü için, Hazine'nin bunlardan sorumlu olan kurum haline gelmesi aynı zamanda ekonomi yönetiminin tek elde toplanmasının da göstergesi olmuştur.

1991 yılında yürürlüğe giren 436 sayılı KHK ile ise Hazine'ye yeni görevler verilmiştir. Bu görevlerin çoğu değişiklik öncesinde DPT tarafından yürütülmüştür; ancak bu kararnameyle DPT'nin görev alanı iyice daraltılarak tavsiye niteliğinde bile olsa kalkınma planları çerçevesinde DPT'nin özel sektörle hiçbir bağı kalmamıştır. 1993 yılı 508 sayılı KHK ile de özel sigortacılığa ilişkin politikaları hazırlama,

uygulamaları izleme ve denetleme görevleri verilerek piyasa düzenlemesi rolü Hazine'ye atfedilmiştir. Aynı KHK'de kambiyo politikalarını hazırlama, uygulamasını izleme ve denetleme, Hazine'nin görev alanına verilerek Hazine döviz kuru politikalarının yürütücüleri arasına girmiştir.

2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı kanunla Hazine Müsteşarlığı, makro ekonomik dengeleri göz önünde bulundurularak para ve maliye politikalarıyla uyumlu olacak şekilde nakit akışının yönetilmesi, borçlanma düzeyinin ve bileşiminin en düşük maliyet düzeyinde saptanması ve mevcut riskler çerçevesinde borç yapısının değiştirilmesi alanlarında görevlendirilmiştir. Ayrıca "Piyasa Yapıcılığı Sistemi" kurularak, sistemin esas ve usullerini belirleme de müsteşarlığın görev tanımı içinde yer almıştır. Dolayısıyla Hazine özellikle 2000'li yıllarda hem politika yürütücüsü hem de düzenleyicisi işlevlerini birlikte yürütmeye başlamıştır.

Hazine'nin kurumlar arasında eşitler arası birinci konuma yükseltilerek ekonominin baş aktörü haline getirilmesi ve bu kurumun uluslararası kuruluşların temsilcisi rolünü üstlenmesinin altında yatan temel neden, ekonomi politikalarının küresel sistemin gerekleri çerçevesinde kurgulanmak istenmesidir. Böylelikle özerkleştirilen bir yapıya sahip olan Hazine, diğer kurumlardan bağımsız hareket edebilme imkanına kavuşturulmuştur. IMF ile yürütülen anlaşmalarda henüz bir sona gelinememiş olması, dönemler itibarıyla aradaki ilişkinin sağlamlaştırılması hem Hazine'nin gücünü ve gizemini koruması hem de uluslararası kuruluşlarla olan bağlantının kesilmemesinin teminatını oluşturmaktadır.

2.3.3. Hazine Müsteşarlığı İle Merkez Bankası Arasındaki İlişki

Çağdaş devlet anlayışında yaşanan gelişmelere paralel olarak devlet fonksiyonları önemli ölçüde artmış, devlet bu fonksiyonları yerine getirebilmek için

kurumsal ve fonksiyonel olarak da çok geniş imkan ve yetkilerle donatılmıştır. Hazine, devletin bütçe fonksiyonlarının toplandığı ve ödemelerin yapıldığı bir merkez olarak düşünüldüğünde, ekonomide hazinenin varlığından söz edebilmek için, devlet fonksiyonlarının tek bir elden sevk ve idaresi gerekmektedir. Hazine'nin geleneksel fonksiyonları, Hazine'yi para ve sermaye piyasalarıyla yakın bir ilişki kurmaya yöneltmektedir. İstikrarlı bir piyasanın devamı için piyasalardaki kredi arz ve talebinin de istikrarlı olması gerekmektedir. Bu doğrultuda Hazine, Merkez Bankası kararıyla bu dengeyi sağlamaya çalışmaktadır (Özbilen, 1999: 375–381).

Ekonomi politikası çözümlemeleri yapılırken çoğu zaman kurumların merkezdeki konumları, birbirleri arasındaki koordinasyonun ve işbirliğinin düzeyi dikkate alınmalıdır. Ekonomi politikalarının işleyişinden ve biçimlenişinden sorumlu olan kurumların başında gelen Hazine ve Merkez Bankası arasındaki kurumsal mücadelelere de bu pencereden bakmak gerekmektedir (De Brunhoff, 1992: 113–116). Friedman (1988, 72), bu iki kurum arasındaki ilişkiye daha çok merkez bankalarının bağımsızlığı açısından bakmaktadır. Parasal konularda özgür bir toplumu güçlendireceği yerde zayıflatan, devlete verilen gücü sınırlamayan kurumsal yapılardan uzaklaşıp merkez bankaları bağımsızlaştırılarak devletin sistemdeki yeri belirlenmelidir; ancak Friedman'ın bu sözlerine dikkatle bakıldığında asıl amaçlananın devletin sistemden çıkarılmak istendiği anlaşılmaktadır.

Dar anlamıyla maliye denildiğinde bundan anlaşılan, bir kişiye ya da kuruma ihtiyaçlarını gidermede ihtiyaç duyacağı mali aracı, diğer bir deyişle parayı sağlamaktır. Hazine kamu kesimini kendi işlevi gereği, özel kesimi de genişletilmiş Hazine politikasının icabı olarak düzgün ödeme ve sürekli sağlam bir likidite sağlama durumuna yöneltmek istiyorsa, bunu gerçekleştirmenin yolu milli

ekonominin tümü için gerekli mali olanağı tek bir elde toplamaktan geçmektedir. Bu durumda hazine servisinde ve hazine işlemlerinde, elde kullanılabilir para-likidite bulundurabilmesi önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletten alacaklı durumdakilere zamanında ödeme yapma, düzgün ödemek olarak nitelendirilmektedir ve böyle bir uygulama ancak Hazine’de para bulundurmakla yürütülebilecekken, çağdaş toplumlarda para basma işi merkez bankalarındadır. Bu nedenle günümüzde hazine işlemleri ve hazine politikaları, hazine ile merkez bankası arasında yakın işbirliği halinde yürütülmektedir. (Gürsoy, 1980: 378).

Hazine Müsteşarlığı’nın Merkez Bankası ile kurduğu ilişkileri üç başlık halinde toplamak mümkündür. Bunlar kısa vadeli avans, açık piyasa işlemleri ve Piyasa Yapıcılığı Sistemi’dir.

a) Açık Piyasa İşlemleri

Açık piyasası işlemleri; devletin Merkez Bankası aracılığıyla ekonomideki likidite durumuna göre menkul kıymet, tahvil ve Hazine bonosu alımı veya satışı yapması demektir. Merkez Bankası’nın Devlet tahvili satması bir borç senedi karşılığında ekonomiden likit kıymet çekmesi anlamına gelmektedir. Açık piyasa işlemleri yoluyla ekonomide ödünç verilebilecek fonlar bir yandan düşürülebilmekte, diğer yandan yükseltilebilmekte ve böylece toplam kredi hacmi üzerinde etkiye bulunabilmektedir (Türk, 2003: 200–201). Bununla birlikte, bütçenin geçici gelir gider dengesizliğini gidermek amacıyla kullanılan kısa vadeli avans gerçek bir kamu borçlanması olmayıp parasal olarak tahsil edilecek mali yıl kamu gelirlerinin öne alınmasıdır. Alınan avans ilgili mali yıl kamu gelirlerinin avansı olduğu için kamu gelirleri tahsil edildikçe avansın kapatılması ve mali yılsonunda hesabın sıfır bakiye vermesi gerekmektedir. Merkez Bankası kısa vadeli avansı genellikle emisyonla

başvurarak verdiği için avans miktarının yılsonunda ödenmeyen bakiyesi ekonomi üzerindeki enflasyonist baskının bir göstergesi olmaktadır (HM, 1997: 91).

b) Kısa Vadeli Avans

Merkez Bankası'ndan borçlanmanın faydalı yönü, faizsiz bir borçlanma şekli olduğu için maliyetinin düşük olmasıdır (Özbilen, 1999: 292); ancak Hazine'nin finansman ihtiyacını Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans imkânı kullanarak karşılaması, enflasyonist baskıları artırarak uzun vadede ekonomik istikrara zarar veren bir uygulamadır. Bu nedenle, Merkez Bankası'nın görevleri arasında yer alan fiyat istikrarını sağlamak ve bu doğrultuda para politikalarını bağımsız olarak yürütebilmek prensibi ile çelişen bu uygulama, 1994 yılından başlayarak kademeli olarak sınırlandırılmış, 25.04.2001 tarihli Merkez Bankası Kanunu ile yürürlükten tamamen kaldırılmıştır. 2001 yılı krizinden sonra yürürlüğe giren bu kanun ile Merkez Bankası'nın bağımsızlığı konusunda adım atılmak istenmiştir (Kara ve Orak, 2008: 152). Bu durum kimi çevrelerce Merkez Bankası'nın nihai amacının sadece fiyat istikrarına ulaşmak olduğu şeklinde yorumlandığı için aslında doğru olmayan bir anlayışı yansıtmaktadır; çünkü temel olarak bakıldığında Merkez Bankası'nın görevlerini fiyat istikrarıyla sınırlamak post-Washington söylemin, yani istikrar programlarının felsefesinin birincil argümanlarından biridir. Bu söylem çerçevesinde merkez bankalarının uluslararası finans sermayesinin kararlarını etkileyebilecek özgün faiz ve kur politikalarından kaçınması gerektiği vurgulanmaktadır. Enflasyon finans sermayesi açısından, finansal varlıkların değerini düşürdüğü için oldukça önemli bir problemdir (Yeldan, 2005: 2–3). Bu nedenle Merkez Bankası için ısrarla vurgulanan bağımsızlık söylemlerini ve fiyat istikrarı hedefini bu doğrultuda okumakta yarar vardır. Asıl niyet, ülke ekonomisinin daha işler bir hale getirilerek

istikrarın sağlanması değil, sermaye kesiminin kar marjının düşmesine engel olmaktır.

c) Piyasa Yapıcılığı Sistemi

Hazine, Eylül 2002 tarihinden itibaren Piyasa Yapıcılığı Sistemi'ni faaliyete geçirmiştir. Bu sistem, Hazine'nin iç borç yönetimini daha etkin olarak yürütebilmesine ve borçlanmasını başarılı bir şekilde sürdürmesine katkı sağlamıştır⁶³. Piyasa Yapıcılığı Sistemi; birincil piyasa işlemlerinde etkinliği arttırmak, ikincil piyasaların işleyişini kolaylaştırmak amacıyla Hazine veya Merkez Bankalarının, borçlanma senedi ihracı (ihale), döviz müdahalesi türü işlemlerinde sadece belli kriterlere göre seçtiği banka ve diğer bazı kuruluşları taraf kabul ettiği bir sistemdir⁶⁴. Piyasa yapıcısı adı altında seçilen kuruluşlar, ikincil piyasalarda aralıksız işlem yapmak, kotasyon vermek, bir ihracın belli bir miktarını satın almak gibi yükümlülöklere sahiptir.⁶⁵. Hazine Müsteşarlığı, Piyasa Yapıcılığı sistemin ilk olarak 2000 yılının Mayıs ayında, Devlet İç Borçlanma Senetleri ihracında ve ikincil piyasa işlemlerinde etkinliği arttırmak için geçmek istemiş ve belirlenen kriterlere

⁶³ HM ve TCMB Ortak Basın Durusu, 19 Şubat 2003

⁶⁴“Piyasa yapıcısı olarak faaliyet gösteren bankalara çeşitli haklar tanınmaktadır. Bu haklar (DPT, 2001:105);

a) Piyasa yapıcısı Türk DİBS Piyasa Yapıcısı unvanını kullanabilecektir.

b)Piyasa yapıcı ihale sonrasında opsiyon kullanabilecektir. Bir ihale sonrasında kullanılacak toplam opsiyon, ihalede satılan tutarın %25'ini aşmamak koşuluyla, Hazine Müsteşarlığı tarafından belirlenecektir. Bir kurumun kullanacağı opsiyon tutarı ihalede kazandığı miktardan daha fazla olamayacaktır. Opsiyon kullanımına ilişkin teklifler, ihalenin yapıldığı gün saat 16:00'a kadar T.C. Merkez Bankası'na iletilecektir.

c) Piyasa yapıcı Tap satışlarından faydalanabilecektir.

d) Piyasa yapıcı her ay yapılacak olan danışma kurulu toplantılarına bir temsilci ile katılabilecektir.

e) Piyasa yapıcı geri alım ihalelerine ve DİBS değıştirme ihalelerine (switching) katılabilecektir.

f) Piyasa yapıcı ihalelerde, o ihaleye ilişkin olarak ihale programında ilan edilen borçlanma tutarının üst limitinin %10'unu aşmamak kaydıyla, rekabetçi olmayan teklif verebilecektir. Ortalamadan alım tekliflerinin karşılanmasıyla yapılacak DİBS ihracı, ihale için belirlenen üst limitin %10'unu aşamayacaktır. (Bankalar dışındaki Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ihalede oluşan ortalama fiyattan yapılacak satışlar bu miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacaktır)

g) Piyasa yapıcı TC Merkez Bankası ile konsinye işlem yapabilecektir.

h) Piyasa yapıcı ihalelere teminatsız katılabilecektir”.

⁶⁵Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Terimler Sözlüğü

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/gen_sek/sozluk.htm

göre 19 özel ve yabancı sermayeli banka piyasa yapıcısı olarak seçilmiştir (TCMB, 2001: 100); ancak 2000–2001 krizleri nedeniyle istenilen aşamalara o dönem için geçilememiştir⁶⁶. Müsteşarlık, Piyasa Yapıcılığı Sistemi’ni tekrar aktif hale getirmek için 2001 yılı sonunda çalışmalara başlamış ve son dönemdeki çalışmalarla yeni sistemin ilkeleri belirlenmiştir. Böylece Sistem, 2 Eylül 2002 tarihinde tekrar yürürlüğe girmiştir⁶⁷.

Merkez Bankası, 3 Eylül 2002 tarihli basın duyurusunda “finansal piyasaların derinleşmesine, dolayısıyla para politikasının etkinliğinin artırılmasına sağlayacağı katkılar nedeniyle Piyasa Yapıcılığı Sistemi’ni destekleyeceğini belirtmiş ve Piyasa Yapıcısı bankalara Açık Piyasa İşlemleri (APİ) çerçevesinde, Türk Lirası likidite imkânı sağlayacağını kamuoyuna açıklamıştır. Merkez Bankası, enflasyon hedeflemesine yönelen ve dalgalı kur rejimini esas alan para politikası ile tutarlı olan bu uygulama çerçevesinde Piyasa Yapıcısı bankalara birincil piyasadan satın aldıkları net Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) tutarının % 10’una kadar ilave APİ işlem limiti sağlamıştır⁶⁸. Piyasa Yapıcısı bankalar bu imkânı repo işlemlerinde kullanabildikleri gibi, talepleri halinde limitlerinin yarısına kadar, ölçüt kıymetlerin APİ uygulama usulleri doğrultusunda Merkez Bankası’na doğrudan satımında da kullanabilmektedir⁶⁹.

Merkez Bankası’nın Piyasa Yapıcılığı Sistemini desteklemesine yönelik ikinci kurumsal adımı, Banka bünyesinde DİBS Ödünç İşlemleri Piyasası’nın

⁶⁶ Sistem, Kasım 2000’de ortaya çıkan krizle birlikte fiilen, Mayıs 2001’de de bankalarla imzalanan piyasa yapıcılığı sözleşmelerinin süresinin bitmesi ile birlikte hukuken sona ermiştir.

⁶⁷ TCMB, Basın Duyurusu 3 Eylül 2002

⁶⁸ 2009–2010 Piyasa Yapıcılığı döneminde Piyasa Yapıcı olan 12 banka şunlardır:

Akbank, Deutsche Bank A.Ş., Fortis Bank, Finansbank A.Ş., HSBC Bank A.Ş. ING Bank A.Ş., T. Garanti Bankası A.Ş., T. İş Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O., T. Halk Bankası A.Ş., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Yapı ve Kredi Bankası

⁶⁹ TCMB, Basın Duyurusu 3 Eylül 2002

(Piyasa) kurulmasıdır. Merkez Bankası Kanunu’nun, Merkez Bankası’nın menkul kıymet ödünç işlemleri yapabilmesi ve ödünç işlemlerine aracılık edebilmesine ilişkin 52. maddesi ile Hazine’nin mali ajanlık ve haznedarlık görevini üstlenmesine ilişkin 41. maddesi, Piyasa’nın kurulması için yasal dayanağı oluşturmaktadır.⁷⁰ DİBS Ödünç İşlemleri Piyasası, ödünç DİBS vermek isteyen bankalara düşük risk ile ilave getiri elde etme imkanı yaratırken, ödünç alacak taraftaki Piyasa Yapıcısı bankaların ikincil piyasada kotasyon verme yükümlülüklerini kolaylaştırmaktadır”⁷¹.

⁷⁰ HM ve TCMB Ortak Basın Durusu, 19 Şubat 2003

⁷¹ TCMB, Basın Duyurusu, 3 Eylül 2002

3. BÖLÜM BORÇ YÖNETİMİ VE BORÇLANMA

3.1. BORÇ YÖNETİMİ

3.1.1. Borç Yönetiminin Tanımı

Devletin gelirleri ile giderleri arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanan kamu açıklarının temel nedenleri; yüksek borç faiz ödemeleri, KİT açıkları, personel harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşları açıkları, kamu yatırımları ve savunma harcamalarıdır (DPT, 2001). Devletlerin, bu açıkları kapatabilmek için; getirisi yüksek, risk oranı çok düşük devlet tahvili ve hazine bonoları çıkararak, yabancı fonlar ile sıcak para olarak nitelendirilen dövizin ülkeye girişinin sağlanması amacıyla yaptığı işlemler, borç yönetim politikasının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır (Güzelsarı, 2008: 104). Bu açıdan borç yönetimi, hükümetlerin bütçe ve finansal sorumluluklarından kaynaklanan fon gereksinimlerinin karşılanması ile ilgili bir konudur, bu nedenle hükümetin finansal sorumluluk portföyünün etkili bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Ballıbek ve Köksalan, 2010: 205).

Borçlanma politikası zamanla, devletin genel ekonomi politikaları içerisinde yer alarak ekonomik dengesizliklere karşı kullanılan etkin bir araç haline gelmiştir. Devlet, aslen parlamentonun bir işlevi olan borçlanma yetkisini kanunlardan almaktadır ve gerek harcama yapmasında gerekse gelirleri toplamasında olduğu gibi borçlanmada da keyfî uygulama yapma hakkına sahip değildir. Yürütme organı, kanun tasarısını hazırladıktan sonra bu tasarıyı görüşen parlamento uygun gördüğü takdirde tasarıyı onaylar ve bu haliyle kanunlaşan tasarı, hükümetin uygulamaya geçebileceği aşamaya getirilmiş olur. Bu durum, borçlanma politikasının ve borç yönetiminin ana çerçevesini oluşturulurken, yürütme ve yasama organının birbiriyle uyumlu çalışması gereğini ortaya koymaktadır.

Kamu finansmanında kullanılan yöntemlerinden biri olan borçlanmanın⁷², finansman çeşidi niteliklerine ve yarattığı etkilere bağlı olarak dikkatli bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Diğer finansman yöntemlerinden farklı olan borçlanma, devlet açısından önemli yüklenimler ortaya koymakta ve sürdürülemez düzeye ulaşan maliyetler ortaya çıkarabilmektedir. Bu açıdan borç yönetimi; içsel olarak borcun içeriğindeki düzenlemeleri, dışsal olarak da borçlanmayı etkileyen faktörlerin göz önüne alınmasını içermektedir. Borç yönetimi gerçekleştirilirken temel hedef noktaları iki ana ekseninde toplanmaktadır. İlki, borçlanmadaki maliyetlerin dikkate alınarak en aza indirilmesi, diğeri ise son dönemlerde ortaya çıkan, tartışılmaya devam eden ve borçlanmayı etkileyen risklerin dikkate alınmasıdır. Sadece maliyetlerin azaltılmasını hedefleyen borç yönetimi anlayışının başarı şansı, söz konusu maliyetler risklerden etkilendiği için oldukça düşüktür. Bu nedenle maliyetlerin yanısıra risklerin dikkate alınması, analiz edilmesi ve yönetimi gerekmektedir (Caşkurlu, 2007: 35–40).

Bir ülkenin ekonomi politikasına yardımcı olmak üzere kamu borçlarının miktarında ve bileşiminde değişiklikler yapan borç yönetiminin, her şeyden önce o ülkenin maliye ve para politikası ile uyum içerisinde olması gerekmektedir. Bu politika ile hangi kaynaklardan borçlanılmalı, hangi borçların ödenmesi öne alınmalı veya uzun vadeye yayılmalı gibi konular titizlikle incelenmelidir (Özbilen, 1999: 67).

⁷² Farklı tür ve yapıdaki borçlanmaların ekonomi üzerinde yarattığı etkiler farklı olduğu için devlet borçları bazı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bu açıdan genel olarak devlet borçları (Erdem, 1995: 18–21);

— Elde edilmesindeki zorlama unsuruna göre,

— Vadelerine göre,

— Elde edildiği kaynaklara göre sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulan ve 2002 yılında göreve başlayan Borç ve Risk Yönetimi Komitesi temel borçlanma politikasını oluşturmak ve kamu borç yönetiminden sorumlu birimler arasında koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir⁷³. Komitenin kurulmasını öngören yönetmelikle borç ve risk yönetiminin⁷⁴ yürütülmesine ilişkin usul ve esaslara da yer verilmiştir. Bu çerçevede izlenecek borçlanma politikası, makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam, hesap verebilir ve risk⁷⁵ düzeyini en aza indirecek şekilde tasarlanmıştır. Borçlanma stratejilerinin orta ve uzun vadeli programlar çerçevesinde hazırlanmasını amaçlayan yönetmelik, piyasa risklerini kontrol altına alarak hazırlanan kamu borç yönetimi raporlarının da aylık ve yıllık olarak yayımlanmasını öngörmüştür.

Son dönemlerde özellikle Güneydoğu Asya, Doğu Avrupa ve Latin Amerika ülkelerinde yaşanan krizler, borç yönetiminin etkin ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesinin önemi ortaya koymaktadır; çünkü salt kendi başına borç yönetimindeki aksaklıklar krizlerin ana nedeni olmasa da borç portföyünün vade yapısı, faiz oranı ve para cinsi kompozisyonu krizlerin derinleşmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu açıdan Yeni Zelanda, İsveç, Danimarka, İrlanda, Belçika ve

⁷³ Hazine'den sorumlu devlet bakanının başkanlık ettiği komitede Hazine müsteşarı ve yardımcıları, Kamu Finansmanı Genel Müdürü, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdür ve Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürü görev almaktadır.

⁷⁴ KBYR'lerde risk yönetimi çerçevesinde tanımlanan riskleri gidermek için belirlenen hedefler şunlardır (HM, 2010);

- a) Likidite riski: Güçlü nakit rezervi tutulmakta ve borçların dönemler arasında düzgün şekilde yayılması sağlanmalıdır,
- b) Faiz riski: Borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli enstrümanlarla yapılarak faize karşı duyarlılığın azaltılması hedeflenmelidir,
- c) Döviz kuru riski: Borçlanma ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılmakta ve yabancı para cinsinden borç stokunun kompozisyonu belirlenmelidir.

⁷⁵ Bu yönetmeliğin en büyük özelliği borç yönetiminde risk unsurunu ön plana çıkarmış olmasıdır. Borçlanma politikasının istikrarlı bir şekilde yürütülmesini sağlamak açısından risk analizlerinin belirli periyotlarda yapılması ve düzenli olarak yayınlanması borçlanmanın hesapverilebilirliğini gerçekleştirmek adına yapılan düzenlemeler olmuştur.

Portekiz gibi ülkelerde borç yönetim ofisleri açılarak yönetimdeki başarısızlıklar en düşük seviyeye indirilmeye çalışılmaktadır (Ateş, 2002).

3.1.2. Borç Yönetiminin Amaçları ve Unsurları

Borçlanma maliyetlerinin minimize edilmesi ve kamunun borçlanma ihtiyaçlarının sürekli ve etkin bir şekilde karşılanabilmesi için uygulanan borç yönetiminin temel amaçları şunlardır (Bağcı, 2001: 157–158);

- Kamunun finansal piyasalardan fon sağlamanın sürekli olarak temini,
- Kamunun borçlanmasının mali piyasaya olan etkilerinin minimize edilmesi,
- Kamu kesimi menkul kıymet satışları alanının genişletilmesi,
- İkincil piyasaların etkin bir şekilde çalışmasının sağlanması ve bunun sürdürülmesidir.

Çeşitli amaçlara ulaşmak için, iç ve dış kaynaklar aracılığıyla girişim ve uygulamalarda bulunan, böylelikle ekonomik ve sosyal yapıyı etkileyen devlet, bu yolla ekonomik kalkınma, gelir dağılımı, faiz oranı, mal-hizmet piyasası ile faktör piyasası ve devletin dış itibarı üzerinde de etkili olmaktadır. Bu açıdan borçlanmada istenilen noktalara ulaşamadığı takdirde olumsuz sonuçları ortadan kaldırmak için borcun miktarı, bileşimi, faizi, geri ödeme koşulları ve diğer yan faydalar gibi faktörlerin en iyi şekilde düzenlemesi de borç yönetiminin temel amaçları arasındadır (Orhaner, 2007: 245).

Bu genel amaçlarla birlikte iyi bir borç yönetimi açısından, borçlanmanın başlamasından bitimine kadar geçen sürecin en iyi şekilde yürütülmesi için çeşitli unsurların varlığı gerekmektedir. Bu unsurlar; borçlanma koşullarının devlete en az yük getirecek şekilde saptanması, arzu edilen düzeyde tahvil-bono satışının sağlanması, borçlanma miktar ve koşullarının ekonominin içinde bulunduğu

durumun gereklerine uydurulması, uygun fırsatlar çıktığında borç servis yükünün hafifletilmesi, borç yönetiminin ve dolayısıyla borçlanma sürecinin başarıyla yerine getirilmesidir (Uluatam, 2001: 424).

Borç yönetiminin amaçları, ülkeden ülkeye ve mali koşullardaki değişmelere göre pek çok noktada farklılık gösterdiğinden (Gürler, 1998: 45), borç yönetimi; hem reel borç yükünün ağırlaşmasını önlemek, hem de ülkenin dünya piyasasında kredi güvenilirliğini sürdürmek açısından oldukça önemlidir. Borç yönetiminde 3 temel kural vardır; birincisi, ekonomideki merkezi otoritelerin (Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası) borçların kesin miktarını, vade dağılımının borçların kullanıldıkları alanlardaki verimiyle karşılaştırmasının sonuçlarını ve bunların getiri dönemleriyle ödeme dönemlerini bilmesi gereğidir. Ayrıca bu bilgilerin alınan politika önlemleriyle uygulamaya dönüştürülebilmesinin sağlanması gerekir. İkinci kural; borcun ödeme profilinin, ödemesiz dönemin ve ödeme vadesinin, borçla yapılan yatırımın gelir getiren projenin vadesiyle karşılaştırılmasıdır. Üçüncü kural ise alınan borcun reel getirisiyle reel faiz haddinin birbiriyle uyumlaştırılmasıdır⁷⁶ (Kazgan, 1988: 177–182).

3.1.3. Borç Yönetiminin Araçları

Borçların yönetiminde kullanılacak araçlarla ilgili karar verilmesi gereken temel konulardan biri, bu araçların piyasa şartları çerçevesinde oluşacak faiz haddinden mi yoksa kamu gücü kullanılarak piyasa faizinden daha düşük oranlar üzerinden mi satılacağıdır. İhraç edilecek menkul kıymetlerin vergi sistemiyle uyumlaştırılması ikinci aşamanın konusudur. Bir başka konu da, borçlanma

⁷⁶ Reel faiz oranını ağırlaşmaması ya da ekonominin büyümesinin bunu karşılayacak oranda yükselmesi, borç yükünü taşınabilir olması için hayati öneme sahiptir. Borç yönetiminin öğelerinden bir diğeri de borcun yabancı para bileşimidir (Kazgan, 1988: 177–182).

araçlarının satışında “tasarruf teşvik fonu, mevduat munzam karşılıkları, faiz hadlerine tavan koyulması gibi zorunlu yöntemlerin mi kullanılacağı yoksa tamamen piyasa şartları çerçevesinde faiz haddi unsuru kullanılarak borçlanma yapmanın” mı tercih edileceğidir (Bağcı, 2001: 163).

Borcun büyüklüğü ne kadar çok olursa borçlanmanın ekonomik düzende yaratacağı etki de o kadar çok olacaktır⁷⁷. Borcun yapısında etkili olacak faktörler; borcun oluşmasından ödenmesine kadar geçen süre olan vade, borca karşılık olarak uygulanacak faiz oranı, borcun sahip olduğu çeşitli ayrıcalıklar ve garantilerdir. Borçlanma da maliye politikasının bir parçası olduğundan, borcun yapısıyla ilgili kararlar alınırken farklı mercilere müracaat edilmektedir. Örneğin, devletin iç borç kaynağı olarak Merkez Bankası’na müracaat etmesi ve bu kaynaktan borçlanması, ekonomide para arzını arttırarak etki yapacağı ve tersine bir işlem uyguladığında piyasada var olan para arzını daraltacağı için faiz oranları da değişiklik gösterecektir. Ayrıca, Merkez Bankası’nca uygulan reeskont ve avans politikaları ile tahvil alım-satımı dolayısıyla yapılan açık piyasa işlemleri borçlanma politikasının para politikası ile yakın ilişki içinde olmasını sağlamaktadır (Erdem, 1995: 127–130).

Türkiye kendi borç yönetimini belirleme açısından bağımsız hareket edebilen bir yapıya sahip değildir. Kazgan’a (1995) göre, yaklaşık her 10 yılda bir benzer krizler yaşayan Türkiye’nin durumu, “Antik Yunan mitolojisindeki Sisifus’un kaderini andırmaktadır. Sisifus, mahkum olduğu cehenneme gitmeyi reddettiği için yakalandığında ağır bir kayayı dağın tepesine çıkarma cezasına çarptırılır; ancak

⁷⁷ Borçlanma, her geçen gün artan bir özelliğe sahip olduğu için pahalı bir ekonomi aracıdır; bu nedenle devletler, daha önceki yıllarda yüksek faizli tahvillerle borçlanmışsa, sonraki dönemlerde daha düşük faizli yeni borç senetleriyle borcunu hafifletecek çeşitli yöntemler araştırmaktadır. Örneğin, ABD’de II. Dünya Savaşı’nın neden olduğu borçlanmanın bir kısmı 1920’li yıllarda, geri kalan kısmı 1930’lu yıllarda konverte edilerek faiz yükünün azaltılması sağlanmış ve önemli tasarruf kazanımları elde edilmiştir (İnce, 1976: 13).

dağın zirvesine varmadan kaya aşağı yuvarlanır; aynı çabayı tekrar göstererek yukarı itmek zorunda kalır ve bu işkence durmadan tekrarlanırken, her soluk almak için durduğunda kırbaçlanır. Türkiye'nin serbestleşme süreçleri de bugüne dek hep krizlerle sarsılmış ve hep IMF denetimiyle yol olmak durumunda bırakılmıştır''(Kazgan, 1995: 165).

Borç yönetimi, temel olarak iç ve dış borçlanma ile borç yapısından oluşmaktadır.⁷⁸ Her bir borçlanmanın nedeni ve özelliği birbirinden farklılık göstermektedir. Bu açıdan bşr sonraki bölümde öncelikle borçlanmanın çeşitli nedenleri ve özellikleri üzerinde durulacaktır.

3.2. DEVLETLER NEDEN BORÇLANMAKTADIR?

Kamu gelirleri içerisinde yer alan borçlanma aslında olağanüstü bir gelirdir, devlet bugünkü harcamalarını karşılayabilmek için geleneksel kamu gelirlerini kullanırken bazı açmazlarla karşılaşmaktadır. Bu açmazlar “ Devlet neden borçlanır” sorusunun cevabını oluşturmaktadır. Bu sorunun cevabını belirli başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür;

i) Dönem İçinde Yapılan Harcamalar Normal Vergi ve Benzeri Gelirlerin Üzerinde Gerçekleşmektedir

Devlet borçlarının ekonomik hedefler elde etmek için kullanılması oldukça yenidir ve esas itibariyle Anglo-Sakson ülkelerde uygulanan bir politikadır. Miktar ve seviyeleri farklı borç kombinasyonları ile eşit etkiler elde etmek mümkündür; yapılacak olan şey, bunlar arasında maliyeti en az olanın seçilmesidir (Yaşa, 1981: 163–164).

⁷⁸ Çalışmada Hazine Müsteşarlığı'nın borçlanma politikası ele alındığı için, borç yönetimine de Hazine Müsteşarlığı penceresinden bakılmıştır.

Öncelikli olarak devletin dönem içinde yaptığı harcamalar, vergi ve benzerlerini içeren geleneksel (olağan) gelirlerinin çok üzerinde gerçekleşmiş olabilir. Eğer yapılan harcamalar tüketim ağırlıklı değil de ülkenin özellikle uzun dönemde yarar sağlayacağı yatırım ağırlıklı harcamalardan oluşuyorsa, yatırımların getirisi sayesinde ülke belirli bir faiz haddi üzerinden gerçekleştirdiği borçlanmanın vade bitiminde, hem anaparasını hem de faiz giderlerini ödeyebilecek konuma gelebilecektir. Ancak, harcamalar içindeki en büyük kalem tüketim harcamaları ise, ilerideki dönemde borçlanmanın faiz giderleri bile tam olarak karşılanamadığı için, ülke tekrar borçlanmak durumunda kalacak ve borç kısır döngüsüne girilecektir. Bu durumda borçlanmayı, olağanüstü giderler kategorisinde değerlendirmek gerekmektedir.

ii) Ticaret Gelirleri Cari Açıkların Kapatılmasında Yetersiz Kalmaktadır

Bir ülkenin ticaret hacmi ve bileşimi de borçlanma üzerinde önemli etkilere sahiptir. Ticaret hacmi içinde ithalat rakamlarının ihracat rakamlarından büyük olması cari işlemler açığına neden olmaktadır. İthalat rakamının büyüklüğü kadar ithalatı yapılan malların bileşimi de oldukça önemlidir; çünkü ithalatı yapılan mallar, nihai ürünlerin üretimini gerçekleştirmek için zorunlu olan ara mallar mahiyetindeyse ve kendi sınırları içinde üretileniyorsa, söz konusu ülke milli hâsılasını arttırabilmek için bu mallara bağımlı olacaktır ve bu durum döviz kurundaki gelişmelere karşı hassasiyetinin oldukça yüksek olmasıyla sonuçlanacaktır.

Ulusal paranın yabancı paralar karşısındaki değeri, pek çok nedenden dolayı düşebilmektedir. Bu nedenlerden herhangi birinin gerçekleşmesi halinde, bahsi geçen ara malların ithalatında ancak belirli seviyelerde azalma sağlanabileceği için ithalat

harcamalarında gerçek olmayan artışlar yaşanacaktır. Ayrıca dış borçlanmanın yabancı para üzerinden yapılmış olması da, mevcut borcun olduğundan daha üst seviyelere çıkmasına neden olacaktır. Sonuç itibarıyla borcun faiz giderleri bile ödenemezken anaparanın çevrilebilmesi söz konusu olmamaktadır.

Para ve kredi sistemleri arzu edilen ölçüde iyi işlemediği durumlarda altın, döviz, gayrimenkuller ve dayanıklı tüketim malları yatırım alanları olarak seçilmektedir. Sözü edilen gelişmekte olan ülkeler bu durumdan kurtulmak için kalkınmayı öncelikli hedef olarak belirlemektedirler; ancak kalkınma için gerekli olan sermaye birikimi ve daha fazla yatırım açısından şanslı olmadıklarından genellikle sermaye mallarını ve birikimini gelişmiş ülkelere ithal etmek zorunluluğuyla karşılaşmaktadırlar. İthalat için dış ödeme aracının yani dövizin de yetersizliği bu ülkelerin dışarıdan borçlanmasını gerekli kılmaktadır (Erdem, 1995: 16).

iii) Savaş, Deprem ve Sel Gibi Beklenmedik Olağanüstü Durumlar Ortaya Çıkmaktadır

Ekonomik veriler olumlu seviyelerde seyrederken ve makroekonomik denge büyük ölçüde sağlanmışken bile savaş, deprem ve sel gibi beklenmedik doğal felaketlerin yaşanması halinde de, ülke bu gibi durumlar için ihtiyat amaçlı bütçeden yeterli miktarda fon ayırmadığı takdirde ve ulusal varlıkların en kısa sürede *yerli ve yabancı sermayedarlara satılıp* yüksek oranlı özelleştirme gelirine de ulaşamadığı durumda iç ve dış borçlanma kaçınılmaz olmaktadır.

iv) Devletin Gelirlerini Elde Ettiği ve Giderlerini Gerçekleştirdiği Zaman Dilimleri Farklı Olmaktadır

Devletin gelirlerini elde ettiği ve giderlerini yaptığı zaman dilimleri birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Zamanlama açısından yaşanan uyumsuzluk

satın alınan mal ve hizmetlerin ödemesini yapabilmek için devletin kısa vadeli olarak borçlanma seçeneğini kullanmasına neden olabilmektedir. Maliye politikası araçlarından biri olan borçlanmanın bu açıdan önemli bir özelliği de devlete piyasaya müdahale edebilme imkânı sağlamasıdır.

v) Bütçe Açık ya da Fazla Verdiği Durumlarda Söz Konusu Olmaktadır

Bütçenin açık ya da fazla verdiği durumlarda, ekonomide dengeyi tutturabilmek adına yapılan müdahaleler, aynı zamanda siyasetçilerin seçim dönemleri arasında mevcut durumu daha iyi gösterebilmek ve bir sonraki seçimlere iyi bir tablo bırakmak adına yaptıkları girişimleri makul göstermek adına da borçlanmanın araç olarak kullanılmasını meşrulaştırmaktadır.

vi) Vergilendirme Kapasitesinin Üzerindeki Vergilendirme Politikası Toplam Talebi Düşürmektedir

Devletlerin kamu gelirlerinin başında vergi ve benzerleri gelmektedir; ancak kamu gelirlerinin başında gelen kaynaklar halkın elde ettiği gelirin büyük oranda vergilendirilerek devlete aktarılması suretiyle elde ediliyorsa, orta vadede kişilerin alım güçleri düşeceği için piyasada üretilen mal ve hizmetlere yönelik talepte düşüş yaratarak uzun vadede talep daralmasından kaynaklı üretimde de düşüş yaşanacak ve ekonomide yüksek seviyelerde işsizlik oranları söz konusu olacaktır. Ortaya çıkan tablo yüksek enflasyon, düşük reel ücretler, artan yoksulluk ve işsizlik oranlarını içinde barındıran bir tablo olacağı ve hiçbir siyasi parti böyle bir tabloyla iktidarda kalmayı devam ettiremeyeceğini veya sonraki seçimde tekrar kazanamayacağını bildiği için vergi sisteminde daraltıcı politikalar uygulamaya bir noktadan sonra son vererek bunun yerine borçlanmayı tercih edecektir. Sosyal alanda gerçekleştirilen transfer harcamalarının bileşiminde de değişiklik olacak ve borçlanmanın maliyeti

olan faiz ödemeleri giderek transfer harcamaları içindeki en büyük kalem haline gelerek diğer harcamalarda şiddetli kısıntıları beraberinde getirecektir.

Toplam talebin toplam arzdan düşük olduğu durumlarda ortaya çıkan atıl üretim kapasitesi, bir yandan işsizlikle sonuçlanırken, diğer yandan da talep eksikliğinin neden olduğu mal fiyatlarındaki düşüş üreticilerin arzı kısımlarına ve işçi çıkarmalarına neden olmaktadır. Toplam harcamalar içindeki en büyük kalemlerden biri olan devlet harcamalarının artması ile ekonomiye canlılık getirilmek istendiğinde, vergi ve benzeri gibi normal kaynaklardan yeteri kadar gelir elde edilememesi ya da vergi oranlarındaki artışın geliri daha da düşürmesi tehlikesini içermesi, borçlanmanın esas itibarıyla vergiye tercih edilen bir finansman kaynağı olmasına neden olmaktadır; ancak kişilerin tüketim veya yatırımları için ayırdıkları fonların borçlanması halinde toplam talepte artış olmayacaktır. Bu nedenle toplam talebin artması imkanını veren borçlanma, tasarruf edilen fonlardan olması gerektiği için her türlü borçlanmanın ekonomide istenilen etkiyi yaratmasını beklemek doğru olmamaktadır (Erdem, 1995: 14).

vii) Ekonomik Konjonktürün Yapısına Göre Borçlanmaya Başvurulabilmektedir

Borçlanmada amaç, yürürlükteki bütçenin gelir bakımından yetersizliğini borçlanma yoluyla gidermek, ilerdeki dönemlere aktarmaktır (Bulutoğlu, 1981: 524). Bu nedenle ekonomide durgunluk veya enflasyon hallerinde devlet borçlanmasına gidilerek, bu yolla ekonomide denge için kalkınma sağlanması ve ekonomik dengesizliklerin giderilmesi amaçlanmaktadır (Özer, 1986: 136).

Borçlanma aynı zamanda bir mali araç olduğu için devlet sadece gelir kaynağı yaratmak için yani mali bir amacı gerçekleştirmek için borçlanmaz, devlet

içinde bulunduğu koşullara uygun olarak bu araç ile çeşitli ölçülerde, ekonomiye müdahalelerde bulunabilmektedir; örneğin genişleme dönemlerinde enflasyonist baskılar hissedildiği taktirde uzun vadeli borçlanmalar ekonomide daraltıcı yönde etkiler ortaya çıkarabilmektedir. Aksine deflasyonist baskıların hakim olduğu dönemlerde devletin kısa vadeli borçlanması ekonomik hayatı canlandırıcı etkiler yapacaktır. Elbette, borçlanmayla meydana gelecek bu etkilerle borcun büyüklüğü arasında yakın bir ilişki vardır (Erdem, 1995: 127).⁷⁹

Ekonomik konjontür elverdiği ölçüde borçların devlet tarafından alacaklılardan geri satın alınması gibi alternatif durumlar söz konusu olabilmektedir. Borçların geri satın alınması; borcun maliyetini azaltan işlemler olduğu, hükümetin kredibilitatesini arttırdığı veya piyasaya güven sağladığı için borç yönetiminin önemli konuları arasındadır (Marchesi, 2006: 396).

3.3. DEVLET BORÇLANMASININ ÖZELLİKLERİ

3.3.1. Özel Borçlanma ve Devlet Borçlanması Arasındaki Farklar

Devlet borçlanması tanım olarak; devletin bir özel tüzel kişi sıfatıyla isteğe bağlı olarak ve bir bedel karşılığında, alacaklıya ödeme vaadi ile iç ve dış kaynaklardan belli kurallar çerçevesinde gelir elde etmesidir. Mali, ekonomik ve sosyo-politik nedenlerle devlet borçlanmasının her zaman başvurulmuş bir kaynak haline gelmesi ve ülkeler açısından giderek büyüyen borç miktarları borçlanmanın önemini her geçen gün hızla arttırmaktadır (Orhaner, 2007: 239–240). Ülkelerin belirlediği kriterler ölçüsünde sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi,

⁷⁹ 1941 yılında çıkarılan 4058 sayılı kanunla kurulacak finansman fonunu mali bakımdan beslemek üzere ‘tasarruf bonoları’ çıkarılması yoluna gidilmiştir. 1962 yılında çıkarılan 228 sayılı kanunla bu eski deneme yenilenmiş ve tasarruf bonoları bir kere daha canlandırılmıştır. 10 yıl sonra zararları faydasını geçtiği için kaldırılmıştır. Zorunlu borçlanmanın bir türü olan tasarruf bonoları hazinenin pasifini çoğaltan işlemlerdir ve yasayla düzenlendiği için nitelikleri hazine bonolarından farklılık göstermektedir (Gürsoy, 1980: 395).

uluslararası ekonomik ve mali ilişkilerin gelişmesi ve buna bağlı olarak içte ve dışta işlemlerin artması borçlanmayı her zaman tercih edilebilir bir kamu geliri haline getirmiştir. Uygulanacak borçlanma politikası ile yalnızca bir kamu geliri sağlamak değil, aynı zamanda bu borçların ekonomik ve sosyal hayatı düzenleme amacı güdülmektedir (Özbilen, 1999: 66).

Giderilmesi gereken bir ihtiyaç olduğunda, ödünç alma veya borç verme bu ihtiyacı gidermek için yapılmaktadır ve kimi zaman mevcut kaynaklardan bu ihtiyacın giderilmesi mümkün olmamaktadır. Özel borçlanma ile devlet borçlanması arasındaki en büyük ortak noktalardan biri de ihtiyaçların giderilmesi aşamasında ortaya çıkmaktadır. Bu borçlanma çeşitleri arasındaki ikinci büyük ortak yön, borç sözleşmesinin süresini temsil eden vadedir ve ayrıca her iki tarafın da garantisinin vade bitimine kadar var olması beklenmektedir. Özel kişilerce yapılan borçlanma ile devletin borçlanması arasında benzerlik kurma ve her ikisinin aynı niteliklere sahip olduğunu düşünme geleneği, devlet borçlanmasının tarihi gelişimi ile ilgilidir. Devlet borçlanmasının ilk olarak ortaya çıktığı dönemlerde borçlanma yetkisi, fiilen devleti tek başına temsil eden hükümdardadır ve 16. yüzyıla kadar devlete ve hükümdara borç verenler genellikle büyük tüccarlardır. Dolayısıyla yapılan borçlanma koşulları, hükümdarın mali durumuna ve iyi niyetine bağlı olarak, borçlanmanın özel borçlanma gibi görülmesine neden olmuştur. 16. yüzyıldan itibaren ise, borçlanmak amacıyla doğrudan halka başvurmaya başlayan devletler, ticaretin gelişmesine olanak sağlayarak büyük tüccarlar dışındaki halkın elinde de servet unsurlarının biriktiğine tanık olmuş; böylece borçlanma açısından hazine, hükümdarın hazinesinden bağımsız bir duruma getirilmiştir. Bu dönemden sonra, özel borçlanma

ile devlet borçlanması arasında kurulan benzerliklerde azalma görülmeye başlanmıştır (Erdem, 1995: 8–10).

3.3.2. Vergilerle ve Borçlanmayla Finansmanın Farkları

Genel olarak kişiler ve kurumlar tarafından devlete borç verip vermemek serbest olduğu için, bazı istisnaları olmakla birlikte borçlanma dışındaki tüm kamu gelirlerinde zorlama unsuru söz konusudur. Yurtiçi kaynaklardan elde edilen vergi, devletin gelir ve servet sahibi olan, harcama yapan vatandaşlarından aldığı hukuki zorunluluğa sahip bir ödemedir.⁸⁰ Buna karşılık, borçlanma hem yurtiçi kaynaklardan hem de karşılıklı anlaşmalar neticesinde yurtdışı kaynaklardan elde edilen bir gelir türüdür. Devlet tarafından elde edilen her gelir vatandaşlar tarafından hissedilen bir yükür ve vergilerde bu yük vergi ödeyen nesiller üzerinde hissedilirken borçlanma, gelecekte sağlanması düşünülen vergilerin önceden kullanılması anlamına geldiği için, borçlanmada yaratılan yük gelecek nesilleri de etkilemektedir (Erdem, 1995: 4–6).

Vergi politikalarının alternatifı olarak kullanılan borçlanma politikaları, 1980’li yılların önemli finansman aracı olmuştur (Gürler, 1998: 1). Vergi gelirleri, devletin daha çok cari harcamalarında kullanılırken borçlanma geliri olağanüstü ve büyük yatırım harcamalarında kullanılmaktadır. (Erdem, 1995: 6). Her iki finansman kaynağının benzer niteliği ise, bir miktar satın alma gücünün özel kesimden kamu kesimine aktarılmasıdır (Orhaner, 2007: 239). Borçlanma sonucu sağlanan gelirler, hangi yatırımlar için kullanılacaksa bu durum önceden bellidir ve borç hasılatı belli

⁸⁰ Zorunlu borçlanmada kimlerin ne kadar tahvil alacağını devlet tek taraflı belirlediği için kişiler ve kurumlar hukuken buna uymak zorunda olduklarından vergiye benzer bir durum ortaya çıkmaktadır (Bulutoğlu, 1971: 419). Devlet tarafından uygulanan tasarruf bonoları bir anlamda zorlayıcı bir borç alma yöntemidir. Türkiye ekonomisinin dengeli şekilde yönetilmesini sağlamak üzere, tarım, sanayi ve ulaştırma kesimlerinde yapılacak yatırımların finansmanı amacıyla çıkarılan tasarruf bonoları sonradan devletin normal gelir kaynaklarından sayılmış ve nihayet 26.06.1972 tarihli 1958 sayılı Mali Denge Vergi Kanunu ile yerini bu yeni vergiye bırakmıştır (Özer, 1986: 143).

sanayi ve alt yapı yatırımlarına ayrılmaktadır. Bu gelir normal devlet gelirleri gibi, devletin her türlü cari harcamalarında kullanılamazlar. Devletin temel harcama kaynağı vergilerde ise, kamu hizmetinin tamamına tahsil edilen bir gelir hasılatı elde edilmektedir. Belirli vergiler belirli harcamalara yönlendirilemezler, bütün harcamalara karşılık tutulmaktadırlar (Özer, 1986: 133). Borçlanma ile finansman ve vergi arasında yapılacak seçim, özel sektörden alınacak kaynakların tüketim ve sermaye birikimi arasındaki bölüşümünü belirlediğinden oldukça önemli olmaktadır (Musgrave, 2004: 182).

Açık veya fazlalıkla bağlanan bütçenin idaresi, sadece vergi ve borçlanma ile finansman arasında bir seçim yapmayı değil aynı zamanda farklı mükellefiyetlere yol açan çeşitli borç finansmanları arasında da bir seçim yapmayı gerektirmektedir (Musgrave, 2004: 33). Borçlanmayla vergileme birbirinin ikamesi gibi algılandığında temel olarak vergi ödeyenlerin ya da devlete borç verenlerin bunu tüketimlerinden mi yoksa tasarruflarından mı karşılayacaklarını tespit etmek oldukça önemlidir. Vergiler mal ve hizmetler üzerinden alınacağı için borçlanmaya kıyasla vergileme sisteminde toplam tasarrufun daha yüksek olduğu görülmektedir (Bulutoğlu, 1971: 421).

Prensip olarak tasarruflara dayanan borçlanma, belirlenen sürenin sonunda alındığı yere geri ödeneceği ve geri ödeme devletin normal gelirleriyle yapılacağı için kesin bir finansman şekli değildir. Ayrıca geri ödemenin vergilerle yapılacak olması gelecekte elde edilmesi beklenen vergilerin önceden kullanılması anlamına gelmektedir. Borçlanma gereğini hisseden devlet, bunu uygulamaya koyduğunda elde edeceği fonları hangi alanlarda harcayacağını ilan ederken vergilerden elde edilen gelir Hazine'nin gelir havuzunda toplanır ve bütünün içinde kaybolarak nereye harcandığı belli olmamaktadır (Erdem, 1995: 5-6).

3.3.3. Borçlanmada Sınır

Tek vergi ve bütün vergi sistemi bakımından vergilendirmenin bir sınırı vardır ve bu sınıra ulaşıldığında vergileme konusunda ısrar etmek iktisadi faaliyetleri kötüleştirmektedir. Her gelir türünde olduğu gibi ister iç kaynaklardan ister dış kaynaklardan sağlanıyor olsun, borçlanmanın da bir sınırı yani kapasitesi vardır. İhtiyaçlar sınırsız olmasına rağmen imkânlar sınırlıdır ve bu sınırlama sadece iktisadi anlamda değil mali, sosyal ve hukuki anlamda da geçerlidir. Maliyetinden gelen kolaylıklar nedeniyle borçlanma, enflasyon devrelerinde enflasyonla mücadele etmek ve onu kontrol altına almak için uygulanan politikalarla kuvvetlendirilmektedir. Şahısların, ellerinde bulunan borç senetlerini bozarak harcamaları likit kıymetlerini harcamalarından daha zor olduğu için enflasyonist dönemlerde devlet bu yönde bir borçlanma politikası yürütmelidir. Bu dönemlerde borçlanmada Hazine bonoları tercih edilmemelidir; çünkü bonolar borçların yönetimi açısından bazı sakıncalar taşımaktadır; bonoların vadesi çabuk gelmektedir ve devlet bunları her zaman ödeyecek durumda olmayabilir. Ayrıca faiz oranlarındaki değişimler devlet giderlerini arttırabilir ve diğer devlet borçlarının yönetimini güçleştirebilir. Enflasyon dönemlerindeki borçlanmalarda faiz haddinin borçlanmayı mümkün kılacak düzeyde saptanmasının faydaları şunlardır; eski tahvillerin fiyatları düşer, bu nedenle tahvil sahipleri tahvilleri ellerinde tutmaya devam ederler. Devlet tahvillerine rağbet artar; ancak bu dönemlerde borç yönetimi, enflasyonla mücadelede kamu harcamaları ve vergi politikası tedbirlerine göre daha az etkilidir (Türk, 2003: 125–130).

a) Devletin Borçlanma Yaptığı Ekonomik Birimler

Devletin borçlanma için başvurduğu ekonomik birimler; kişiler ve firmalar, kurumlar, bankacılık sistemi ve merkez bankasıdır. Bu birimler ve yapılan borçlanmalar genel olarak şu özelliklere sahiptir (Uluatam, 2001: 422–430);

i) Kişilerden ve Firmalardan Borçlanma

Kişiler, devletten bono ve tahvil satın aldıklarında bunu tüketimlerini azaltarak değil tasarruflarını kullanarak yapmaktadırlar; çünkü marjinal tüketim eğiliminin faize duyarlılığı fazla değildir. Firmalar; devlete borç verme dışında tasarruflarını ya kendi reel yatırımlarında kullanmakta ya da mali yatırımlarla (tahvil, hisse senedi olarak, banka sistemlerinde tutarak) başka firmalara aktarmaktadır. Devlet bu duruma bir seçenek daha eklemektedir. Firmalar devlet borçlanmasını seçtikleri takdirde, sonuç tıpkı kişilerden borçlanmada olduğu gibi olacak ve özel yatırımlarda da daralma söz konusu olacaktır.

ii) Kurumlardan Borçlanma

Hemen hemen her ülkede devletler büyük tasarruf kaynaklarına sahip sosyal güvenlik kurumlarıyla tasarruf sandıkları gibi kuruluşları devlet borçlanma senetlerinin müşterisi yapmaya çalışmaktadır; ancak kimi zaman bu kurumlara kanun gereği zorlama yoluyla piyasa faiz haddinin altında tahviller satılarak mali bünyelerinin bozulmalarına sebebiyet verilmektedir.

iii) Bankacılık Sisteminden Borçlanma

Borçlanma sırasında, banka sisteminde kredi olarak kullanılmamış fazla mevduat bulunuyorsa bankalar bu kaynakları kredilere dönüştürebilirken bu yeni kredilerin banka sistemine geri dönüşüyle doğacak mevduat artışıyla devlet tahvilleri satın alınabilmektedir. Bu durumda özel kesim kaynaklarının azalması söz konusu

olmayacaktır; ancak banka sistemi kredi ve mevduat yaratmakta kullanabileceği fazla kaynağa sahip değilse, tahvil alımına ayrılan tutar nedeniyle banka sisteminde büyük bir olasılıkla mevduat ve kredi azalışları yaratacaktır.

iv) Merkez Bankasından Borçlanma

Uzun vadeli devlet tahvillerinin Merkez Bankası'na satışı biçimindeki uygulamaya pek sık rastlanmasa da, kısa vadeli bonoların diğer bankalara olduğu gibi Merkez Bankası'na da satılması uygulamasına sıkça başvurulmaktadır. Merkez bankalarının banknot çıkarılarak devlete aktarılan satın alma gücü, her zaman devlet harcamalarıyla piyasaya çıkarılacak ve bilinen yolda mevduat-kredi artışına yol açacaktır.

3.3.4. Borçlanmanın Birincil Getirisi: Faiz

Devlet borçlarında önemli yer tutan temel konular, borç miktarının büyüklüğü, senetlerin hacmi, faiz oranları, borçları cazip hale getiren unsurlar, toplam borç yükü, borç garantileri ve borç yönetimidir (Özer, 1986: 145). Kişiler ve kurumlar kendilerine devlet tarafından sağlanan çıkarları, borcun koşulları ve piyasanın getirilerini de birlikte değerlendirecek şekilde ellerindeki borç verilebilir fonlara göre likidite tercihlerini belirlemektedir. Borçlanmanın kendine borç verenlere getirisi olan faiz, borcun alınmasından ödenmesine kadar geçen süreye göre hesaplanır ve piyasada oluşan cari faiz haddi, devletin borçlanmaya uyguladığı faiz haddine kıyasla daha düşük seviyelerde ise kişiler ve kurumlar borç verme tercihlerini devlete verme yönünde kullanmaktadır. Bununla birlikte zorunlu borçlanma ve kanun zoru ile Merkez Bankası'ndan ve bankalar sisteminden yapılan borçlanmalarda devletin verdiği faiz haddi, cari faiz haddinin altında olsa bile devletin bu tür bir uygulama yapma olanağı vardır (Erdem, 1995: 4–6).

Piyasada uygulanan çok çeşitli faiz hesaplama yöntemi bulunmaktadır. Hazine iç borç stoku için faiz oranını hesaplarken nakit ve nakit dışı senetleri baz almaktadır. Hazine tarafından açıklanan iç borç stoku verilerinde ye alna nakit senetler konsolide bütçenin finansmanında nakit karşılığında ihraç edilmektedir⁸¹. Nakit dışı senetler, çeşitli kanunlara dayanılarak herhangi bir nakit girişi olmadan ihracı gerçekleştirilen senetlerdir⁸². Bu senetler itibariyle hesaplanan reel faizlerde temelde kullanılan aşağıdaki formül, ilgili dönem için nominal getiriyle enflasyon oranı ilişkilendirilerek elde edilmektedir (HM, 2010).

$$\text{Dönemsel Reel Faiz} = ((1 + \text{Dönemsel Nominal Faiz}) / (1 + \text{Dönem Enflasyonu})) - 1$$

Borçlanmanın en büyük getirisi olan reel ve nominal faiz hadleri pek çok nedenden dolayı dalgalanmaktadır. Faiz oranlarındaki bu dalgalanmaların nedenleri genel olarak bazı faktörlerdeki değişikliklerdir. Bu faktörler; borçların milli gelire oranı, faiz öncesi açık, enflasyon, büyüme, iç piyasadan daha fazla borçlanması, siyasal istikrarsızlık, kamu harcamalarının kontrolüne ilişkin yapıların olmayışı, borçların mali sisteme oranı, birincil ve ikincil piyasaların yapısı, vergi, uluslar arası şoklar, özelleştirme, konsolidasyon veya ödememe riski, mali sistemin yapısıdır (Bağcı, 2001: 92).

Özel hukukta olduğu gibi şekil şartları sözleşme ile belirlenen devlet borçlarında borçlu taraf devlet, alacaklı taraf özel sektör, bankalar, dış sermaye çevreleri ve yabancı devletlerdir. Devletin ödemiş olduğu borç faizleri çeşitli durumlara göre gelir dağılımını etkileyebilmektedir. Borcun kaynağı kamusal

⁸¹ İhale yöntemi veya doğrudan satış, TAP ve halka arz gibi ihale dışı yöntemlerle yapılan ihraçların tümü nakit senetlerle yapılmaktadır.

⁸² Bu senetler belirli kanunlarla Hazine'ye verilen görev-yetki çerçevesinde, Merkez Bankası'na, görev zararları nedeniyle kamu bankalarına ya da TMSF'ye ihraç edilen senetlerdir.

kurumlar ve devlet bankaları ise yapılan faiz ödemeleri kişisel gelir dağılımıyla dolaylı bir ilişkiye sahip olduğu için gelir dağılımını fazla etkilemezler; ancak borcun kaynağı özel bankalar ve şirketler ise yapılan bu faiz ödemeleri şirket ve banka ortaklarının gelirlerini arttırarak gelir dağılımını etkilemektedir (Orhaner, 2007: 245–248). Özel kişilerin ve firmaların aksine devletlerin banka ve sermaye piyasalarından borçlanma yoluyla kredi talep etmeleri halinde faiz oranlarını belirlemekte oldukça geniş yetkileri vardır. Borç senetleri faizlerinin yüksel tutulması eski tahvil fiyatlarının düşmesi anlamına gelmektedir. bu nedenle tahvil sahipleri vade tarihine kadar bu tahvilleri ellerinde tutarak zararlarını önlemeye çalıştıklarından tahvillerin menkul kıymet kıymetler borsasında hareket kabiliyeti kısıtlanır ve likit paranın piyasaya aktarılmasına engel olmaktadır (Özbilen, 1999: 292–293).

Kişi ve kurumları ellerindeki nakite değerleri devlete borç vermemeye ikna edebilmek için başta faiz olmak üzere birtakım yararlar sunulması gerekmektedir. Faiz oranının yüksek veya düşük olması, bu oranın piyasadaki mevduat faizlerine ve serbest piyasadaki faiz oranlarına göre karşılaştırmalı durum, borç veren kişi ve kurumları devlet tahvili almaya yöneltmekte veya vazgeçirmektedir (Özer, 1986: 145). Devlet tahvil faizlerinin piyasa faiz oranından düşük saptanması, borçlanmanın başarısını ciddi ölçüde tehlikeye atacağından genellikle tahvil faizleri piyasa faiz haddinin üzerinde bir değerle tespit edilmektedir; ancak bu durumda da devletle rekabete giren ancak başarılı olamayan özel sektör, yatırım yapabilmek için tasarrufları kendine çekemeyecek ve ekonomide “crowding out” etkisi oluşturacaktır. Yatırımların uzun dönemde getireceği kar ile devlet faizlerinin getirisine karşılaştıran tasarruf sahipleri, tahvil faiz haddi çok yüksek olduğunda paralarını reel ekonomiye sokmadan, paradan para kazanma yolunu seçeceklerdir. Böyle bir durumun önüne

geçebilmek için devletler bazı avantajlar karşılığında tahvil faiz haddini piyasa faiz haddine eşitler veya aşağı çekerler (Uluatam, 2001: 424–425).

Borçlanma sözleşmesi yapıldığında gelir dağılımı doğrudan doğruya değişmemekle beraber devlet borçlarıyla ilgili faiz ödemeleri eğer reel faiz ödemeleri ise tahvil sahiplerinin gelirlerini arttırarak kişiler arasındaki gelir dağılımını değiştirmektedir (Türk, 2003: 343). Borç ve faiz ödemelerinin GSMH'nin % 5 seviyesi dolaylarına yaklaşması bütçe finansman tekniği sonucu ortaya çıkan gelir dağılımı ve kaynak dağılımını bozarak sosyal demokrasi ilkesine hatta ekonomik rasyonellik ilkesine ters düşmektedir; çünkü bütçe üzerindeki ağır faiz yükü piyasa faiz haddini ve enflasyonist baskıları arttırarak tasarruf olanağı olmayan kesimlerin durumunu, devlete borç verebilecek olanlar lehine bozmaktadır (Önder ve diğerleri, 1993: 55).

Bütçe açıklarının ağırlıklı olarak borçlanmayla finanse edilmesi, kamu harcamaları içinde en büyük kalemin faiz giderleri olmasıyla sonuçlanmış, faiz giderleri giderek bütçe açıklarını asıl nedeni olmaya başlamıştır (Güzelsarı, 2008: 104). Türkiye'de reel faizlerin yüksek olması mali sistemin borçlara ve milli gelire oranının düşük olmasına neden olmaktadır. Ayrıca borçların milli gelire oranının giderek hızlı bir şekilde artması, piyasalarda kamunun borçlarını ödememe riskinin artması olarak algılanarak yüksek risk primi talep edilmesine neden olmakta ve reel faizler dolaylı olarak tekrar artmaktadır. Bu artış hızını azaltacak siyasal mekanizmanın bulunmayışı borçlanma için diğer bir risk kaynağı haline gelmektedir (Bağcı, 2001: 103–105).

1980'lerden sonra uygulanan politikalar gereği küçültülmesi istenen kamu sektörünün boyutları kamu harcamalarının azaltılması ile gerçekleştirilmeye

çalışılmıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda artan iç ve dış borçların faiz ödemeleri bütçeyi neredeyse maaş ve faiz ödeyen bir bütçe haline getirmiş, reel harcamaların boyutu önemli ölçüde küçültülmüştür. 1994'ten bu yana uluslararası mali kurumların önerileriyle reel kamu harcamaları kısılarak, cari ve yatırım harcamalarının büyük miktarlarda azaltılması pahasına elde edilecek olan bütçe faiz dışı fazla verilmesi istenmektedir. Bugün için Türkiye açısından öncelikli olan, faiz dahil kamu harcamalarının büyüklüğünden ziyade bileşiminin geliştirilmesi ve genişletilmesidir. Aktif devletin harekete geçirilmesi için, faiz harcamalarının bütçenin %15'inin ulusal gelirin ise % 5'inin altına çekilmesinin sağlayacağı harcama olanakları büyük ölçüde yeterli olacaktır (Konukman, Aydın ve Oyan, 2000: 187).

Devletlerin dış piyasalardan gelen kaynak akışını arttırmak ve devamlılığını sağlamak için iç borçlanmadaki faiz oranlarını yükselterek borçlanmayı daha cazip hale getirme çalışmaları, kamu borç hacminde ciddi artışlarla sonuçlanmaktadır. Belli bir düzeyden sonra normal gelirlerle karşılanamayan faiz ödemeleri yeniden borçlanmayı zorunlu kılarak ülkenin borç kısır döngüsüne girmesine sebep olmaktadır. Ayrıca yurtdışından yüklü miktarlarda sağlanan fonların kısa vadeli ve kırılganlık düzeyinin yüksek olması, bu fonların geri çekilmesi veya yenilenememesi durumlarında ülkeyi ekonomik krizlere sürüklemektedir (DPT, 2001: 18).

Enflasyonun kamu harcamaları üzerinde başlıca iki etkisi mevcuttur. Bu etkilerden birincisi enflasyonun nominal faiz oranını yükseltmesi sonucunda faiz giderlerinde meydana gelen artış, ikincisi ise kamu borç stokunun reel değerinin enflasyonun aşındırıcı etkisi sebebiyle azalması sonucunda anapara ödemelerinde meydana gelen azalıştır. Borçlanma faizinin belirlenmesinde iki önemli unsur rol oynamaktadır. Bunlar anapara üzerindeki enflasyon etkisi ve borç veren tarafın elde

edeceği reel kazançtır. Bu durumda faiz ödemeleri anapara üzerinden enflasyonun etkisi sonucunda meydana gelen azalmayı telafi edecek enflasyon unsurunun ve dengeleyici reel faiz unsurunu içermektedir. Enflasyon kamu borç stokunun reel değeri düşerken nominal faiz giderlerinin de artmasına yol açmaktadır (HM, 1997: 79).

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 15. maddesi gereğince Müsteşarlığın ihraç ettiği iç borçlanma senetlerinin faiz ve anapara ödemeleri 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu hükümleri saklı kalmak koşulu ile vergi, resim, harç ve fondan istisnadır. Daha ayrıntılı olarak bakılacak olursa Hazine tarafından borçlu sıfatıyla veya Hazine garantileriyle sağlanan;

a) Program kredisi ve proje kredilerinin temini, ikrazı, devri, tadili veya uzatılmasına ilişkin işlemler ve kâğıtlar,

b) Uluslararası sermaye piyasalarında kullanılan finansman araçları ile yapılacak borçlanma anlaşmalarında öngörülen ödemeler, işlemler ve kâğıtlar ve bu piyasalarda ihraç edilen menkul kıymetler,

c) Devlet dış borçlarının uluslararası sermaye piyasalarında kullanılan türev ürünler dahil olmak üzere her türlü finansal araçlar vasıtasıyla yönetilmesine veya yeniden yapılandırılmasına ilişkin anlaşmalarda öngörülen işlemler ve kâğıtlar her türlü vergi, resim, harç ve fondan istisnadır⁸³.

⁸³ 1996'dan 2006'ya kadar azalış gösteren Hazine garantili dış borç stokunun 2006'nın son çeyreğinden itibaren artış gösterdiği görülmektedir. 1996'da 7.468 milyon dolar olan borç 2006'da 4,5 milyon dolar seviyesine düşmüş ancak 2010'nun birinci çeyreğinde tekrar yükselerek 6.395 milyon dolara çıkmıştır. Kuruluşlara göre garantili borçlardan üstlenim oranları 1992-2002 yılları arasında katma bütçeli idarelerde yüksekken, 2010 Mayıs itibarıyla yerel yönetimlerde en yüksek seviyesindedir.

3.4. HAZİNE MÜSTEŞARLIĞINDA BORÇLANMA

3.4.1. Hazine İşlemleri

Devlet adına borçlanma işlemlerini yürüten kuruluşlar hazinelerdir. Bütçe açıklarının finansmanı için yapılan her türlü faaliyet ve kullanılan her türlü kaynak belirli bir maliyet sepetini içerir. Bu nedenle Hazineler borçlanma için seçtikleri yöntemin hem mali ve iktisadi anlamda, hem de siyasi anlamda maliyetleri ve riski en aza indirebilecek, borçlanmada sürdürülebilir dengenin elde edilmesini mümkün kılacak olmasına özen göstermektedir.

Hazine, dönem içinde ortaya çıkan mali uyumsuzlukları gidermek için yer bakımından ve zaman bakımından olmak üzere iki çeşit hazine işlemi yerine getirmektedir. Yer bakımından hazine işlemleri; bölgeler itibariyle ortaya çıkan mali uyumsuzlukları gidermeye yöneliktir. TCMB ve TC Ziraat Bankası aracılığıyla, gelirin fazla olduğu bölgeden gelir azlığı çekilen bölgeye hesaben transfer işlemleri yapılmaktadır. Hazine, zaman bakımından ortaya çıkan mali uyumsuzlukları gidermek için kısa vadeli borç kaynaklarına başvurmaktadır. İki grupta toplanabilen bu kaynaklar, emanetler ve hazine bonoları-hazine kefaletini haiz bonolardır. Kanuni zorunluluklar nedeniyle kişilerin Hazine'ye yatırmış oldukları depozito olan emanetler teminat akçesi gibi olan paralardır. Hazine bonoları ve HKHB'ler bütçe açıklarını kapatmak için çıkarılabileceği gibi kısa dönemde mali dengede görüle uyumsuzluklar için de çıkarılabilmektedir; ayrıca KİT'lerin borçlanmaları kendi kuruluş yasaları ve Hazine kefaletince çıkarılan HKHB'lerle gerçekleştirilmektedir (Orhaner, 2007: 75). Hazine işlemleri genişlik açısından bütçe işlemlerinden fazladır. Bütçe işlemleri denildiğinde bir bütçe kanununa göre elde edilecek gelirler ve yaratılacak giderler anlaşılmaktadır. Hazine işlemleri denildiğinde bütün bütçe

işlemlerinden başka para nakli işlemi ve gerektiğinde kısa ve uzun vadeli borçlanmaları da içine alan işlemler anlaşılmaktadır (Erginay, 1994: 203).

3.4.2. Borçlanma Araçları⁸⁴

İç borç senetlerinin türleri; iç borçlanma senetleri, bütçenin finansmanında kullanılan iç borçlanma senetleri ve özel tertip tahvilleri olmak üzere iki çeşittir. Bütçenin finansmanında kullanılan iç borçlanma senetleri ise; ihale yoluyla satılan devlet tahvilleri ve hazine bonoları ile hesaben tahvillerden oluşmaktadır.

i) Hazine Bonosu ve Devlet Tahvili, Hazinesinin çıkarmış olduğu borçlanma araçlarının başlıcalarıdır. Daha çok bankalara ve mali kuruluşlara satılan hazine bonolarıyla yapılan borçlanma, gerçek tasarrufları hedef aldığı için bu tür bir borçlanma, gerçek borçlanma olarak kabul edilmekte ve bu borçlar enflasyon baskısı yaratmamaktadır. Uzun vadeli borçlanmada Devlet, tahvil satışında bulunmaktadır ve satışlar bankalar aracılığıyla halka yapılmaktadır. Aracılık yapan bu bankalar belirli bir komisyon almaktadır. Devlet tahvilleri uzun vadeli oldukları için bunlara işletilen faiz oranları daha yüksektir. Ayrıca her türlü vergi ve resim dışında tutulması, istendiğinde anaparanın ve işleyen faizin alınabilmesi devletin borçlanma araçlarına sunduğu faydalardan birkaçıdır (Orhaner, 2007: 243–244).

ii) Hesaben Tahviller; bütçenin finansmanında kullanılmakla beraber pazarlanamayan borçlanma araçlarıdır. Bankalar Kanunun 33. maddesine göre bankalar ayırdıkları kanuni yedek akçelerine tekabül eden miktarı, kanuni karşılık olarak TCMB nezdinde Hazine adına açılacak ‘Kanuni Yedek Akçeler Karşılığı Devlet Tahvili Hesabı’na yatırmak zorundadırlar. Hazine tahvillerinde bankaların yatırdıkları meblağlar karşılığında tahvil verilmemektedir. Bunun yanı sıra anapara

⁸⁴ Bu bölüm Hazine Müsteşarlığı’nın Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler (1997) isimli çalışmasından alınmıştır.

ödenmeyerek sadece faiz ödemesi yapılmaktadır. Hazine tahvillerine uygulanan faiz oranı yılın ilk yarısında gerçekleştirilen bir yıl vadeli devlet tahvilleri ihalelerinde oluşan faizlerin basit aritmetik ortalamasıdır.

iii) Özel Tertip Tahviller: bütçenin finansmanına yönelik olmayıp aşağıda belirtilen konular için ihraç edilmektedir.

a) KİT'lerin ve bağlı ortaklıklarının

—Fonlara, sosyal sigortalar kurumuna olan vadesi geçmiş borçlarını karşılamak,

—Türkiye ihracat kredi bankasına olan borçlanma ve bankanın sosyal sigortalar kurumuna olan borçlarına karşılık olmak üzere

—TCMB veya diğer bankalara olan TCMB kaynaklı vadesi geçmiş reeskont kredisi anapara ve faiz ödemelerine karşılık olmak üzere

b) Tarım satış kooperatifleri birliklerinin TC Ziraat Bankası'na olan destekleme kredisi borçları ile desteklenmesinden doğan görev zararı miktarları

c) KİT'lerin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla ikrazen verilmek üzere

d) 2974 sayılı bazı kamu kurum ve kuruluşları borçlarının tahkimi hakkında kanun ile 3836 sayılı kamu kurumları ve kuruluşlarının birbirine olan borçlarının tahkimi hakkında kanun hükümlerinin uygulanması sonucu hazine tarafından üstlenilecek tahkim olunan borçlar için yapılacak faiz ve anapara ödemelerinin gerektirdiği tutarda alacaklı kuruluşlara verilmek üzere

e) TCMB kanununun 61. maddesi gereğince bankanın aktif ve pasifteki altın ve dövizlerinin yeniden değerlendirilmesi dolayısıyla aleyhinde doğan farklar karşılığında verilen tahvillerden oluşmaktadır.

Bütçe finansmanı dışında ihraç edilen bu özel tertip tahvillerin çeşitleri şunlardır (DPT, 2001: 103);

- İkraz Tahvilleri,
- Tahkim Tahvilleri,
- Kur Farkları Karşılığı İhraç Edilen Tahviller,
- Kısa Vadeli Avans Borcu Karşılığı İhraç Edilen Tahviller,
- Görev Zararları Karşılığı İhraç Edilen Tahviller ve
- Faiz Ödemeleri Karşılığı İhraç Edilen Tahvillerdir.

Devlet borçlanması gerisinde devlet kişiliğinin ve kamu maliyesinin itibarı bulunduğundan kişi ve kurumlar borçlanmaya yazılırken borcun faiz ve anapara ödemelerinin düzenli bir biçimde yapılacağı konusunda öncelikle devletin güvenilirliğine ve kamu finansmanının sağlamlığına bakarlar ve bu nedenle devletin, alacaklarına ayrıca maddi bir teminat vermesini beklemezler; ancak devlet güvenilirliğinin zayıfladığı, ekonominin mali krizlere doğru bir yöneliminin olduğu durumlarda borçların bazı maddi teminatlara bağlanması, daha çok borç servisi için devletin belirli gelir kaynaklarını ayırması beklenmektedir. Günümüzde teminatlar, daha çok borcun erken ödenmeye ve borç değişimine tabi tutulmayacağına ilişkin ya da enflasyona karşı tahvil sahiplerini korumaya yönelik olarak verilmektedir (Uluatam, 2001: 422).

1) Hazine Bonosu

Hazine bonoları kısa vadeli kaynak bulmak amacıyla her yıl bütçe kanunundan alınan yetkiye dayanılarak ve yine aynı kanunla her yıl tespit edilen sınırı aşmamak üzere ihraç edilen bonolardır. Devletler hazine bonolarını önceleri daha çok kamu kesiminin likidite ihtiyacını karşılamak amacıyla kullanmıştır; ancak sonradan bu uygulamanın para ve sermaye piyasasını düzenlemede de çok yararlı bir araç olduğu görülmüştür (Gürsoy, 1980: 395). Hazine bonoları bankalara iskonto

ettirildiği gibi halka da satılabilmektedir. Türkiye’de her iki şekilde de hazine bonoları satışı yapılmaktadır. Hazine bonoları 1, 3 ve 9 ay vadeli olarak çıkarılmakla birlikte yakın zamanda uygulamaya başlanan ‘kırık vadeli bono’ ihracı nedeniyle bu vadelerin dışında da satış yapılmaktadır (HM, 1997; 90).

Genel bütçe ödemelerini zamanında yapabilmek ve tahsilatın göstereceği mevsimlik dalgalanmalardan bu ödemelerin olumsuz yönde etkilenmesini önlemek için, uygulanmakta olan para politikasını yönlendirmek amacıyla mali yıl içinde genel ve tüzel kişilere, genel bütçeden hazine yardımı yapılan kamu kurum ve kuruluşlarına, kanunla kurulmuş fonlara en çok 1 yıl vadeli bono satmaya ve gerektiğinde bonoları satın almaya, satılacak bonoların çeşitlerini, miktarını ve satış usul ve esasları ile şartlarını tespiti HM’nin bağlı olduğu bakan yetkilidir.

Hazine bonoları, geçici açıklarda kullanıldığı gibi kalıcı bütçe açıklarında da kullanılabilmektedir. Özellikle piyasada uzun vadeli borçlanma imkânının bulunmadığı durumlarda sürekli tekrarlanan hazine bonosu ihracı ve büyüyen kısa vadeli borç stoklarıyla karşılaşmaktadır. Türkiye’de hazine bonoları yıllarca kalıcı açıkları finanse etmenin temel yöntemlerinden biri olarak kullanılmıştır (Uluatam, 2001: 401).

2) Devlet Tahvili

Vadeleri 1 ile 5 yılları arasında değişen devlet tahvili devletin aldığı borçlar karşısında özel ve tüzel kişilere verdiği ve tahvil sahibinin devletten alacaklı olduğunu gösteren belgedir. Devlet özellikle uzun vadeli borçları için tahvil çıkarmaktadır. Çıkarılan tahvillerin vadeleri 1 ile 5 yıl arasında değişmektedir. İhraç edilecek devlet tahvilinin çeşitleri ile bunların oranı ihraç fiyatı ödeme süresi basım ve satış çeşitleri ile diğer şartları HM tarafından tespit edilmektedir. Çıkarılacak

tahvillerin faiz ve anapara ödemeleri ile ilgili gider ve işlemler her türlü resim, vergi ve harçtan muaftır (HM, 1997; 90). Halkın getirisi yüksek menkullere ilgisi daima yoğun olmaktadır. Türkiye’de 1994 yılı başından itibaren yaşanan ve 5 Nisan İstikrar Tedbirleri olarak bilinen kararların alınmasına sebep olan ekonomik kriz nedeniyle Hazine’nin 3 ay gibi çok kısa vadeli, üstelik %50 net faizli 40 trilyonluk devlet borçlanma araçlarını piyasaya sürmesi ve bunların bir hafta gibi çok kısa bir zamanda satılabilmesinde uyguladığı faiz oranlarının önemli bir rolü vardır (Özbilen, 1999: 291).

3.4.3. İç Borçlanma Yöntemleri⁸⁵

i) İhale Yoluyla Satışlar

1986 yılından itibaren ihale ile borçlanma sistemi yaygınlaştırılmış, tüm senetler piyasanın talebini yansıtacak şekilde belirlenen faiz oranları ile satışa sunulmuştur. İhale edilen senetler hazine bonolarının tamamı ve 1 yıl vadeli devlet tahvilleridir. Satışlar iskonto ile yapıldığı için senetlerin üzerindeki nominal değer satış değerini ve faiz ödemelerini içermektedir. İhaleler her hafta yapılmaktadır. Sırasıyla 1 yıl, 9, 6 ve 3 ay vadeli senetler ihale edilmektedir. İhalelere bankalar, resmi kuruluşlar, tasarruf sahipleri ve özel kurumlar katılabilmektedir. Diğer taraftan ihalede ortalama fiyat ve üzerinde teklif verenler, ihalede oluşan ortalama faizden ihalede kazandıkları miktarla sınırlı kalmak kaydıyla ve hazine tarafından uygun görüldüğü takdirde ilave senet alabilirler. Bu tür satışlar ihalede satılan nominal miktarın %25’ini geçmez ve ihalede kazanan en son teklifin fiyatı geçerli olur. İhale yoluyla ihraç edilen devlet iç borçlanma senetleri (DPT, 2001: 100);

—İskontolu Senetler (kuponuz senetlerdir),

⁸⁵ Bu bölüm Hazine Müsteşarlığı’nın Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler (1997) isimli çalışmasından alınmıştır.

- Enflasyona Endeksli Senetler,
- Sabit Faizli, Kuponlu Devlet Tahvilleri,
- Değişken Faizli Devlet Tahvilleridir.

İhale yoluyla ihraç, 5 farklı biçimde uygulanmaktadır. Bunlar (Sönmez, 2008: 144–145); a) İngiliz Yöntemi: en yüksek fiyattan en çok arttırana ihalenin verildiği yöntemdir, b) Hollanda Yöntemi: azalan fiyat veya en düşük fiyatı teklif edene ihalenin verildiği yöntemdir, c) İlk Alıcı Fiyat Yöntemi: Hazine kağıtlarının ilk alıcıların belirlenmesinin ardından ihaleye çıkarıldığı ve ilk alıcıların sahip oldukları kağıtları ikinci alıcılara satabildiği yöntemdir, d) Çoklu Fiyat Yöntemi: ihalenin çeşitli fiyatlardan yapıldığı yöntemdir⁸⁶, e) Ortalama Fiyattan İhale Yöntemi: Çoklu fiyat yöntemine ilk uygulama açısından benzerlik göstermektedir. İhaleye katılan alıcılar farklı faiz oranları teklif etse de ihalede belirlenen ortalama bir faiz baz alınmaktadır.

ii) İhale Dışı, Sürekli Satışlar (Tap)

Bu sistemde Hazine, yatırımcılar istedikleri zaman satın alabilsinler diye TCMB’de depolamaktadır. 1 yıldan daha uzun vadeli, 3 ayda, 6 ayda ve yılda bir faiz ödemeli tahviller bu yöntem ile ihale dışında MB aracılığıyla sürekli olarak satışa sunulmaktadır. MB sadece aracı ve depolayıcı görevi görmektedir. Bu tür tahvillerin faiz oranları değişken olup 3 ay 6 ay ve 1 yıllık senetler için yapılan ihalelerde ortaya çıkan faiz oranlarının basit aritmetik ortalaması esas alınarak tespit ve ilan edilir. Piyasadaki faiz oranlarının yükselmesi karşısında uzun vadeli tahvil satışlarının istenilen seviyede olmaması halinde satışları özendirmek amacıyla iskontolu

⁸⁶ Bu yöntem de kendi içinde 4 farklı şekilde uygulanmaktadır; 1)Hazine borçlanacağı tutarı ve fiyatı ilan eder, faizin belirlenmesini ihaleye bırakır, 2) Hazine borçlanma vadesini ve ödemeyi öngördüğü maksimum faizi açıklayıp borçlanacağı tutarı ihaleye bırakır, 3) Hazine vadeyi belirleyip borçlanacağı miktarı ve ödeyeceği faizi ihaleye bırakır ve sonuç olarak vade, miktar ve faiz ihale aracılığıyla belirlenir (Sönmez, 2008: 144–145).

satışlarla birlikte spread verilerek daha yüksek verim getirecek tahviller de satılmaktadır.

ii) Halka Arz

Bu satışlar bankaların oluşturacağı bir konsorsiyum aracılığıyla olabileceği gibi tek bir banka veya tüm bankalar bankacılık sistemi aracılığıyla da gerçekleştirilebilmektedir. Alıcılar; bankalar, resmi kuruluşlar (iç borçlanma senetlerini satın alan kuruluşlar), özel kuruluşlar ve tasarruf sahipleridir.

1) Bankalar: 1211 sayılı Merkez Bankası Kanununa göre, bankalar toplam mevduatlarının % 35'ini disponibil değerler olarak ayırmakta, ayrılan disponibil değerlerin %5'i nakit olarak, geri kalanı ise serbest mevduat ve DİBS olarak tutulmaktadır. Bankalar DİBS olarak tahvil ve hazine bonosu tutmaktadır. Ayrıca yine Bankalar Kanunu'na göre, bankalar ayırdıkları kanuni yedek akçelerine tekabül eden bir meblağı kanuni karşılık olarak TCMB nezdinde Hazine adına açılacak kanuni yedek akçeler karşılığı Döviz Tevdiat Hesabına yatırmak zorundadır.

2) Resmi Kuruluşlar: Sosyal güvenlik kuruluşları, mevzuatları gereğince ayırmaları gereken matematik karşılıkların belli bir kısmını Devlet Tahvili ve Hazine Bonosuna yatırmaktadırlar. Belediyeler, tasarruf mevduatı sigorta fonu, il özel idareleri ve kamu ortaklığı fonu, konut edindirme fonu ile çalışanları tasarrufa teşvik fonu alıcı resmi kuruluşlara örnektir.

3) Özel Kuruluşlar ve Tasarruf Sahipleri: Bankalar dışındaki özel kuruluşlar ile gerçek kişiler, hazine ihalesine teklif ettikleri miktarın tamamı kadar teminat yatırmak suretiyle katılabilirler.

3.5. KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ

Kamu kesimi açığının en önemli göstergesi, kamu kesimi borçlanma gereğidir. Kamu kesiminin bir yıl içinde elde ettiği gelirler ile yaptığı giderler arasında oluşan farkı temsil eden bu terim, borçlanma ihtiyacını göstermektedir ve çoğu zaman GSMH'ye oran olarak ifade edilmektedir. Kamu harcamaları sürekli arttığı takdirde ve belirli bir kritik değerin üzerine çıkılması halinde kamu harcamaları artış hızı, kamu gelirlerinin artışına kıyasla daha yüksel olmaktadır. Bu durumda kamu açıkları da süreklilik kazanmakta ve açıkların GSMH'ye oranı hızlanarak devam etmektedir; sonuç olarak kamu kesimi borçlanma gereği sürdürülemeyecek boyutlara ulaşmaktadır (DPT, 2001: 21).

Kamu kesimi borçlanma gereğini ortaya çıkaran kamu harcamalarındaki artış, bu artışın finansmanı için çalışmalar yapılması gereğini ortaya koymaktadır ve araştırmacılar kamu finansman ihtiyacındaki artışın nedenlerini analiz etmeye çalışmaktadır. Örneğin gelişmekte olan ülkeler sınıfında sayılabilecek Türkiye'de kamu kesimi finansman açıkları için başlıca etkenler olarak; istikrarsız büyüme oranları, yüksek reel faiz oranı, geniş çaplı dış ticaret ve bütçe açıkları, aşırı dalgalı döviz kuru ve yüksek enflasyon oranı gösterilmektedir. Bu açıkların temel nedeni, kamu harcamalarının aşırı boyutlara ulaşması ve kamu gelirlerinin bu açıkları karşılayabilecek düzeyde arttırılamamasıdır (Arısoy, 2005: 63–64).

Kamu harcamalarının ekonomideki artışına paralel olarak iktisadi büyümenin azaldığını savunan görüşler olduğu gibi bu harcamaların büyümeyi arttığını savunan görüşler de mevcuttur. Çeşitli veri sepetleri üzerinden yapılan çalışmaların farklı sonuçlar vermesi doğal karşılanabilir; bu durumda önemli olan, yapılan çalışmanın sağlıklı veriler kullanıp kullanmadığını araştırmaktır. Örneğin Uzay (2002), 1971–

1999 yılları arasında Türkiye için kamu büyüklüğü ve büyüme ilişkisini araştırdığı ampirik çalışmasında iki değişken arasında çok kuvvetli olmamakla birlikte negatif bir ilişkinin olduğunu saptamış; ancak ilişki çok kuvvetli olmadığı için kamu büyüklüğünün büyümenin asıl belirleyicilerinden olmayacağını ve bunun sebebinin kamu harcamalarındaki yozlaşmalardan, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılamamasından dolayı gerçekleştiğini belirtmiştir (Uzay, 2002: 21). Arısoy (2005) ise 1950–2003 yılları arasındaki dönemde Türkiye’deki toplam kamu harcamaları ve bu harcamaları oluşturan alt harcama kalemlerini, ekonomik ölçüt olarak Wagner ve Keynes Yasası’nın Türkiye açısından geçerliliğine bakmış ve reel transfer, cari kamu, yatırım, transfer dışı kamu harcamalarından oluşan toplam kamu harcamalarının Wagner hipotezinin öne sürdüğü gibi ekonomik büyüme tarafından etkilendiğini bulmuştur (Arısoy, 2005: 75–76). Kısacası ekonomik büyüme arttıkça kamu harcamaları da bundan etkilenecek artış göstermektedir. Bu harcama kalemlerinde ağırlıklı olarak yatırım faaliyetlerine yönelindiği takdirde, ekonomik büyüme tekrar hızlanmaktadır; çünkü cari ve beşeri yatırım faaliyetlerine aktarılan kaynaklar, ancak orta ve uzun vadede sonuç vermesine karşılık, çoğunlukla ilk 5 yıl içinde maliyetini kendi gelirleriyle amorte etmektedir. Bu açıdan ilerdeki yıllarda getirisi artan bu harcamalar ekonominin lokomotifleri olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle Türkiye açısından, yatırım faaliyeti olarak nitelendirilebilecek eğitim ve sağlık harcamalarının yanısıra Ar-Ge çalışmalarına da eksik kaynak aktarılması, ülke ekonomisinin uzun vadeli istikrarı yakalayamamasındaki en önemli etkenler arasındadır.

Tablo 4- Merkezi Yönetim Bütçesi Borç Stoku 2009–2010 (milyar TL)

	2009 (Yılsonu)	2010 (Şubat)	Yüzde Değişme
Merkezi Yönetim Brüt Borç Stoku	441.507	452.662	2,5
İç Borç Stoku	330.005	339.434	2,9
Dış Borç Stoku	111.503	113.228	1,5
Borç Stoku Döviz-Faiz Yapısı	441.507	452.662	2,5
TL-Sabit Faizli	144.891	154.546	6,7
TL-Değişken Faizli	167.945	170.688	1,6
Döviz Cinsinden	128.671	127.429	-1,0
Döviz Cinsinden Sabit Faizli	91.055	89.442	-1,8
Döviz Cinsinden Değişken Faizli	37.615	37.987	1,0
Borç Stokunun Alacaklıya Göre Dağılımı			
İç Borç Stoku	330.005	339.434	2,9
Piyasa	269.082	277.653	3,2
Kamu Kesimi	60.923	61.781	1,4
Dış Borç Stoku	111.503	113.228	1,5
Kredi	49.920	50.269	0,7
Tahvil İhracı	61.582	62.959	2,2

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950–2006)

Türkiye'nin son dönem KKBG'ni doğru okuyabilmek için, incelenmesi gereken tablolardan biri, merkezi yönetim bütçesinin borç stoku tablosudur. Tablo 4'e göre içborç stoku dışborç stokuna oranla yaklaşık olarak üç kat daha fazladır. 2009 yılından 2010 yılının Şubat ayına geçişte de, iç borç stokunun %2,5 ile, %1,5 olan dış borç stokundan daha çok arttığı görülmektedir. Borç stokunun faiz yapısına bakıldığında sabit faizli borçlanmanın hem miktar hem de artış yüzdesi olarak, daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Borç stokunun alacaklıya göre dağılımı açısından piyasa ile kamu kesimi karşılaştırıldığında oldukça büyük bir fark olduğu göze çarpmaktadır. 2010 Şubat ayı itibariyle 339.434 milyon TL'lik toplam borçlanmanın 277.663 milyon TL'sinin özel sektöre ait olması oldukça dikkat çekicidir.

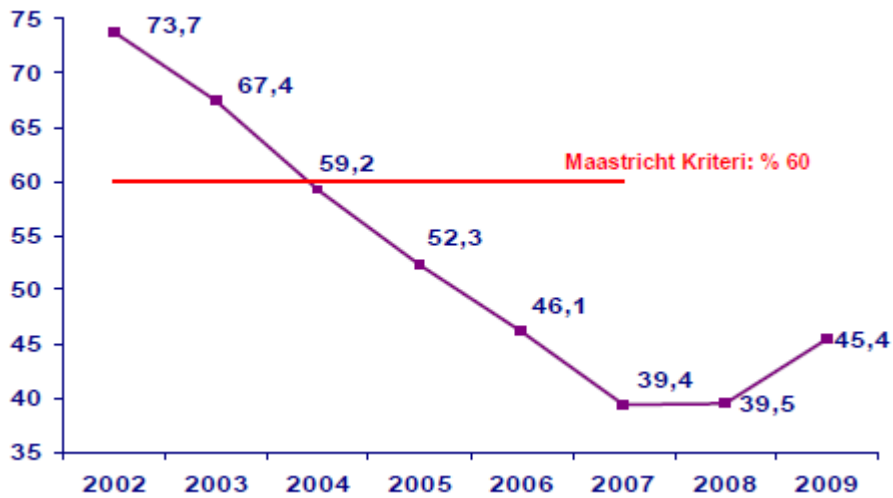
Tablo 5- Toplam Kamu Net Borç Stoku 2002- 2010 Ç1 (milyar TL)

Milyar TL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Toplam Kamu Brüt Borç Stoku	256,9	297,3	332,6	351,3	365,8	355,5	408,2	465,6	475,5
Toplam Kamu Net Borç Stoku	215,3	250,6	274,2	270,3	258,2	248,4	268,0	309,8	315,3

Kaynak: HM, 2010

Tablo 5 itibariyle Türkiye'nin 2002-2010 yılları arasındaki brüt net borç stokuna bakıldığında, cari fiyatlarla olan yüksek artış göze çarpmaktadır. 2002 yılında 215,3 milyon TL olan stokun, 2010 yılında 315,3 milyon TL'ye yükselmesi borç yönetiminde sorunlar yaşandığına işaret etmektedir.

Grafik 5- Maastricht Kriterleri Uyarınca Top. Borç Stoku / GSMH 2002-2009

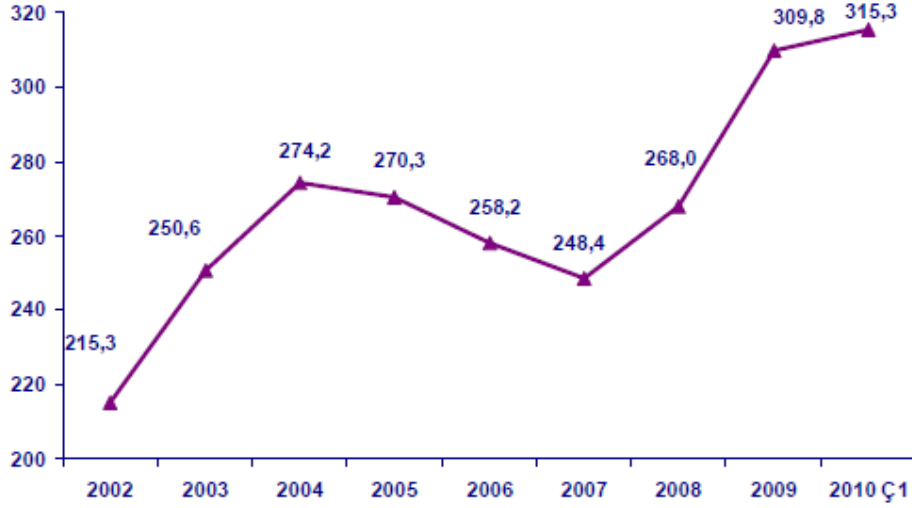


Kaynak: HM, 2010

Türkiye, son 10 yılda yükselen piyasaların getirdiği olumlu etkiler sayesinde toplam borç stokunun GSMH'ye oranında önemli kazanımlar elde ederek %60 olan Maastricht Kriterleri'nin altına düşmeyi başarmıştır; 2002 yılında % 73,7 olan bu oran 2007 yılı ortalarında % 39,4 seviyesine kadar düşmüştür. Ancak 2007-2008 itibariyle

hissedilmeye başlanan küresel kriz neticesinde, bu oranın yükselmesine engel olunamış, Grafik 5’te görüldüğü gibi yükselme eğilimine girmiştir.

Grafik 6- Kamu Net Borç Stoku (Milyar TL) 2002-2010 Ç1



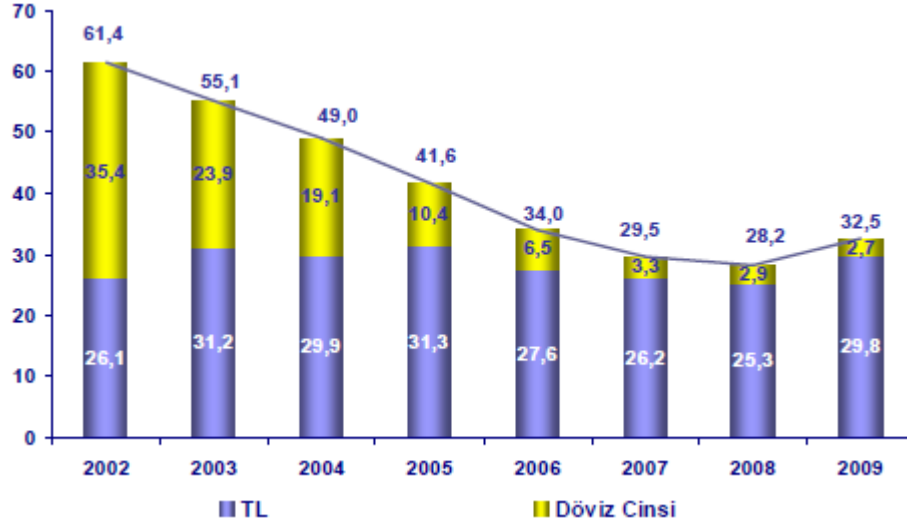
Kaynak: HM, 2010

Krizin etkileri farklı grafiklerde de kendini göstermektedir. Kamu net borç stokunun 2002-2010 yılları arasındaki durumu, grafik halinde verildiğinde daha net bir şekilde anlaşılmaktadır. Dünya konjontüründe olumlu havanın varlığı söz konusu olduğu müddetçe belirli seviyelerde seyreden borç stoku krizle birlikte artmıştır; çünkü Türkiye ekonomisindeki kırılganlıklar hala giderilememiş, ülkenin dış şoklara olan duyarlılığı azaltılamamıştır.

Krizin borçlanma üzerindeki sonuçlarını görmek açısından kullanılabilecek üç temel gösterge, borç stokunun GSMH’ye oranı, toplam borçlar içinde yerli ve yabancı borçlanmanın ağırlıkları ile borçlanmanın hangi faiz türleri üzerinden yapıldığıdır. Örneğin, döviz cinsli borçların toplam borç içindeki oranının ve değişken faizli borçlanma oranının artması krizden olumsuz etkilenildiğini göstermektedir. İlk göstergeye önceki grafiklerde bakıldığı için Grafik 7 ve 8 diğer iki göstergenin sonuçlarını yansıtmaktadır. Toplam kamu kesimi net borcu içinde TL

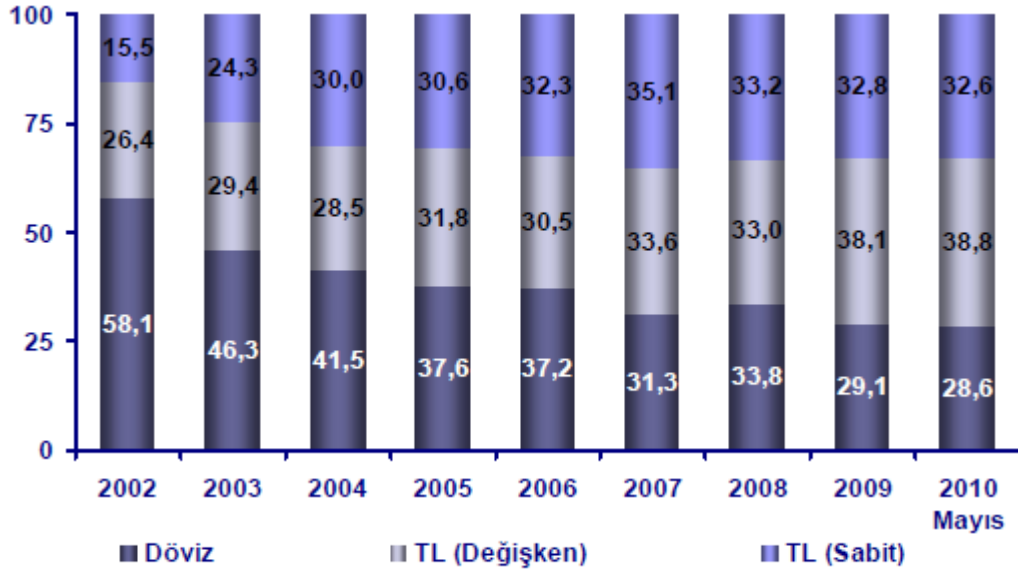
ve döviz cinsi borçların toplam borç içindeki oranına bakıldığında döviz cinsi borçların 2008 yılına kadar arttığı, ancak 2009 yılında artışa geçtiği görülmektedir.

Grafik 7- Toplam Kamu Kesimi Net Borç Stoku / GSYH (%) 2002-2009



Kaynak: HM, 2010

Grafik 8- Merkezi Yönetim Brüt Borç Stokunun Dağılımı (%) 2002-2010



Kaynak: HM, 2010

Faizin değişken, sabit ya da dövizde endeksli olma durumunun yansıtıldığı Grafik 8'e bakıldığında da 2010 yılı Mayıs ayında sabit faizli borçlanmanın önceki yıllara göre oldukça düşük seviyelere indiği, değişken faizli borçlanmalarda ise artış olduğu görülmektedir.

3.5.1. İç Borçlanma

İç borçlar, Hazine'nin ödemek zorunda olduğu borç ile ödemesine kefil olduğu bono ve tahvillerin toplam tutarıdır (Kepenek ve Yentürk, 259). İç borçlanmanın kaynaklarını genel olarak ticari bankalar, sosyal güvenlik kurumları, iktisadi kuruluşlar, ülke sınırları içindeki bireyler ve merkez bankaları şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Kısa vadeli olan iç borçlar, hem reel hem de nominal bazda çok sık değişen faiz yapısına sahip bulunmaktadır. Faiz hadleri, bir hafta arayla yapılan ihalelerde bile hızlı bir şekilde dalgalandığı için, bu şekildeki bir borçlanma yapısı kamunun bir bütçe yılında ne kadar faiz ödeyeceğini tahmin edilemez hale getirmektedir. Bu dalgalanmaların bir nedeni de enflasyon gibi reel değişkenler ile ilgili bekleyişlerdeki değişikliklerin yanı sıra, ihale teknikleri ve ikincil piyasaların yapısındaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır (Bağcı, 2001: 275).

Her yıl düzenli olarak ve yüksek seviyelerde bütçe açığı problemiyle karşılaşan ülkelerin bu açıkları iç borçlanma yoluyla giderme politikaları, iç borç-faiz sarmalıyla sonlanmaktadır; çünkü iç borçlanmaların dış borçlanmaya nazaran daha çok kısa vadelerle gerçekleştirilmesi sonucunda bütçe harcamaları içindeki en büyük payı zamanla faiz ödemeleri almaktadır. Harcamalarını finanse etmek için borçlanan devleti, faiz ödemelerini yerine getirmek için borçlanan bir devlet beklemektedir. Türkiye'nin iç borçlanması ve iç borç faiz ödemeleri, 1990lı yıllarda dışa açılma girişimlerine paralel olarak iç borç faiz oranlarının yükselmesiyle birlikte normal gelirlerin karşılayamayacağı seviyelere yükselmiştir. yüme hızının üzerinde reel faiz ödeniyor olması, ellerinde devlet iç borç senedi bulunduran kesimin milli gelirden aldığı payı arttırmış, toplumdaki farklı gelir gruplarına mensup kesimler arasındaki derinlik hız kazanmıştır (DPT, 2001: 42-43).

Artan iç borçların kambiyo kuru ve ödemeler dengesi üzerindeki olumsuz etkileri vardır ve bu gelişmeler bütçe açığının toplam talep genişlemesinin ithalatı arttırıcı etkisinden kaynaklanmaktadır; ancak bazı ülkelerde bütçe açıklarının yarattığı faiz oranlarındaki yükselmelerin dış sermayeyi ülkeye çekerek kambiyo kurlarını iyileştirdiği de görülmektedir. Bununla birlikte döviz kurlarında görülen bu değerlemenin o ülkenin ihracatını engelleyerek ithalatını teşvik etmesinin ihracata yönelik endüstriler ile ithal ikamesine dayalı sektörlerde iş kayıplarına yol açmasının kamuoyunda korumacılık eğilimlerini tekrar güçlendirmesi gibi sonuçları olacaktır. İç borçların geri ödemeleri, gelirin bir gruptan diğerine dağılımını etkilediği halde, dış borç ödemeleri bir ülkenin toplam reel değerlerinin düşmesine yol açmaktadır (Evgin, 2000: 13). İç borçlanma, milli ekonominin kaldırabileceği büyüklükte olmalıdır. Devlet borçlanılan miktarı vergi veya yeni borçlanma ile karşılayacağı için GSMH miktarı ve kaynaklar ile uyumlu politika üretilmelidir. Tıpkı vergileme kapasitesi zorlanamayacağı gibi borçlanma kapasitesi ve sınırı da zorlanmamalıdır (Özer, 1986: 138).⁸⁷

1989 yılında iç borçlanma Türkiye’de ciddi finansal baskılara yol açmıştır. Bütçe açığını finanse edebilmek için DİBS ihraçları hızlandırılmış, bu durum ticari bankaları asıl bankacılık faaliyetlerinden uzaklatırmıştır. uluslararası piyasalardan ve bankalardan yapılan borçlanmaya DİBS alımına yönelen yerli ticari bankalar portföylerini genişleterek kendileri açısından çok riskli ama o dönem içinde bir o kadar karlı bir iş alanı oluşturmuşlardır. Borçlandıkları kredinin faiz + komisyon

⁸⁷ 1990’lı yıllarda yasamanın yürütmeye bütçe yetkisini devretmiş olması, yürütmenin bütçe açığının iki katına kadar borçlanma yapabilme olanağına kavuşması iç borçları arttırmıştır. 1998 yılında IMF ile yapılan Yakın İzleme Anlaşması’nda, borçlanma üst sınırının bütçe açığının %200’den %15’e indirilmiş olmasına rağmen bu sınırlamaya uyulmamıştır ve borçlanmaya asıl müdahale 17. Stand-By Düzenlemesi ile getirilmiştir. Düzenleme ile konsolide bütçe açığı kadar iç borçlanmaya izin verilmiş ve üst sınırın istisnai durumlarda % 5 oranında aşılabileceği esası kabul edilmiştir. Bu açıdan 2002’de yürürlüğe giren 4749 sayılı yasa, iç borçlanma yetkisinin kullanım esaslarını belirlemiştir (Boratav, 2009: 33–35).

ücret + kur farkları, Hazinesinin ödediği faizin altında kaldığı sürece bu işlemlerini devam etmişlerdir. Bu noktada IMF ile yapılan ve kamu borç stokunun sürdürülebilirliğine odaklanan Yakın İzleme Anlaşması, iç borçlanmanın sürdürülebilirliğine ilişkin artan kuşkuların çözümü olarak görülmüştür. Programda FDF'nin elde edilmesi stratejik hedef olarak belirlenmiş ve hedefe ulaşmak için diğer kamu harcamalarının reel olarak azaltılması istenmiştir (Sönmez, 2008: 149-151).

Küresel krizin etkilerinin yoğun hissedildiği 2009 yılında Türkiye'nin ekonomik faaliyetlerinde daralmalar görülmüş ve bu daralmalar bütçe açığını arttırarak kamu finansman ihtiyacını yükseltmiştir. Faiz dışı fazla hedefinden sapmalar nedeniyle iç borçlanma planlanan tutarın üzerine çıkmıştır; ancak DİBS'lere olan yüksek talep maliyetin düşük seyretmesini sağlamıştır. Ayrıca borçlanmanın TL ağırlıklı yapılması, TL'nin değer kaybettiği dönemlerde borcun sürdürülebilirliği tartışmalarının çıkmasını engellemiştir; ancak 2008'de etkilerini tüm dünyaya hissettiren küresel krizle birlikte GSYH içindeki payı 2002'den beri azalan döviz cinsi ve dövize endekli kamu borç stokunun oranı giderek artış göstermektedir.

Merkezi Yönetim TL Cinsi borç stokunun faiz yapısına bakıldığında değişken faizli borçların sabit faizli borçlara oranının 2002'de daha yüksekken 2010 Mayıs itibarıyla azalmış olduğu görülmektedir (2002'de yüzdesel oranlarda sırasıyla %63,1 ve %36,9 olan değişken ve sabit faizli yapılanma, 2010 Mayıs'ta %54,1 ve %45,9 olarak gerçekleşmiştir). Nakit iç borçlanmanın vadesi açısından da 2002'de 9,4 ay olan vade 2010 Haziran'ında 40,8 aya yükselmiştir (HM, 2010).

Tablo 6- Hazine Nakit Gerçekleşmeleri 2007-2009

Milyon TL	2007	2008	2009
İç Borçlanma (Net)	12.364,4	10.330,6	50.815,8
Kullanım	108.784,5	96.286,5	138.876,1
Ödeme	96.420,1	85.955,9	88.060,4

Kaynak: HM, 2010

Tablo 6'ya göre, Hazine'nin nakit gerçekleşmeleri içinde net iç borçlanmaya bakıldığında 2007 yılında 109 milyar TL olan borç kullanımının 2009 yılında 139 milyar TL'ye çıktığı, ödemenin 96 milyardan 88 milyar TL'ye düştüğü ve borçlanmaya net kalem üzerinden bakıldığında üç yıl içerisinde 4 kat arttığı görölmektedir; çünkü kriz dönemlerinde düşük talep nedeniyle yeteri kadar üretim yapılamamaktadır. Ekonomideki bu durgunluk, iş aleminde ve hanehalklarından elde edilen vergi gelirlerini düşürdüğü için harcamaların finansmanı borçlanmayla karşılanmaktadır.

Tablo 7- 2009 Yılı İç Borçlanma Enstrüman Çeşidine Göre Dağılım (%)

Enstrümanlar	Sabit Kuponlu TL DİBS	TÜFE'ye Endeksli TL DİBS	TL Cinsi GES	Değişken Faizli TL Cinsi DİBS	Döviz Cinsi GES ⁸⁸	İsk.lu TL DİBS
Yüzdesel Dağılım	5,4	15,0	0,8	24,1	0,1	54,6

Kaynak: HM, 2010

2009 yılı itibariyle iç borçlanma enstrümanlarının dağılımına bakıldığında en büyük payın % 54,6 ile iskontolu TL cinsi DİBS'lerde olduğu görölmektedir. İskontolu senetleri %24,1 'lik oranla değişken faizli senetler takip etmektedir. TÜFE'ye endeksli senetler % 15 oranında yer tutarken sabit kuponlu senetler % 5,4

⁸⁸ Borçlanma enstrümanlarını çeşitlendirmek ve yatırımcı tabanında genişlik sağlayabilmek için Gelire Endeksli Senetler hazırlanmış ve ilk olarak 2009 yılında ihaleye çıkarılmıştır.

seviyesinde kalmıştır. Bu durum ekonomideki dalgalanmanın sonucu olarak risk algısının yükseldiğine işaret etmektedir.

Tablo 8- İç Borç Stoku (Milyon TL) 2004-2009

Ödemeler	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Anapara Ödemeleri	133.500	135.222	118.893	114.193	94.030	98.165
Tahvil	76.803	82.651	92.139	94.831	83.268	78.890
Bono	56.698	52.571	26.754	19.363	10.762	19.275
Faiz Ödemeleri	50.053	39.270	38.659	41.540	44.516	46.762
Tahvil	39.171	33.088	36.207	39.693	43.736	44.711
Bono	10.882	6.181	2.451	1.846	780	2.051
Borçlanma	163.596	155.520	125.581	118.033	113.547	153.343
Tahvil	102.040	115.404	107.052	102.130	94.941	134.010
Bono	4.859	-12.455	-8.224	-3.460	7.844	58
İç Borç Stoku	224.483	244.782	251.470	255.310	274.827	330.005
Tahvil	194.211	226.964	241.876	249.176	260.849	315.969
Bono	30.272	17.818	9.594	6.134	13.978	14.036
GSYH'ya Oranlar						
İç Borç Stoku	40,2	37,7	33,2	30,3	28,9	34,9
Tahvil		34,7	35,0	31,9	29,6	27,5
Bono	5,4	2,7	1,3	0,7	1,5	1,5
GSYH	559.033	648.932	758.391	843.178	950.098	946.678

Kaynak: DPT, HM, Temel Ekonomik Göstergeler 2010

İç borç stokuna tahvil ve bono üzerinden karşılaştırmalı olarak bakıldığında, tahvil ödemelerinin her yıl için bono ödemelerinden yüksek olduğundan, ekonomik birimlerin daha çok tahvil aracılığıyla borçlanmayı tercih ettiği anlaşılmaktadır. 2004 yılında GSYH 559 milyar TL iken iç borç stoku toplamı 225 milyar TL seviyesindedir. Her ne kadar bu miktarın tümü aynı yıl içinde ödenmeyecek olsa da borcun çevrilebilirliği açısından oldukça yüksektir. 2009 yılına doğru GSYH miktarında düzenli olarak artış gerçekleşmiştir; ancak 2008 yılında GSYH'ye oran olarak % 28,9 olan iç borç stoku oranı 2009'da % 34,9'a yükselmiştir. Tahvillerin oranı % 27,5 olarak gerçekleşmişken bonoların oranı %1,5 seviyesinde kalmıştır.

3.5.2. Dış Borçlanma

İç borçların kalkınmanın finansmanında yetersiz olması, gerekli fonları yaratamaması ve ülkelerin sahip oldukları tasarruf, yatırım ve üretim seviyesi olarak istedikleri kalkınma hızını sağlamada yetersiz kalması nedeniyle ithalat-ihracat dengesi açısından dış finansmanı sağlamak ve iç kaynakların yetersizliğini telafi etmek için dış kaynaklara başvurulmaktadır (Özbilen, 1999: 67). Bu doğrultuda, hem resmi kaynaklardan hem de özel kaynaklardan borçlanmaya başvurabilen Hazine açısından, dış borçlanmaya başvurulmasının başlıca iki sebebi vardır. Bunlar; ödemeler dengesindeki cari işlemler açığının ve seçilmiş projelerin finansmanını sağlamaktır. Resmi kaynakları, yabancı devletlerden ve uluslararası kuruluşlardan alınanlar temsil ederken özel kaynakları uluslararası para ve sermaye piyasalarından yapılan transferler temsil etmektedir. Dış piyasalardan borçlanmada Hazine, ilgili bankadan veya bankalardan kredi talep etmektedir. Birden fazla banka veya kuruluşun bir araya gelerek karşıladığı kredi, sendikasyon kredisi olarak tanımlanmaktadır. Bunun dışında Hazine'nin uluslararası piyasalara devlet tahvili ihraç ederek de borçlanmaya gitmesi söz konusu olmaktadır (Sönmez, 2008: 145).

Yabancı paralarla alınan dış borçların faiz ve anapara itfa bedelleri de yine yabancı paralarla ödenmektedir. Bu çeşit borçlar borç veren devletin kendi hazinesinden verilebileceği gibi aynı yabancı ülkenin özel sermaye çevrelerinden de karşılanabilmektedir (Erginay, 1994: 220). Devletin dış finansman kaynakları, yabancı özel yatırımlar, yabancılardan özel borçlanmalar, devletlerarası borçlanmalar ve uluslararası mali kurumların açtıkları krediler ve dış yardımlardır (Türk, 2003: 270).

Kamunun yüklü miktarda dış borcunun olması, kamunun içerden borçlanamadığı; yabancı fonlar, hibe, uluslararası kurumlardan düşük faizli krediler, proje finansmanı ve ticari borçlanmalar yaparak ihtiyaçlarını karşıladığı anlamına gelmektedir. Dış borçlanmanın iyi bir şekilde yönetimi, bu borçlanmayı da kolay hale getirecek ve iç-dış tercihin daha sağlıklı yapılmasını gündeme getirecektir. Borçların etkin bir şekilde idaresi, makro ekonomik dengesinin iyi kurulması, iyi kurgulanmış finansman teknikleri, sağlam ve kapsamlı borçlanma politikaları, bütçe harcamalarının kontrolü, borçlanma piyasalarındaki geçici dalgalanmalardan korunmak için yeterli döviz rezervleri ve maliyetlerde sağlanacak tasarruflarla mümkün olmaktadır (Bağcı, 2001: 106–108).

Dış borçlanmaya başvurulmasının temel nedenleri şunlardır (Orhaner, 2007: 247):

—Sosyal sabit sermaye alanında ihtiyaç duyulan büyük yatırımların gerçekleştirilmesine yardımcı olmak,

—İhracatın artması için gerek duyulan yatırımların gerçekleştirilmesine yardımcı olmak,

—Kalkınma hızını gerçekleştirecek yatırımların artmasına neden olmak,

—İhraç gelirlerinin düşük olması nedeniyle ithal mallar için ihtiyaç duyulan dövizin az olmasının olumsuz etkilerini gidermeye yardımcı olmak,

—Yatırımların artmasına paralel olarak ithal talebinin artmasına yardımcı olmaktır.

Dış kaynaklardan sağlanan borçlanmanın rasyonel olarak kullanmanın koşulu, ödenecek faiz oranının ekonominin büyüme haddine eşit ya da ondan düşük olmasıdır. Ülkeye çekilen dış tasarruf kaynakları yatırımlara yönlendirilip vade

sonunda itfa fonu oluşturabilecek gelir sağlamadığı sürece uzun dönemde ekonomik açıdan zarar ediliyor demektir; çünkü dış borç alındığı ve geri ödendiği dönemlerde transfer niteliğinde bir işlem değildir. Gerçek kaynak aktarımı oluşturan bir işlemdir. Borcun alındığı dönemde ülkeye gerçek anlamda kaynak aktarımı yapılmaktayken faizi ile birlikte geri ödendiğinde dış ekonomik ajanlara ülke kaynakları üzerinde tasarruf hakkı sağlayan satın alma gücü aktarılmış olmaktadır (nder ve diğerleri, 1993: 39).

Dış borçlanmada, borçlanma döviz üzerinden yapıldığından enflasyonist bir ortamda bulunan ekonominin önemli sorunlarından biri de para piyasalarında yaşanan dalgalanmalardan çok fazla etkilenmesidir. Döviz fiyatlarının sürekli bir artış gösterdiği dış ticaret bilançolarının devamlı açık verdiği ülkelerde alınan borçlar kat kat fazlasıyla geri ödendiği borçlanmak suretiyle dışarıya kaynak aktarımı oldu için bu uygulamanın ekonomiye aşırı bir yük getirdiği görülmektedir (zbilen, 1999: 291).

Türkiye’de dış borçlar, i borçlara nazaran daha eski bir geçmişe sahiptir (İnce, 1976: 18). Dış borçlar, ekonomi politikalarının doğrudan sonuçlarıdır, yani aslen belirleyici olan ekonomi politikalarıdır (Kepenek ve Yentürk, 2000: 260). Uluslararası ilişkilerin, kurulan uluslararası kredi ve yardım kuruluşları sayısının artması nedeniyle, dış borçlanma giderek ön plana çıkmış, kalkınmalarını gerçekleştirmek için gelişmekte olan ülkelerin dışarıdan borçlanmaya başvurmaları kaçınılmaz olmuştur. Bu ülkelerde kalkınma için sağlam bir sermaye piyasasının oluşturulamaması ve şartlar için gerekli sermaye mallarının, teknik malzeme ve nitelikli eleman sayısı bakımından yetersiz olması dış kaynaklara başvurmayı zorunlu hale getirmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nda olduğu gibi Cumhuriyet

tarihinde de dış borçlanmaya iç borçlanmadan önce başvurulmasının altında yatan temel sebeplerden biri de bu olmuştur (Erdem, 1995: 46).

Ödemeler dengesi güçlüğü çeken Türkiye gibi ülkelerin dış ödemelerinde önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır; çünkü dış ticaret dengesi devamlı açık verdiği için, dış borç ödemeleri ya yeni dış borç alınarak yapılacak ya da konsolide edilerek vadeleri uzatılacaktır. Bu nedenle dış borçlanmaların ekonomik kalkınma için gerekli yerlere sevk edilmesi, tüketim harcamaları için kesinlikle kullanılmaması önerilmektedir. Dış borçlanmada uluslar arası ilişkiler, devletlerin ve uluslar arası kuruluşların ekonomik ve hatta politik çıkarları söz konusudur. Dış borçların bazı ülkeleri, diğer güçlü ekonomilerin uydusu haline getirdiği görülmektedir (Özer, 1986: 137).

Türkiye’de olduğu gibi hemen her ülkede alınan dış borçların çok büyük bir bölümü güçlü sermaye kesimine gitmektedir. Vergi avantajlarıyla tasarruflarını yatırımlara yönlendirmesi beklenen büyük sermaye, kamu kesimi borçlanma gereksinimine sebep olup, dışarıdan borç alındığında açıklar bu borçlarla finanse edileceğinden aslında borçlanmadan kendisi yararlanmış olmaktadır. Ayrıca içeride monopolistik ya da oligopolistik piyasa yapıları veya doğrudan hükümetten sağlanan ucuz krediler yoluyla haksız kazanç elde edilerek dış tasarruflar bu yolda kullanılmaktadır. Ortaya çıkan faiz yükü ise toplumun üzerine yüklenilmektedir (Önder, 2002: 27).

Devletlerin dış borçlanması borcun kaynağına göre ve borçlanmanın niteliğine göre değişik şekillerde sınıflandırılmaktadır. Borçlanma kaynağına göre, devletten devlete uluslar arası kuruluşlarda ve dış mali piyasalardan borçlanma söz

konusudur. Özellikle Türkiye açısından borçlanma yapılan uluslararası kuruluşların başlıcaları şunlardır (Uluatam, 2001: 434);

—Dünya Bankası,

—İslam Kalkınma Bankası (Islamic Development Bank),

—İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization For Economic Cooperation And Development),

—Uluslararası Para Fonu, IMF,

—Asya Kalkınma Bankası (Asian Development Bank),

—Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank),

—Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu.

Başlıca dış borçlanma yöntemleri ise; hükümet kredileri, çok taraflı finansman kuruluşlarından sağlanan kredileri ile ihracat ve ticari krediler bütünü olan klasik finansman ile yap-işlet-devret, yap-işlet modelleri ve sermaye piyasası işlemleridir (DPT, 2001: 81).

Dış borçlanmanın kalkınma açısından olumsuz sonuçları bulunmaktadır; dışa bağımlılığı arttırdığı, borcun ödenmesi durumunda ödemeler dengesini olumsuz etkilediği, ülke içi enflasyonu hızlandırdığı ve ülke içi israf riski yarattığı görülmektedir. Dış borçların kısa dönemde geri ödenme kapasitesinin ölçüsü olan dış borç servis oranı, ihracatın toplam dış borçlara bölünmesiyle bulunmaktadır ve bu oranın yüksekliği borçların geri ödenme kapasitesinin zayıflığına işaret etmekte, aynı zamanda döviz gelirlerinin ne kadarının dış borç anapara ve faiz ödemelerine gittiğini göstermektedir (Orhaner, 2007: 247). Bu anlamda Türkiye genellikle cari işlemler açığı verdiği için, yani ithalat giderleri ihracat gelirleriyle tam olarak

karşılanamadığı için dış borçlanmalarındaki artışa paralel olarak konjonktürel dalgalanmalardan daha çok etkilenmektedir.

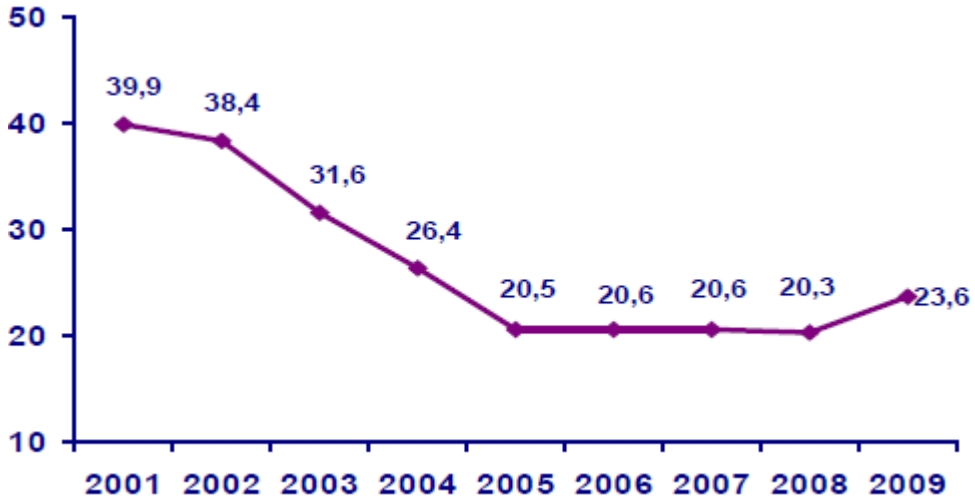
Tablo 9- Türkiye Brüt Dış Borç Stoku 2004–2009 (milyar dolar)

Milyar dolar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toplam Dış Borç Stoku	161,0	169,9	207,8	249,6	277,0	268,2
Kısa Vade	32,2	38,3	42,6	43,1	50,4	49,6
Uzun Vade	128,8	131,6	165,2	206,4	226,6	218,6
Kamu Sektörü	75,7	70,4	71,6	73,5	78,3	83,4
Kısa Vade	1,8	2,1	1,8	2,2	3,2	3,6
Uzun Vade	73,8	68,3	69,8	71,4	75,0	79,8
TCMB	21,4	15,4	15,7	15,8	14,1	13,3
Kısa Vade	3,3	2,8	2,6	2,3	1,9	1,8
Uzun Vade	18,1	12,7	13,1	13,5	12,2	11,5
Özel Sektör	63,9	84,1	120,6	160,2	184,7	171,5
Kısa Vade	27,1	33,4	38,3	38,7	45,3	44,2
Uzun Vade	36,8	50,7	82,3	121,5	139,3	127,3
Net Dış Borç Stoku	103,0	98,8	108,4	133,6	150,7	145,7
Net D.B.S/GSYH	% 26,4	% 20,5	% 20,6	% 20,6	%20,3	%23,6
GSYH	390,4	481,5	526,4	648,8	742,1	617,6

Kaynak: HM, 2010

2004–2009 yılları arasında Türkiye’nin dış borç stokunda artış olduğu görülmektedir. 2004 yılında 161 milyar dolar olan borç, 2009 yılında 268 milyar dolara yükselmiştir. 2009 yılı için uzun vadeli borçların miktarı 218 milyar dolar iken kısa vadeli borçlar 50 milyar dolar civarındadır. Kamu sektörü ile özel sektör karşılaştırıldığında 2004 yılında sırasıyla 75, 7 ve 63,9 milyar dolar olan borç stokunun 2009 yılında 83,4 ve 171,5 milyar dolar olduğu görülmektedir. 5 yıllık dönem içinde özel sektör borcu, kamu borcunun iki katına ulaşmıştır. İleri dönemlerde özel sektör borçlarının sıkıntı yaratabileceğini gösteren bu tabloya dikkat edilmeli, borç yönetiminde sadece kamu borcu üzerinde durulmamalıdır. Net dış borç stokunun GSYH’ye oranına bakıldığında nispeten yıllar itibariyle paralellik görülmektedir.

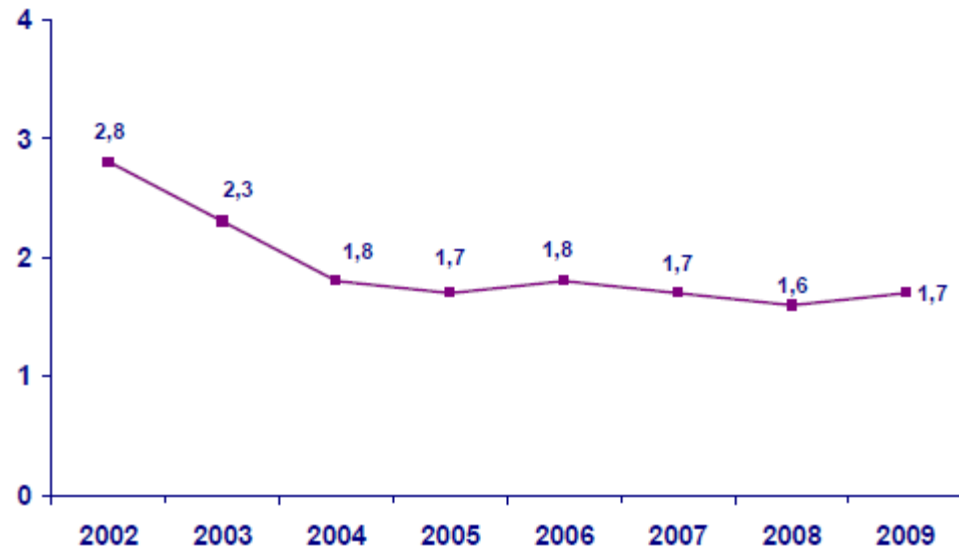
Grafik 9- Türkiye'nin Net Dış Borç Stoku / GSYH (%) 2001–2009



Kaynak: HM, 2010

Net dış borç stokunun GSYH'ye oranına grafik olarak bakıldığında, 2001 yılından itibaren görülen azalmanın 2005–2008 yılları arasında % 20'ler civarında bir seyir izlediği anlaşılmaktadır. 2009'la birlikte GSYH, 617 milyar dolara ulaşmış olmasına rağmen borç stoku büyüme hızı daha büyük olmuş ve oransal olarak net dış borç stoku oranı yükselmiştir.

Grafik 10- Ödenen Dış Borç Faizleri / GSYH (%) 2002–2009



Kaynak: HM, 2010

Dış borç için ödenen faizlerin GSYH'ye oranının arttığını gösteren Grafik 10'a göre 2002 yılında % 2,8 olan oran, ilk başta azalmış 2008'den itibaren hafif bir yükseliş göstermiştir. Bu durum toplam dış borç stokunun GSYH içindeki payının yükselmesinde artan faiz yükünün de etkili olduğunu göstermektedir. Türkiye'nin borçlanma durumunu analiz edebilmek için son 10 yılın incelenmesi doğru değildir; çünkü dünya çapında görülen olumlu havanın etkisiyle pozitif yaklaşımların yapılıyor olması ülkenin net durumunu görmeyi engellemektedir. Borç yönetiminin iyileştirilmesi için yürütülen politikaların asıl etkilerinin kriz ortamlarında değerlendirilmesi gerekir.

4. BÖLÜM GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Günümüzün en çok tartışılan konularının başında gelen küreselleşme; ekonomiden siyasete çok çeşitli alanlarda köklü değişimlere neden olmaktadır. Bu değişim, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yeni yönetim anlayışını gerekli kılmaktadır (Köse, 2003). Anlamı üzerine uzun tartışmaların yapıldığı küreselleşme, devlet aygıtının yapısını da derinen etkilemektedir. Bu etkilenişin boyutu, ülkelerin yapısına göre farklılık göstermesine rağmen, özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için ortak sayılabilecek genel bir sonuç, bu etkilenmenin olumsuz yönde olduğu ve neoliberal anlayış doğrultusunda devletin küçültölme faaliyetlerinin bu ülkelere ciddi zararlar vermekte olduğudur.

Devletin ekonomideki yerine bakıştaki farklılığın belirgin olarak ayrışmaya başladığı fikir akımları Klasikler ve Keynesyenler olarak genelleştirilebilmektedir. Daha sonra gelen neo ve post akımların her biri, bu bakış açlarına çeşitli katkılarda bulunmuş, belli noktalarda birleştirmeler yapılmıştır; ancak tartışmaların asıl çıkış noktasına ait düşünceleri Klasikler ve Keynesyenler oluşturmuştur. Tarafsız bir devlet anlayışından yola çıkan Klasikler, iktisadi hayata yapılacak her türlü müdahalenin piyasanın işleyişini bozacağını belirterek, her ekonomik birimin kendi faydasını maksimize etme çalışmalarının piyasada görünmez eli oluşturacağını ve bu nedenle devlet müdahalesini sakıncalı olduğunu savunmuşlardır. John Maynard Keynes'in öncülüğünde şekillenen Keynesyen düşüncede ise, piyasanın kendi içinde barındırdığı eksikliklerin ve asimetrik bilginin, piyasanın etkin işlemesinin önündeki en büyük engeller olduğu, bu nedenle devlet müdahalesi olmadan ekonomide istenilen hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığı savunulmaktadır.

Bu farklılıklar, ülkelerin mevcut koşullarına göre uygulamak istedikleri politika uygulamalarına da yansımış, bu süreçte çeşitli kurumlar görevlendirilerek yeni sistemlere işlerlik kazandırılmak istenmiştir. Klasik ekolün 1929 Büyük Buhran'ına çözüm bulamayışı sonrasında devletçi politikalar uygulanmaya başlanmış ve hem bu buhranın hem de Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'nın etkileri bu şekilde giderilmeye çalışılmıştır. 1970'li yıllara kadar büyük ölçüde olumlu sonuçlar veren müdahaleci ve planlamacı devlet yapılanması 1970li yıllarda yaşanan iki petrol krizinin ardından sorgulanmaya başlanmış, çözüm olarak tekrar liberal sisteme geçilmesi önerileri neredeyse dünya çapında kabul görür olmuştur. Planlamacı süreçte belli kuruluşlar ön plana çıkmış ancak petrol krizleriyle birlikte bu kuruluşlar zaman içinde geri plana itilmeye başlanmıştır.

1970'li yıllara ithal ikame stratejisiyle giren Türkiye, dışa olan bağımlılığını ve döviz dar boğazını çeşitli yollarla aşmak istemiştir. Bu strateji ile, yurtdışından ithal edilecek malların üretiminin ülke içinde yapılması amaçlanarak, yurtiçi üretimin arttırılması ve ulusla kaynakların ülke içinde kalması hedeflenmiştir; ancak ithal edilen ana malların üretimi için gerekli olan ara malların hala ülke içinde üretilmiyor olması nedeniyle ara mallarında yurtdışına olan bağımlılık devam etmiş, karşılanamayan giderler nedeniyle borçlanma yoluna gidilmiştir. Durdurulamayan ve sürekli artan borçlanmanın önüne geçilememesi sorunuyla mücadele eden Türkiye, liberal anlayışın yeniden canlanmaya başlaması sonucu henüz altyapısını hazırlayamadan ülke sınırlarını yurtdışı sermayeye açmak zorunda bırakılmıştır. Bu zorunluluğu yönetecek kurumlara ihtiyaç olduğu için, 1983 yılı öncesinde Maliye Bakanlığı bünyesinde görev alan Hazine, bu yapıdan ayrılarak kendi içinde yeniden kurumsallaştırılmıştır.

Süreç içerisinde ön plana çıkması istenen kurumlar belirlenirken bu kurumların yönetici kesiminin niteliği de önceden tasarlanarak, bu yönde eğitim almış kişilerin bürokratik yapıda yerini alması sağlanmıştır. Ülkeleri *belirli bir hizaya* getirmeyi amaçlayan istikrar ve yapısal uyum programlarının, her kriz sonrasında sistemli olarak uygulamaya geçirilmesini ve bu programları etkin bir şekilde yürütecek uzmanlığa sahip kişilerin yönetici kadrolarına atanmasını günün koşullarına veya değişen iktidarlara bağlamaya çalışmanın anlamsızlığı ortadadır. Başta Şili ve Meksika olmak üzere Latin Amerika ülkelerinin ve Türkiye'nin, şiddet dereceleri farklı olmakla birlikte benzer krizlere girmesi ve sorunun temelinde IMF reçetelerinin tam olarak uygulanmamasına bağlanması gibi anormal durum ve yaklaşımların varlığı, ülke gerçeklerinin üzerini örtme girişimlerinin net göstergeleri olarak algılanmalıdır. Kalkınma açısından Dünya Bankası'na, sözde parasal istikrar açısından IMF kredilerine bağımlı hale getirilen Türkiye'de bu sistemden çıkış yolu olarak hala tam bir politika bütünlüğünün oluşturulamamış olması kaygı vericidir. Ayrıca özelleştirme, liberalizasyon ve deregülasyon temelli politikaların, sürdürülebilir kalkınmanın ve ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi için ülkelere ön koşul olarak sunulmasının arkasında çeşitli senaryolar mevcuttur. Yıllardır sürdürülen ancak henüz hiçbir ülkede başarıya ulaştığı görülmemiş bu politikalar, özellikle krize sürüklenen ülkelerin ağır borçlandırılması sonucu uygulanmaktadır. 1980'lerin sonunda serbestleşme adına zamansız dışa açılma, Gümrük Birliği'ne girişte olduğu gibi sınırların tek taraflı kaldırılması, yüksek faiz-düşük kur politikasıyla sıcak paranın ülke girişinin hızlandırılması, hesapsız aşırı borçlanma ve tüketim artışı, yapısal sorunlardan kaynaklanan ani kırılmalar, sıcak paranın ani çıkışıyla altüst olan dengeler ve kısa vadede krizden çıkış uğruna ABD merkezli-IMF

tabanlı yapısal dayatmacı programlar. Türkiye'nin asıl kısır döngüsünün temel taşları olan bu unsurların devreden çıkarılmasının tek yolu bağımsız politikalar üretilebilecek sistemin kurulmasıdır. Bu nedenle mevcut koşulların en kısa sürede değiştirilerek ülke şartlarına uygun plan ve programların hazırlanması gerekmektedir.

Birçok kanun hükmünde kararname ve kanun aracılığıyla kurumsal yapısında ve faaliyet alanlarında değişiklik yapılan Hazine, yürütme içinde güçlendirilerek ekonomi alanında oldukça önemli bir mevkiye getirilmiştir. 2001 krizinden itibaren Başbakanlığa bağlı Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı'nın hiyerarşisi altında faaliyette bulunan Hazine, fiiliyatta özerk bir yapıya dönüştürülerek eşitler arası birinci konumuna yükseltilmiştir; ancak devletin kasası sıfatını taşıyan bir kurumun böyle bir konuma yükseltilerek vaat edilen şeffaflığı göstermemiş olmasının çeşitli sakıncaları mevcuttur. Bu nedenle Hazine'nin, hem şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlaması hem de ulusal politikalar üretebilmesi adına daha açık ve etkin uygulama alanlarının yaratılması gerekmektedir.

2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı kanunla, Hazine'nin borç yönetimi alanındaki görev tanımı genişletilmiş ve borçlanmada söz sahibi olma durumu bu kanunla netleştirilmiştir. Ayrıca her maddede Hazine'den sorumlu devlet bakanının görevlerine ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Çağımızın en önemli sorunlarından birini teşkil eden borçlanma konusu, kritik değerleri aştığında borçlu ülkenin başka ülkelerden veya uluslararası kuruluşlardan yararlanma olanağını ortadan kaldırdığı için ülke iflaslarını beraberinde getirmektedir. Bu nedenle borç yönetiminin çok iyi kurgulanması ve borçlanmanın en düşük maliyet ve risk altında gerçekleştirilmesi hayati önem taşımaktadır. Bu açıdan Hazine Müsteşarlığı'nın ve borç yönetiminin

çok iyi analiz edilmesi ve gelecek için yapılan öngörülerin sağlam temeller üzerine inşa edilmesi gerekmektedir.

Dünyada yaşanan son gelişmeler turnusol kağıdı gibi ülkelerin uyguladıkları politikaların net sonuçlarını göstermek açısından oldukça faydalı olmuştur. Dünya konjonktüründe son 10 yıldır yaşanan olumlu hava ile düşük faizlere rağmen yüksek sermaye akışları, borç almada sağlanan kolaylıklar, ticaret dengelerinin cari işlemler açığını düzeltici etkileri, özellikle gelişmekte olan ülkelerin mevcut durumunu olduğundan daha iyi göstermiştir; ancak krizle birlikte görünen tablonun altındaki asıl gerçekler günışığına çıkmaya başlamış ve örneğin Türkiye'nin borç yönetimi alanında yaşadığı gelişmelerde ibre tersine dönmeye başlamıştır. Bu açıdan ekonomideki kırılganlıkların hala devam ediyor olması, borç yönetimi alanında istenilen noktalardan uzak olunduğunu göstermektedir. Bu durumda yapılacak olan, günün koşullarına göre değil, ülke şartlarına ve etkin politika önermeleriyle şekillenecek hedeflere göre borç yönetimini sağlam temellere oturtmaktır.

5. EK 1

Tarihsel Gelişim Süreci İçinde Hazine'nin Kanun Hükmünde Kararnameleri ve Kanunları

a) 1983 - 188 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulması, 17.06.1982 tarihli ve 2680 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 13.12.1983 tarihinde kararlaştırılmıştır. Ekonomi ve dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi için HDTM'nin kurulması, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemek olan bu kararnamede HDTM'nin sekiz maddeden oluşan görevlerine de yer verilmiştir. Bu görevler;

a) Ekonomi ve dış ticaret politikalarının hedeflerinin tespiti ile ilgili çalışmaları yapmak ve kararlaştırılan politikaları uygulamak,

b) Hazine, para kredi nakit hareketleri ile devletin iç ve dış borç işlemlerini yapmak,

c) Hazine işlemlerine ait kanun tasarılarını ve diğer mevzuatı hazırlamak ve hazırlanmasına yardımcı olmak,

d) İhracat ve ithalatın kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde yürütülmesini yapmak,

e) İki taraflı ve çok taraflı iktisadi ve ticari anlaşmalarla ilgili hizmetleri yürütmek,

f) Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinin genel yatırım ve finansman programını hazırlamak, uygulamasını izlemek,

g) Bankalar ve sermaye piyasasına ilişkin politikaları hazırlamak, uygulamasını izlemek ve denetlemek,

h) Diğer kanunlarla yukarıdaki konularla ilgili olarak verilen görevleri yapmaktır.

Başbakanlığa bağlı olarak kurulan müsteşarlık, başbakanın ilgili yetkilerini devlet bakanı ve başbakan yardımcısı veya devlet bakanı aracılığıyla yerine getirmesi halinde yönetilmiştir. Müsteşarlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan oluşturulmuştur. Bu kararname ile müsteşarlığın ana hizmet birimleri başkanlık olarak kurulmuştur. Bu başkanlıklar;

—Dış Ekonomik İlişkiler Başkanlığı,

—Banka ve Kambiyo Başkanlığı,

—Kamu Finansmanı Başkanlığı,

—İhracat Başkanlığı,

—İthalat Başkanlığı,

—Anlaşmalar Başkanlığıdır.

Dış borçlanmalarla ilgili hazırlık, sözleşme, kefalet ve garanti gibi işlemleri yapmak, yabancı ülkeler ve piyasalardan borç almak ve yabancı piyasa, ülke ve kuruluşlara borç vermek, şartlarını belirlemek ve uygulamak Dış Ekonomik İlişkiler Başkanlığı'nın görevleri arasında sayılmıştır. Kamu Finansmanı Başkanlığı'nın görevleri ise; hazine işlemlerini yapmak, hazine mevcutlarından devlete ait para, kıymetli maden ve değerleri muhafaza etmek, nemalandırmak, Devlet tahvili, Hazine bonusu, borçlanma senedi çıkarmak, Hazine kefaleti verilmesi işlemlerini yürütmek

ve devlet borçlarının yönetimine ilişkin olarak her türlü iç borçlanmaların hazırlık, sözleşme, ihraç, dış borçlanmalar da dahil olmak üzere tediye, itfa ve kayıt işlemlerini yürütmektir.

Müsteşarlığın ayrıca, danışma ve denetim birimleri mevcuttur ve bunlar;

—Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanlığı,

—Hukuk Müşavirliği,

—Müsteşarlık Müşavirleri,

—Hazine Kontrolörleridir.

Müsteşarlığın yardımcı birimleri;⁸⁹

—Personel Dairesi Başkanlığı,

—Savunma Uzmanlığıdır.

Müsteşarlık aynı zamanda bakanlıkların kuruluş ve görev esasları, bölge valiliği, genel kadro ve usulü hakkında kanun hükmünde kararnameler ve il idaresi kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir. Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü ise, HDTM'nin bağlı kuruluşudur.

KHK'nin 33. maddesinde müsteşarlığa diğer kurumlardan aktarılan görev ve yetkilere yer verilmiştir. Bu KHK'den önce; TCMB, Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği, Bankalar ve Yeminli Murakıpları Kurul Başkanlığı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü ile ilgili olarak Maliye Bakanı ve Bakanlığına çeşitli mevzuatlar ile verilmiş olan görevler, KHK'nin yürürlüğe girmesinden itibaren HDTM'ye verilmiştir. İhracat, İthalat ve Anlaşmalar Genel Müdürlükleriyle Konjonktür ve Yayın Dairesi Başkanlığı ile ilgili olarak Ticaret Bakanı ve Bakanlığına verilen görevler de söz

⁸⁹ Kontrolörlük Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ile Konjonktür ve Yayın Dairesi Başkanlığı Genel Sekreterlik bünyesinde yer almaktadır.

konusu kararnamenin yayım tarihiyle birlikte HDTM'nin görevlerine dahil edilmiştir. Ayrıca, 37. maddede diğer kurumlardan devredilen görev ve yetkiler nedeniyle kaldırılan kanunlara yer verilmiştir. Bunlar; 2996 sayılı Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ve 3614 sayılı Ticaret Bakanlığı Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun ile diğer Kanunların bu KHK'ye aykırı hükümleridir.

b) 1984- 232 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 188 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Bakanlar Kurulu tarafından 08.06.1984 tarihinde, 188 sayılı KHK'de değişiklik yapılmasına dair 232 sayılı KHK kabul edilmiştir.⁹⁰ Bu KHK ile 188 sayılı KHK'ye “Müsteşara yardımcı olmak üzere üç Müsteşar Yardımcısı görevlendirilebilir” hükmü ilave edilmiştir.

188 sayılı KHK'nin 6, 7, 8, 9, 10, 11 ve 12. maddelerinin başlıkları dahil olmak üzere, bu maddelerde adı geçen “Başkanlığı” ifadeleri “Genel Müdürlüğü” olarak değiştirilmiştir. Yeni haliyle müsteşarlığın ana hizmet birimleri;

- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü,
- Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü,
- İhracat Genel Müdürlüğü,
- İthalat Genel Müdürlüğü,
- Anlaşmalar Genel Müdürlüğü,
- Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü olmuştur.

Ayrıca KHK'nin ilk halinde saymanlıklara yer verilmezken 232 sayılı KHK ile 9. maddenin (e) fıkrasının sonuna aşağıdaki cümle ve madde sonuna (i) fıkrası

⁹⁰ 188 Sayılı KHK'ye bazı maddeler eklenmesi, 17/ 08/1982 tarihli ve 2680 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılmıştır.

eklenmiştir. Bu fıkraya göre “ iç ödemeler, dış ödemeler ve devlet borçları saymanlıkları kurmak” ifadesiyle müsteşarlıkta saymanlık birimlerine yer açılmıştır. Eklenen maddelere ilişkin bir diğer konu da üç başkanlığa aittir. Yapılan değişiklikle Müsteşarlıkta; Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Dış Ticarete Standardizasyon Dairesi Başkanlığı ile İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.⁹¹ Bağlı kuruluşlara da ekleme yapılmış ve 27. madde ile bağlı kuruluş olarak Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü’ne İhracatçı Birlikleri ve İhracatı Geliştirme Merkezi eklenmiştir.

c) 1986- 3274 Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun⁹²
(Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 13.12.1983 Tarih ve 188 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 188 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında 8.6.1984 Tarih ve 232 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun)

Bu kanunun amacı genel olarak, 1. maddesinde HDTM’nin kurulması, teşkilat ve görevlere ilişkin esasların düzenlenmesi olarak belirtilmiştir. Müsteşarlığın görevleri sıralanırken 188 Sayılı KHK’de belirtilen görevlere bağlı kalınmış, ayrı bir görev tanımına yer verilmemiştir.

232 Sayılı KHK’yle eklenen iki genel müdürlük ve bir başkanlığa, bu kanunla birlikte bir genel müdürlük daha eklenmiş, ana hizmet birimlerinden biri olan bu genel müdürlüğün adı “ Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü” olarak belirlenmiş ve görevleri beş madde halinde sıralanmıştır. Bu genel müdürlük ile, iç-dış ekonomik, mali ve ticari olayların izlenmesi, ilgili

⁹¹ Değerlendirme Dairesi Başkanlığı ve Dış Ticarete Standardizasyon Dairesi Başkanlığı ana hizmet birimleri arasında yer alırken, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı yardımcı hizmet birimleri arasında yer almaktadır.

⁹² Kabul tarihi: 16.04.1986

istatistiki bilgilerin düzenlenmesi, ekonomik ve ticari konularda anket ve endekslerle devamlı tahliller yapılması, konjonktür etütlerinin hazırlanması amaçlanmıştır.

İlk iki kararnamede Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında yer alan 'e' maddesindeki hükümler gereğince; "6326 sayılı Petrol Kanununda Müsteşarlığın görevleriyle ilgili olarak verilen ve vergi mevzuları dışında kalan hükümlerinin uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak" olarak belirtilen görev tanımı, 3274 sayılı kanunla Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş ve genel müdürlüğün görevleri arasında yer alan 'i' maddesi hükümleri gereğince "2808 Sayılı Kanunla değişik 6326 Sayılı Petrol Kanununda Müsteşarlığın görevleriyle ilgili olarak verilen ve vergi mevzuları dışında kalan hükümlerin uygulanmasını ve takibini temin etmek" olarak değiştirilmiştir. Kanunun "Beşinci Kısım- Çeşitli Hükümler" bölümünde 'd ve e' fıkrası gereğince Müsteşarlıkta "Uzman Yardımcılığı" kadrosunun açılmasına ilişkin yeni bir hüküm getirilmiştir.⁹³ Bu maddeler dışında 3274 Sayılı Kanunla görev tanımı değişikliği, kaldırılan hükümler ya da eklenen hükümler şeklinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir; ancak bu Kanun ile Müsteşarlık yasal zeminini sağlamlaştırmıştır.

d) 1991- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname

Karar Sayısı: KHK 436⁹⁴

⁹³ Madde 33, (d) fıkrası: Uzman yardımcılığına atanabilmek için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda sayılanlara ilaveten aşağıdaki nitelikler aranır;

- Müsteşarlık hizmetlerinin gerektirdiği niteliklere sahip olmak,
- En az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabule dilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- Yapılacak yarışma ve yeterlilik sınavında başarılı olmak,
- İmtihanın yapıldığı yılın ocak ayının ilk gününde 30 yaşını doldurmamış olmak.
- Hazine ve Dış Ticaret Uzmanı yeterlilik imtihanının şekli ve uygulama esasları bir yönetmelikle düzenlenir.

⁹⁴ Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu Kanuna bazı maddeler eklenmesi; 06.06.1991 tarih ve 3755 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 17.07.1991 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Bu kararname ile HDTM'nin yapısında çok önemli ve geniş çaplı değişikliklere gidilmiştir. Bu kararnameden önceki bütün kanunların ve kararnamelerin altındaki Cumhurbaşkanı imzaları Kenan Evren'e aitken Başbakanlık imzaları Turgut Özal'a aittir. Bu kararnamedeki imzalar ise dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'a ve Başbakanı A. Mesut Yılmaz'a aittir.

Kararnamenin yaptığı ilk değişiklik 3274 Sayılı Kanununun 1. maddesi olmuştur; yapılan değişiklikle bu madde;

“Bu kanunun amacı ekonomi, dış ticaret, yatırım ve teşvik politikalarının tespitine yardımcı olmak; bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi için Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir” halini almıştır.⁹⁵ Bu değişikliktaki en önemli gelişme müsteşarlığın faaliyet alanının artık sadece hazine, dış ticaret ve teşvik politikaları olmaktan çıkıp çok daha geniş olan “ekonomi” alanına dönüşmesidir. Bu ifade ile müsteşarlığın Türkiye ekonomisinde etkide bulunduğu, müdahale edebildiği alanın, 1980 sonrası uygulamaya geçirilen politikaların sonucu olarak ne kadar genişletildiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca bu KHK ile 3274 Sayılı Kanunun 2. maddesine aşağıdaki bentler eklenmiştir;

1) Yatırım ve teşvik politikalarının tespiti ile ilgili çalışmalar yapmak, mevzuatı hazırlamak ve kararlaştırılan politikaları uygulamak,

⁹⁵ Kanunun ilk halinde 1. madde:

Bu Kanunun amacı hazine, dış ticaret ve teşvik politikalarını tespit etmek ve bu suretle ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak; bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi için Hazine ve dış Ticaret Müsteşarlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.

j) Kamu ve özel sektör yatırım teşviklerinin kalkınma plan ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak,

k) İkili ve çok taraflı yatırım anlaşmalarıyla ilgili hizmetleri yürütmek,

l) Yatırımlara ve ihracata yönelik kredilerle ilgili esasları belirlemek ve ilgili kuruluşlara iletmek ve uygulanmasını takip etmek,

m) Yurtdışı müteahhitlik hizmetleriyle ilgili uygulamaları yürütmek, teşvik edilmesini, geliştirilmesini ve koordinasyonunu sağlamak,

n) Yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamak, uygulamayı takip etmek,

o) Kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde serbest bölgeleri kurmak, işletmek veya işlettirmek ve bununla ilgili mevzuatı düzenlemek,

p) Kamu ihalelerinin yabancı kuruluşlara verilmesi karşılığında taahhüt edilecek ihracat, yatırım ve teknoloji transferleri ile ilgili off-set anlaşmalarını inceleyerek onaylamak ve izlemek.

Maddelere bakıldığında HDTM'nin faaliyet alanının hangi yönlerde genişletildiği daha açık olarak anlaşılmaktadır. Bu hükümlerle, hem kamu hem de özel sektör yatırımları açısından yürütülecek politikalar ve anlaşmalarda da HDTM'nin yerinin ne olacağı genel hatlarıyla çizilmiş olmaktadır.

3274 sayılı Kanunun 5. maddesinde yer alan 'Müsteşara yardımcı olmak üzere üç Müsteşar Yardımcısı görevlendirilebilir' hükmündeki müsteşar yardımcısı sayısı, bu KHK ile dörde çıkarılmıştır. 6. Maddede ana hizmet birimlerinden bahsedilirken yeni birimlerin oluşturulduğu dikkati çekmektedir. Eklenen birimler şunlardır;

- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü,
- Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü,
- Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü,
- Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü,
- Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğü.⁹⁶

Diğer kurumlardan devredilen görevlere bu KHK’de de rastlanmaktadır. 8. Madde gereğince; Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü ve taşra (Serbest Bölge Müdürlükleri) teşkilatı ile ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakana ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına çeşitli mevzuatlarla verilmiş her türlü görev, yetki sorumluluk, hak ve muafiyetler bu tarihten itibaren Başbakana veya Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına devredilmiştir. Bu madde ile DPT’den HDTM’ye aktarılan yetki, görev ve sorumluluklar, bundan sonraki dönemde HDTM’nin ön plana çıkarılmış olduğunun en önemli göstergeleri arasında yer almaktadır.

e) 1993- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname

Karar Sayısı: KHK/ 508⁹⁷

(16 Eylül 1993 tarihli Remi Gazete’de yayımlanmıştır)

508 Sayılı KHK’nin altında Cumhurbaşkanı olarak Süleyman Demirel’in imzası bulunurken Başbakan olarak Tansu Çiller’in imzası bulunmaktadır. Bu KHK

⁹⁶ Bir önceki halinde ‘Başkanlık’ olarak düzenlenen bu birim, yeni halinde ‘Genel Müdürlük’ olarak yapılandırılmıştır ve her bir birimin görevleri tek tek sayılmıştır.

⁹⁷ Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 3274 Sayılı Kanunda değişiklik yapılması; 24.06.1993 tarih ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurlunca 03.09.1993 tarihinde kararlaştırılmıştır.

ile bir önceki kararnamede HDTM'nin görevlerine eklenen maddelerde değışikliğe gidilmiş ve 2. maddeye aşağıdaki bentler eklenmiştir;

i) Fonların faaliyetlerinin para politikası ve bütçe uygulamaları ile koordinasyonunu sağlayarak, kaynakların kullanımındaki etkinliği arttırmak ve bu amaçla gerekli önlemleri almak,

j) Teşvik politikalarının tespiti ile ilgili çalışmaları yapmak, mevzuatı hazırlamak ve kararlaştırılan politikaları uygulamak,

k) Kamu ve özel sektör yatırım teşviklerinin kalkınma plan ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak (bu madde, yatırım alanında DPT'nin ne kadar dışarıda tutulmak istendiğinin en önemli göstergelerindendir),

l) 1173 Sayılı Kanun çerçevesinde ikili ve çok taraflı yatırım anlaşmaları ile yabancı ülkelerle yapılacak yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması anlaşmalarına ilişkin hizmetleri ve müzakereleri yürütmek,

m) Yatırımlara ve ihracata yönelik kredilerle ilgili esasları belirlemek ve ilgili kuruluşlara iletmek ve uygulanmasını takip etmek,

n) Yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili uygulamaları yürütmek, teşvik edilmesini, geliştirilmesini ve koordinasyonunu sağlamak,

o) Özel sigortacılığa ilişkin politikaları hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek,

p) Kambiyo politikalarını hazırlamak, uygulamasını izlemek ve denetlemek,

r) Yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan, hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini

teşvik ve tanzim edecek tedbirleri, tespit ve teklif etmek, uygulamak, uygulamayı takip etmek,

s) Kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde serbest bölgeleri kurmak, işletmek, işlettirmek, serbest bölgelerde yapılabilecek faaliyet konularını belirlemek ve bununla ilgili mevzuatı düzenlemek,

t) Kamu ihalelerinin yabancı kuruluşlara verilmesi karşılığında taahhüt edilecek ihracat, yatırım ve teknoloji transferleri ile ilgili off-set anlaşmalarını inceleyerek onaylamak ve izlemek,

u) Türk Devletleri ile ekonomik ve ticari ilişkilerin kurulması, geliştirilmesi ve koordine edilmesi faaliyetlerini yürütmek (bu maddede, 21. yüzyılın enerji ihtiyaçları doğrultusunda özellikle yer altı zenginlikleri bulunan Türkî cumhuriyetlerle yakın ilişki kurma istekleri görülmektedir),

v) Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkelere, bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borç ve hibe almak ve yabancı ülkelere veya bunların kamu kurum ve kuruluşlarına borç ve hibe vermek (uluslararası kuruluşlarla ilişkileri yürüten Hazine'nin bu temel ve ayırıcı özelliği yasal olarak da vurgulanmaktadır) ,

y) Uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlarla üyelik ve temsil ilişkilerini 1173 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde düzenlemek ve yürütmek, bu kuruluşlara katılım paylarını ödemek için her türlü işlemi yapmak ve gerektiğinde devlet adına sermaye katkısını karşılamak için taahhüt senedi vermektir.

Eklenen bentlerde öne çıkan konu başlıkları; fonlar, özel sigorta politikaları, Türk Devletleri ile ekonomik ve ticari ilişkilerin kurulması ve uluslararası mali-ekonomik kuruluşlarla üyelik ve temsil ilişkileridir. Uluslararası kuruluşlarla

sürdürülecek ilişkilerin yürütülmesi ve gerekli işlemlerin yapılmasının Müsteşarlığa verilmiş olması HDTM'nin ilerdeki yıllarda Türkiye ekonomisindeki yerinin ne olacağı konusunda önemli ipuçları vermektedir. Dünya ekonomisinde uluslararası kuruluşların güç kazanmış olması, Türkiye'de de etkisini göstermiş, kurumsal yapılarda değişikliğe gidilmiş ve bu değişiklikler, ilişkiler, yapılacak anlaşmalar açısından HDTM görevli kuruluş olarak seçilmiştir. Söz konusu ilk üç konu başlığına, Müsteşarlık bünyesinde ana hizmetler ve danışma-denetim birimlerinde yer verilmiştir.

Bu doğrultuda ana hizmet birimi olarak;

1) Fon Yönetim Genel Müdürlüğü,

2) Türk Devletleri ile Ekonomik ve Ticari İlişkiler Genel Müdürlüğü kurulurken,⁹⁸

Danışma-denetim birimi olarak;

1) Sigorta Denetlemek Kurulu Başkanlığı kurulmuştur.

3274 sayılı Kanunun “İkinci Kısım” başlığı, “Müsteşarlık Merkez Teşkilatı ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu” olarak değiştirilmiştir. Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu; HDTM'nin bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Başkanından oluşmaktadır. Böylelikle kurumlar arasındaki iletişimin geliştirilmesi ve sağlamlaştırılması amaçlanmıştır. Ayrıca müsteşara yardımcı olmak üzere görevlendirilen müsteşar yardımcısı sayısı beşe çıkarılmıştır. Bağlı kuruluş sayısında da artış yaşanmış, İthalatçı Birlikleri de bu gruba dahil edilmiştir; bu haliyle

⁹⁸ Böylelikle HDTM'nin ana hizmet birimleri sayısı 14'e yükseltilmiştir.

HDTM'nin bağılı kuruluşları, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, İhracatçı Birlikleri, İthalatçı Birlikleri ve İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi'dir. Özellikle ihracatçı ve ithalatçı birliklerinin bağılı kuruluş haline gelmesi, yönetim jargonuyla sermayenin Hazine yönetimine ortak olması demektir. Bununla birlikte HDTM bünyesinde, müsteşarlığın faaliyet alanlarına giren konularda gerçek ve tüzel kişilere verilecek hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla döner sermaye işletmesinin kurulabileceğı hükmü getirilmiştir. Hazine ve Dış Ticaret uzmanlarının da meslek memuru olmaları kararlaştırılmıştır.

f) 1994- Hazine Müsteşarlığı İle Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
Kanun Numarası: 4059⁹⁹
(Kanunun Kabul tarihi 09.12.1994, Resmi Gazete'de yayımlanma tarihi ise 20.12.1994'tür)¹⁰⁰

Bu Kanun ile HDTM; Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olmak üzere iki ayrı müsteşarlığa ayrılmıştır. Bu kanunun Türkiye'nin ekonomi tarihindeki en büyük önemi, 1983 yılından beri aynı çatı altında faaliyette bulunan iki kurumu birbirinden ayırması olmuştur. Kanunda bu iki müsteşarlığın amacına oldukça geniş verilmiştir. Madde 1'e göre müsteşarlıkların amaçları şunlardır;

⁹⁹ Kanunun Kabul tarihi 09.12.1994, Resmi Gazete'de yayımlanma tarihi ise 20.12.1994'tür.

¹⁰⁰ Bu Kanun ile kaldırılan hükümler şunlardır; 14.08.1991 tarihli ve 436 sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname", 29.07.1986 tarihli ve 256 sayılı "16/04/1986 Tarihli ve 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 21/12/1987 tarihli ve 303 sayılı "Sigorta Şirketleri Hizmetlerinin Başbakanlığa Devri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 16/09/1993 tarihli ve 508 sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname", 03/06/1994 tarihli ve 534 sayılı "Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 03/06/1994 tarihli ve 535 sayılı "Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"ler tümüyle yürürlükten kaldırılmıştır.

“Bu kanunun amacı; ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkileri, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesi, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemlerin yapılması, bankacılık ve sermaye piyasası, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri, sigorta sektörü ve kambiyo rejimine ilişkin faaliyetler ile yatırım ve yatırım teşvik faaliyetlerini düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esasları tespit etmek amacıyla Hazine Müsteşarlığı’nın, dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, tespit olunan bu politikalar çerçevesinde ihracat, ihracatı teşvik, ithalat, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ve ikili ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkileri düzenlemek, uygulamak, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesini teminen Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın kurulmalarına ve teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenlemektir.”

Bu kanunla Hazine Müsteşarlığı’nın kurumsal yapısı büyük ölçüde oturmuştur, kurulan genel müdürlükler bugün itibariyle varlığını devam ettirmektedir. Hazine Müsteşarlığının ana hizmet birimleri son haliyle;

- Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü,
- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü,
- Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü,
- Sigortacılık Genel Müdürlüğü,
- Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü,

—Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü¹⁰¹ ile

—Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü olmak üzere sekiz Genel Müdürlükten;

Dış Ticaret Müsteşarlığının ana hizmet birimleri ise;

—İhracat Genel Müdürlüğü,

—İthalat Genel Müdürlüğü,

—Anlaşmalar Genel Müdürlüğü,

—Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü,

—Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü,

—Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğü ile

—Ekonomik Araştırmalar ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü olmak üzere yedi Genel Müdürlükten meydana gelmektedir.

Hazine'nin bu kanundan önceki yapısına karşılaştırmalı olarak bakıldığında, Avrupa Topluluğu Koordinasyon GM, İhracat GM, İthalat GM, Dış Ticarete Standardizasyon GM, Anlaşmalar GM ve Serbest Bölgeler GM'nin Hazine bünyesinden çıkarıldığı görülmektedir. Bu birimlere Dış Ticaret Müsteşarlığında yer verilmektedir. Ayrıca, Kamu İktisadi Teşebbüsleri GM, Yabancı Sermaye GM ve Sigortacılık GM ve danışma birimlerinden Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı, yardımcı birimlerden Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği Hazine'ye eklenen yeni birimler olarak teşkilat yapısında yer almaktadır. Kambiyo Müdürlükleri taşra teşkilatı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü bağlı kuruluşlar arasındadır. Müsteşar yardımcısı sayısında azaltmaya gidilerek üç müsteşar yardımcısı görevlendirilmektedir.

¹⁰¹ 02.06.1994 tarihinde Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18.05.1994 tarihli 3990 sayılı kanundan yetki alınarak yayınlanmış ancak sonradan kaldırılmıştır. Bu KHK'de Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğüne yer verilmemiştir.

Bu genel müdürlüklerden Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü ve Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü borç yönetimiyle görevlendirilen müdürlüklerdir. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün borçlanma ile görevleri oldukça uzun tutulmuştur. Özellikle devletin borçlanma politika, ilke ve stratejilerini belirlemek, uzun vadeli ve yıllık borçlanma programlarını hazırlamak, risk yönetimi kapsamında alınacak tedbirleri tespit etmek, uygulamayı değerlendirmek ve raporlamak, devletin iç borçlanmasını yürütmek, devlet tahvili, Hazine bonosu ve diğer iç borçlanma senetleri çıkarmak bu genel müdürlüğün görevleridir¹⁰².

Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünün borçlanma ilgili temel görevleri ise; milletlerarası ekonomik işbirliğine ait her türlü dış kamu borçlanmalarının hazırlık, akit, kefalet ve garanti işlemlerini yürütmek, yabancı devlet ve milletlerarası ekonomik ve mali kuruluşlar ve bunların temsilcilik ve temsilcileriyle mali ve ekonomik konularda temas ve müzakereler de bulunmak, Avrupa Birliği ve Birliğin kurum ve kuruluşları ile borç ve hibe sağlanmasına ilişkin her türlü temas ve müzakereleri yürütmek ve bunlara ilişkin anlaşmaları imzalamaktır.

2000–2001 krizlerinden sonra ülke ekonomisinde oluşan kırılmalar kronik sorunlara dönüştüğü ve bu durum borç yükünü ağırlaştırdığı için borçlanmaya ve borçlanma politikalarına yönelik ayrıntılı çalışmalar yapma ihtiyacı duyulduğundan, devletin kasası olarak Hazine Müsteşarlığı'nda bu iki genel müdürlüğün borç yönetimine ilişkin yetki ve sorumlulukları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bununla

¹⁰² Genel müdürlüğün, borçlanmaya ilişkin diğer görevleri,

—Devletin genel bütçe ile ilgili yurt dışı ödemelerini yapmak, iç ödemeler ve dış ödemeler saymanlıkları kurmak ve yönetmek,

—Kamu borç portföyü, Hazine garantileri ve Hazine alacakları ile ilgili her türlü analiz ve risk değerlendirmesini yapmak,

—Devlet borçlarının yönetimine ilişkin olarak her türlü iç borçlanmanın hazırlık, akit, ihraç ve dış borçlanma da dahil olmak üzere ödeme, erken ödeme, kayıt işlemlerini yürütmek,

—Devlet Borçları Saymanlığı kurmak ve yönetmek, borç yönetiminin hesabını tutmak, Türkiye'nin dış borç veri tabanını oluşturmak, bu amaçla dış borç kütüğü tutmaktır

birlikte 2002 yılında yürürlüğe giren Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 14. Maddesi gereğince üçer aylık dönemler itibariyle hazırlanan Kamu Borç Yönetimi Raporlarının, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na, Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere Başbakanlığa, Sayıştay Başkanlığı'na, Maliye Bakanlığı'na, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na gönderilmesine ve Müsteşarlığın internet sitesinde yayımlanmasına karar verilmiştir. 2003 yılında itibaren düzenli olarak yayımlanan bu raporlarla borç yönetiminde hesap verilebilirlik, şeffaflık ve öngörülebilirlik ilkelerinin toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

g) 2002- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun¹⁰³

Kanun No: 4749

Kabul Tarihi: 28.03.2002

Bu kanunla amaçlanan temel konu yaşanan ekonomik krizler sonrası piyasalarda güven ve istikrarın korunması ve makro ekonomik dengelerin gözetilerek devletin iç ve dış borçlanmasının maliye ve para politikaları ile uyumlu bir şekilde yürütülmesinin sağlanmasıdır. Kanunun 2. maddesinde Hazine Müsteşarlığı'nın karşılıklı olarak mali ilişkilerinin düzenleneceği kurumlara yer verilmiş ve bu kurumlarla birlikte devlet borçlanmasının etkin bir şekilde yürütülebilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Kanunun 3. maddesinde borç yönetiminde kullanılan terimler ve bu terimlerin anlamlarına yer verilmiştir. "Yetki" başlığı altında düzenlenen ikinci bölümde ve kanunun sonraki maddelerinde Hazine Müsteşarlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanı'nın borçlanmayla ilgili yetkilerine açıklık getirilmiştir. Borçlanılacak miktara ilişkin olarak, mali yıl içinde bütçe kanununda

¹⁰³ DPT'nin 2001 yılında hazırladığı VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda borçlanma işlemlerinin çerçevesini belirleyecek bir Borçlanma Kanunun çıkarılması önerisinde bulunulmuştur.

belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımının yapılabileceği belirtilmiştir. Bu limit ancak borç yönetiminin ihtiyaçları dikkate alınarak en fazla %5 arttırılabilmektedir, eğer bu miktar da yeterli gelmezse ilave %5’lik tutarın artırımına; ancak Müsteşarlığın görüşü ve Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu karar vermektedir. Bütçenin denk olması halinde borçlanma limitinin değiştirilmesine izin verilmemektedir. Bu sayede borçlanma miktarına hem bu kanun aracılığıyla hem de yıllık bütçe kanunu ile sınırlama getirilerek ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi adına önemli bir adım atılmak istenmiştir. Böylelikle, Maliye Bakanlığı, kamu borçlanması üzerindeki yetkisini tamamen kaybetmiş gibi görünmektedir

Çıkarılacak devlet iç borçlanma senetlerinin çeşitlerine, faiz koşullarına ve vadelerine, Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından devlet dış borcu sağlamaya ve mali koşulları da dahil olmak üzere şartlarını tespit etmeye Bakan¹⁰⁴ yetkilidir. Söz konusu devlet borcuna ilişkin anlaşmalarla ilgili her türlü hazırlık, temas ve müzakereler ise müsteşarlık tarafından yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Bu açıdan uluslararası kuruluşlarla yürütülen ilişkileri düzenleyen yetkili kuruluşun Hazine olması, Hazine’nin son yirmi yıldır Türkiye ekonomisinin merkezinde yer alan kuruluşlardan olmasını temel sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Ayrıca il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, kendilerine ait tüzel kişilerin veya kendilerine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar ile kendilerinin veya kendilerine ait tüzel kişilerle kendilerine bağlı tüzel kişiliği haiz kuruluşların sermayesinin yarıdan fazlasına sahip

¹⁰⁴ “Bakan” ifadesi, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı’nı temsil etmektedir.

olduğu özel idare şirketleri ile belediye iktisadi kuruluşlarının dış finansman kaynağından Hazine garantisi altında sağladıkları dış finansman imkanlarına ilişkin her türlü yükümlölüklerden hem bu kurumlar hem de Hazine müteselsil sorumlu oldukları için dış finansman açısından parasal alacak ve borçlarda Hazine'nin yerinin ve konumunun yeri güçlendirilmektedir. Verilen borçlar açısından da borcun esas ve şartlarını belirlemeye, verilen borçların yeniden yapılandırılmasına, Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanla Kurulu yetkilidir.

4749 sayılı kanunla Hazine Müsteşarlığı, makro ekonomik dengelerin göz önünde bulundurularak para ve maliye politikalarıyla uyumlu olacak şekilde nakit akışının yönetilmesi, borçlanma düzeyinin ve bileşiminin en düşük maliyet düzeyinde saptanması ve mevcut riskler çerçevesinde borç yapısının değiştirilmesi alanlarında görevlendirilmiştir. Ayrıca “Piyasa Yapıcılığı” sistemi kurularak, sistemin esas ve usullerini belirleme de müsteşarlığın görev tanımı içinde yer almıştır. Dolayısıyla Hazine özellikle 2000’li yıllarda hem politika yürütücüsü hem de düzenleyici işlevlerini birlikte yüklenmeye başlamıştır.

Borç yönetiminin bir yönü, var olan borçların vade ve faiz yapılarında değişiklik olduğu için, Kanunun 12. maddesiyle müsteşarlığa bu konuda gerekli yetkiler verilmiş, borç ve risk yönetiminde etkinliğe ulaşılabilmesi amacıyla, önceden ihraç olunan devlet iç borçlanma senetlerinin işlemiş faiz oranlarının ödenebileceği veya piyasaya koşullarından geri alınabileceği, başka senetlerle değiştirilebileceği veya gerektiğinde söz konusu senetlerin anaparaları ödenmeksizin sadece işlemiş faiz tutarlarının kupon ödeme tarihinden önce erken itfa edilebileceği belirtilmiştir.

Borç alan taraf devlet bile olsa, borç veren taraf her zaman borç garantilerine göre borç verip vermemeye karar vermektedir. Türkiye’de çoğu zaman kişi, şirket veya kurumlardan borçlanmalarda devletin (Hazine-Maliye Bakanlığı) veya Merkez Bankası’nın (bazı durumlarda yatırım bankalarının) garanti verdiği görülmektedir. Genelde garantiler, alacaklıların haklarının garanti altına alınması ve enflasyona karşı garantilerin verilmesi şeklinde olmaktadır (Özer, 1986: 146–147). Uygulanacak olan yöntemler genel olarak şunlardır; başa başın altında ihraç, primli ihraç, piyango ve vergi istisnası olarak sınıflandırılabilir. Başa başın altında ihraç yönteminde; tahviller üzerlerinde yazılı nominal değerin altında bir fiyatla satışa çıkarılmaktadır. Bu uygulamaya genellikle devlet tahvili nominal faizinin, yasal ya da psikolojik nedenlerle belirli bir düzeyin üstüne çıkarılmasının sakıncalı olduğu durumlarda başvurulmaktadır. Primli ihraç yönteminde tahvil, üzerinde yazılı değerlerden satışa çıkarılmaktadır; ancak devlet, vade sonunda borcu itfa ederken bu nominal değere ek olarak bir de prim ödeme taahhüdünde bulunmaktadır. Piyangolu borçlanmalarda faiz haddi, normal borçlanmalara kıyasla daha düşük tutulmakta, aradaki fark tertiplenecek piyango ile belli numaralar taşıyan tahvil sahiplerine aktarılmaktadır. Devlet borçlanmasında yer alanlara faiz dışında sağlanan yararların en önemlisi tahvil gelirlerinin gelir ve kurumlar vergisine tabi tutulmamasıdır; ancak bu istisna ile gelir-kurumlar vergisi sisteminde bozukluklar ortaya çıkmaktadır. Vergilemede çeşitli kaynaklardan elde edilen gelirlerin bir araya getirilmesi ve vergilerin bu toplam üzerinden alınması biçimindeki temel ilkeden önemli bir sapma oluşmaktadır (Uluatam, 2001: 426).

Devlet borçlarının bütçeleştirilmesi açısından yıl içinde yapılacak borçlanmalar için mevcut koşullarla uyumlu olacak şekilde bütçeye yeterli miktarda

ödenek konulmaktadır. Bu sayede yapılmış olan borçlardan doğan Devlet iç ve dış borç faizleri ile iskonto giderleri, genel giderler ile Hazinesin kısa vadeli nakit ihtiyacı karşılanabilmektedir. Yılsonunda Devlet borcu ve Hazine garantilerinin uygulama sonuçları Müsteşarlıkça hazırlanarak ilgili yıl kesin hesabı cetveli ile birlikte Hazine genel hesabına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na gönderilmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR, İ. A. (2003), “Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Borçlanmanın Sonu: Maastricht Kriterleri Örneği”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 2003.
- AÇBA, S. (1991), **Devlet Borçlanması**, Ankara: Anadolu Üniversitesi, Adım Yayıncılık, 1991.
- AKTAN, H. O. (2001), Türkiye’nin Dış Borçları, **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Yayına Haz. Ahmet Şahingöz, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.
- ALEXANDER, D. and ARCHER, S. (2000), On the Myth of “Anglo-Saxon” Financial Accounting, **The International Journal of Accounting**, Vol. 35, No. 4, pp. 539–557, UK: 2000.
- ALTUĞ, F. (1999), **Kamu Bütçesi**, I. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1999.
- AMIN, S. (2005), Küreselleşmecilik Mi Yoksa Küresel Ölçekli Apartheid Mi?, (der.) Immanuel Wallerstein **Modern Küresel Sistem**, (çev.) M. Kürşat Atalan, İstanbul: Pınar Yayınları, 2005.
- ANGELIS, M. (2003), Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation, **The Commoner**, No. 7, Spring / Summer, 2003.
- ARISOY, İ. (2005), Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 14 Sayı 2, ss 63–80, 2005.
- ARNOUD, P. (1992), **Üçüncü Dünyanın Borçlanması**, (çev.) Fikret Başkaya, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992.
- ATEŞ, G. (2002), **Borç yönetim Ofisi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Çalışma**, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Erişim tarihi 11.07.2010
- AYAYDIN, A. (2005), **Küreselleşme Ekseninde Türkiye İçin Stratejik Öngörüler: Dünyada Yaşanan Globalleşmenin Türkiye’ye Etkileri** (Edit.) Bilal Karabulut, Ankara: Platin Yayınları, 2005.
- BABB, s. (1998), Neoliberalism and the Rise of the New Money Doctors: The Globalization of Economic Expertise in Mexico, **Latin American Studies Association**, Chicago, IL, September 24–26, 1998.
- BAĞCI, H. (2001), **Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, SPK, Yayın No:135, Ankara, 2001.

- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER, (2008), **2008 Kavşağında Türkiye, Siyaset, İktisat ve Toplum**, İstanbul: Yordam Kitap, 2008.
- BAHÇE, S. (2008), “Şikago Oğlanları”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 1065–1075, 2008.
- BAKER, A. (1999), Neuleuse and the internationalization of the state in the UK? The case of HM Treasury and the bank of England, **Review of International Political Economy** 6:1, PP.79–100 Spring, 1999.
- BALKAN, N. ve SAVRAN, S. (2004), **Sürekli Kriz Politikaları: Türkiye’de Sınıf, İdeoloji ve Devlet**, İstanbul: Metis Yayınları, 2004.
- BALLIBEK, E. and KÖKSALAN, M. (2010), A multi-objective multi-period stochastic programming model for public debt management, **European Journal of Operational Research**, pp. 205-21, 2010.
- BALSEVEN, H. ve ÖNDER, İ. (2009), Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm **Küreselleşme Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm**, (Der.) Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- BARBA, A. (2006), Review Article the Ebb and flow of fiscal activism, **Contributions to Political Economy** 25, pp. 91–111, 2006.
- BAŞKAYA, F. (2004), **Borç Krizi Üzerine Bir Değerlendirme** 2. Baskı, İstanbul: Maki Basın Yayın Özgün Üniversitesi Kitaplığı: 47, 2004.
- BAŞKAYA, F. (2008), **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 9–15, 2008.
- BORATAV, K. (2009), “Bir Çevrimin Yükseliş Aşamasında Türkiye Ekonomisi”, **Küreselleşme Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm** (der.) Nergis Mütevellioğlu ve Sinan Sönmez, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- BORATAV, K. (2010), **Türkiye’nin İktisat Tarihi 1908–2007**, Ankara: İmge Kitabevi, 2010.
- BOWLES, P. and WAGMAN, B. (1997), Globalization and the Welfare state: Four Hypotheses and some Empirical Evidence, **European Journal of Operational Research** Vol. 23 No: 3, Summer, 1997.
- BOYER, R. and DRACHE, D. (1996), States Against Markets, the limits of globalizatio, **Routledge 11 New Fetter Lane**, London EC4P 4EE, 1996.

- BRYDON, M. and VINING, A.R. (2006), Understanding the failure of internal knowledge markets: A framework for diagnosis and improvement, **Information and Management** 43, 964–974, Canada: 2006.
- BULUT, C. ve CANBOLAT, Y.B. (2003), Türkiye Ekonomisinde Artan Kamu Açıklarının Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru Üzerindeki Etkileri, **Journal of Oafqaz University** Fall, Number 12, 2003.
- BULUTOĞLU, K. (1971) **Kamu Ekonomisine Giriş, Kamu Hizmetlerini İktisadi Tahlili**, İstanbul: Sermet Matbaası, 1971.
- BULUTOĞLU, K. (1981), Kamu Ekonomisine Giriş, Devletin Ekonomik Bir Kuramı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981.
- BULUTOĞLU, K. (2004), **Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları ve Kamu Borçları**, İstanbul: Batı Türelî Yayınları, 2004.
- BURNHAM, P. (2003), Küreselleşme, Apolitikleşme ve “Modern” Ekonomi Yönetimi, (çev.) Başak Alpan, **Praksis** 9 ss. 163–182, 2003.
- CANGIZBAY, K. (2005), “İnsanın Can Düşmanı Globalleşme”, **Küreselleşme Ekseninde Türkiye İçin Stratejik Öngörüler**, (Edit.) Bilal Karabulut, Ankara: Platin Yayınları, 2005.
- CAŞKURLU, E. (2007), **İç ve Dış Borçlanmada Risk Analizine Dayalı Borç yönetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi (1980 ve sonrası)**, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı, 2007.
- CASANOVA, P. G. (2005), “Mevcut Sistemdeki Eğilimler ve Sistem Karşıtı Hareketler”, **Modern Küresel Sistem** (der.) Immanuel Wallerstein, (çev.) M. Kürşat Atalan, İstanbul: Pınar Yayınları, 2005.
- CENTENO, M.A. and MAXFIELD, S. (1992), The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite, **Journal of Latin American studies**, Vol. 24, No. 1, Feb. pp. 57–85, 1992.
- ÇELİK, S. (2004), **Zalimler ve Mazlumlar: Küreselleşmenin İnsani Olmayan Doğası**, Ankara: Arı Yayıncılık, 2004.
- CHOMSKY, N. (1995), **Dünya Düzeni: Eskisi Yenisi, Yaşadığımız Dünya Dizisi** 26, (çev.), Ali Çakıroğlu ve Tuncay Birkan, İstanbul: Metis Yayınları, 1995.
- ÇİL YAVUZ, N. (2001), Türkiye’de Kamu Yatırımları Harcamalarının Özel Sektör Yatırım Harcamalarını Dışlama Etkisi Üzerine Ekonometrik Bir Analiz (1990–1/2000-IV), **Kamu-İş**: Cilt: 6 Sayı: 2/2001.

- DEMİR, O. (1997), **Ekonomide Devlet**, Ankara: SPK Yayınları Yayın No: 71, 1997.
- DEMİRGÜÇ-KUNT, A. (2008), G7’de Ekonomi Tartışmaları 08, **Krizler, Para ve İktisatçılar, Emin Öztürk Anısına**, (der.) Ercan Kumcu, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2008.
- DORĞUEL, F. ve DOĞRUEL, A.S. (2006), **Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar, Arjantin, Brezilya, Meksika, İsrail, Türkiye** 1. Basım, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, (2001), **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT Yayınları, 2001.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, (2010), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler 1950–2006, Erişim Tarihi 24.07.2010
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, (2010), Temel Ekonomik Göstergeler, Erişim Tarihi 26.07.2010
- DE BRUNHOFF, S. (1992), **Devlet ve Sermaye**, (çev.) Kuvvet Lordoğlu, Ankara: İmge Kitabevi, 1992.
- DORNBUSCH, R. ve FISCHER, S. (1998), **Makroekonomi**, (çev.) Salih Ak, Mahir Fisunoğlu, Refia Yıldırım, Ankara: McGraw-Hill ve Akademi Yayınları, 1998.
- DÖNMEZ, F. (2008), “IMF”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 497–505, 2008.
- EĞİLMEZ, M. (1997), **Hazine**, 2. Baskı, İstanbul: Diyalog Yayıncılık ve Organizasyon Ltd. Şti, 1997.
- EĞİLMEZ, M. (2009), **Küresel Finans Krizi**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2009.
- EKZEN, N. (1984), 1”980 Stabilizasyon Paketinin 1958, 1970 ve 1978–1979 Paketleri ile Karşılaştırmalı Analizi”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım** (der.) İlhan Tekeli ve Diğerleri, Ankara: Yurt Yayınları, 1984.
- ERDEM, M. (1995), **Devlet Borçları**, Bursa: Ekin Yayınları, 1995.
- ERDEM, N. (2008), “Yabancı Sermaye”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 1307–1315, 2008.

- ERES, B. (2008), “Liberalizm / Neoliberalizm”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 755–771, 2008.
- ERGİNAY, A. (1994), **Kamu Maliyesi**, Ankara: Savaş Yayınları 15. Baskı, 1994.
- ERTUNA, Ö. (2004), “Osmanlı ve Türkiye Ekonomilerinin Borç Bunalımı”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, Sayı: 24: 6–21, 2004.
- EVGİN, T. (2000), **Dünden Bugüne Dış Borçlarımız**, Ankara: TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, 2000.
- FRIEDMAN, M. (1988), **Kapitalizm ve Özgürlük**, (çev.) Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu, Bilimsel Sorunlar Dizisi, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1988.
- GENÇ, F. N. (2009), Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (23): 201–211, 2009.
- GÜL, Z. B. (2008), “ Gelir Dağılımı”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 421–451, 2008.
- GÜLER AYMAN, B. (2005), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980–1995**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2005.
- GÜLOĞLU, B. ve ALTUNOĞLU, E. (2002), Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika ve Türkiye Krizleri, **İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi**, No: 27, Ekim 2002.
- GÜRLER, A.S. (1998), **Devlet İç Borç Yönetimi, OECD Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ağustos, No 2488, Ankara: 1998.
- GÜRSOY, B. (1980), **Kamusal Maliye Bütçe**, II Cilt, Ankara: A.Ü. SBF Yayınları No: 436, 1980.
- GÜZELSARI, S. (2008), **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü, Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma**, Küreselleşme Dizisi–8, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2008.
- GÜZELSARI, S. (2008), “GATS”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 411–421, 2008.

- HA-JOON, C. ve ILENE, G. (2005), **Kalkınma Yeniden, Alternatif İktisat Politikaları El Kitabı**, (çev.) Emre ÖZÇELİK, Ankara: İmge Kitabevi, 2005.
- HAYEK, F.A. (1997), **Hukuk, Yasama ve Özgürlük, Özgür Bir Toplumun Siyasi Düzeni**, (çev.) Mehmet Öz, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1997.
- HAYEK, F.A. (2004), **Kölelik Yolu**, (çev.) Turhan Feyzioğlu ve Yıldırım Arsan, Ankara: Liberte Yayınları, 2004.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, (2010), Hazine Tarihçesi <http://www.treasury.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.10.2010).
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, (1997), **Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler**, Ankara: Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, 1997.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, (2010), **Kamu Borç Yönetim Raporu**, 2010
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, (2010), **Borç Göstergeleri**, 2010, Erişim Tarihi 29.06.2010
- HELLMAN, J.S., JONES, G. and KAUFMANN, D. (2003), Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies, **Journal of Comparative Economics**, 31 751-773, USA: 2003.
- ILLGE, I. AND SCHWARZE, R. (2009), A matter of opinion-How ecological and neoclassical environmental economists and think about sustainability and economics, **Ecological Economics** 68, 594–604, Germany: 2009.
- İŞİK ve Diğerleri (2005), **Devlet Borçları**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2005.
- İNCE, M. (1976), **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)** ,4. Baskı, Ankara: Kalite Matbaası, 1976.
- İNCE, M. (2001), **Devlet Borçları ve Türkiye**, 6. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 2001.
- KAMİL ÖZBOLAT, N. (2008), “Bretton Woods Sistemi”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 91–103, 2008.
- KARA, A.H. VE ORAK, M. (2008), **Krizler, Para ve İktisatçılar, Emin Öztürk Anısına**, G7’de Ekonomi Tartışmaları 08, (der) Ercan Kumcu, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2008.

- KARGI, V. ve ÖZÜĞURLU, Y. (2007), Türkiye’de Küreselleşmenin Vergi Politikaları Üzerine Etkileri: 1980–2005, **Yönetim ve Ekonomi** 2007, Sayı 1, Celal Bayar Üniversitesi, 2007.
- KAYA BAHÇE, S. VE BAHÇE, S. (2008), “İnsani Gelişme Endeksi”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss. 545–555, 2008.
- KAZGAN, G. (1988), **Ekonomide Dışa Açık Büyüme**, 2. Basım, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1988.
- KAZGAN, G. (1995), **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye’nin Yeri**, 2. Basım, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1995.
- KAZGAN, G. (1999), **Tanzimattan 20. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1999.
- KAZGAN, G. (2000), **Küreselleşme ve Ulus Devlet, Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2000.
- KEPENEK, Y. ve YENTÜRK. N. (2000), **Türkiye Ekonomisi**, 10. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi, Ocak 2000.
- KESKİN, A. (2003), Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler), **XVIII. Maliye Sempozyumu Tebliği**, Girne-KKTC, 2003.
- KEYDER, Ç. (1984), Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım: Kriz Üzerine Notlar, İlhan Tekeli ve Diğerleri, Ankara: Yurt Yayınları, 1984.
- KILIÇBAY, A. (1994) **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, 5. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1994.
- KIZILÇELİK, S. (2005), Güneş Tanrısı, Müritleri ve İsyan Kulları”, **Küreselleşme Ekseninde Türkiye İçin Stratejik Öngörüler**, (edit.) Bilal Karabulut, Ankara: Platin Yayınları, 2005.
- KONUKMAN, A., AYDIN, A.R., OYAN, O. (2000), “Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Tespit ve Öneriler”, **15. Maliye Sempozyumu Tebliği**, 15-17 Mayıs, Antalya: 2000.
- KÖNİ, H. (2005), “Küreselleşme ve Ulus Devletler”, **Küreselleşme Ekseninde Türkiye İçin Stratejik Öngörüler**, (Edit.) Bilal Karabulut, Ankara: Platin Yayınları, 2005.
- KÖSE; S. (1999), 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması, **Planlama Dergisi Özel Sayı- DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı**, 119–128, 1999.

- LARNER, W. (1997), “A Means to an End”: Neoliberalism and state Processes in New Zealand, **Studies in Political Economy** 52, Spring 1997.
- MALİYE BAKANLIĞI, (2001), **Yıllık Ekonomik Rapor** F:\12 Temmuz\Maliye Bakanlığı\Yıllık Ekonomik Rapor 2001.zip, Erişim Tarihi 10.07.2010
- MALİYE BAKANLIĞI, (2009), **Yıllık Ekonomik Rapor**, Ankara, 2009.
- MARCHESI, S. (2006), Buyback of Domestic Debt in Public Debt Management, **The European Journal of Finance** Vol. 12, No.5, 379–400, July, 2006.
- MUSGRAVE, R. A. (2004) **Kamu Maliyesi Teorisi**, (çev.) Orhan Şener ve Yaşar Methibay, Ankara: Asil Yayın, 2004.
- ORHANER, E. (2007), **Kamu Maliyesi**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007.
- ÖĞÜT, K. (2006), “Azalan Kar Oranlarından Tüketim Yetersizliğine; Eski Teoriler Geri Dönerken...”,
www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/OgutMay0.pdf,
Erişim tarihi: 15.08.2010
- ÖNDER, İ. (2002), **Küreselleşme Kriz ve İstikrar Programı, Nasıl Aldatılıyor, Borç Reddi Sorunu**, İstanbul: Nazım Kültürevi Kitaplığı
SoL Meclis Dizisi No: 142 Temmuz, 2001.
- ÖNDER, İ. ve Diğerleri (1993), **Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, İktisat Politikası Seçenekleri 2, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1993.
- ÖNER, E. (2001), **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare: Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında**, Ankara: Maliye Bakanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayınları, 2001.
- ÖZBİLEN, Ş. (1999a), **Maliye Politikası (Teorik Esaslar-İlkeler ve Yöntemler)**, Ankara: Atilla Kitabevi, 1999.
- ÖZBİLEN, Ş. (1999b), **Türkiye’de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri**, Ankara: Atilla Kitabevi, 1999.
- ÖZER, İ. (1986), **Devlet Maliyesi**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK Kurulu Yayın No: 1986/277 Cilt II, 1986.
- ÖZTÜRK, İ. (2006), Exchange rate volatility and Trade: a literature survey, **International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies** Vol.3-1 (2006).

- PAOLERA, G.D. and TAYLOR, A.M. (1999), Economic Recovery from the Argentine Great Depression: **Institutions, Expectations, and the change of Macroeconomic History**, Vol. 59, No. 3, September, 1999.
- PINAR, A. (2008), “Reel Sektör”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördök, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 951–957, 2008.
- PIRIE, I. (2005), The New Korean State, **New Political Economy**, Vol. 10, No.1, March, 2005.
- POGGI, G. (2008), **Devlet, Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, 2. Baskı, (çev.) Aysun Babacan, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, Eylül 2008.
- POLANYI, K. (2010), **Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri**, (çev.) Ayşe Buğra, 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010.
- READ, R. (2004), The Implications of Increasing Globalization and Regionalism for the Economic Growth of Small Island States, **World Development** Vol, No. 2, pp. 365–378, University of Lancaster, UK, 2004.
- RODRİK, D. (1997), **Küreselleşme Sınırı Aştı Mı?**, (çev.) İzzettin Akyol ve Fatma Ünsal, İstanbul: Kızıl Elma Yayıncılık, 1997.
- SAĞLAM, E. (2008), **Krizler, Para ve İktisatçılar, Emin Öztürk Anısına**, G7’de Ekonomi Tartışmaları 08, (der) Ercan Kumcu, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2008.
- SCHWARTZ, H. (1994), Small State in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in 1980s, **World Politics**, Vol. 36, No.4 (Jul. 1994), pp. 527–555, 1994.
- SEYİDOĞLU, H. (2003), Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4 (2) 2003, ss. 141–156, 2003.
- SEZAI, Y. T. (2007), **Kalkınma Kültürü ve Demokrasi**, İktisat Gazetesi 1995, Ankara: Orion Yayınevi, 2007.
- SHUTT, H. (2004), Kapitalizmle Derdim Var, 1. Basım (çev.) Nesrin Sungur ve Ahmet Çakmak, İstanbul: Kita Yayınevi, 2004.
- SOYAK, A. (2003), Economic Planning in Turkey: Is there a need the State Planning Organization, **MPRA Paper** No. 2906, 2003.
- SOYAK, A. (2006), **İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi, Ulusal dan Uluslarüstüne**, İstanbul: DER Yayınları, 2006.

- SOYAK, A. ve EROĞLU, N. (2008), The role of IMF-World Bank Structural Adjustment Policies in The Transformation of Turkey's Development Perception, **MPRA Paper** No. 11466, 2008.
- SÖNMEZ, S. (2008), "Devlet Borçlanması", **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 143–161, 2008.
- STIGLITZ, J. E. (1994), Kamu Kesimi Ekonomisi, (çev.) Ömer Faruk Batırel (1988 Baskısının Çevirisidir), İstanbul: **Marmara Üniversitesi İİBF Yayın** No: 549 II. Baskı, 1994.
- STIGLITZ, J. E. (2002), **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, 3. Baskı (çev.) Arzu Taşcıoğlu ve Deniz Vural, New York: W.W. Norton & Company, Plan B Yayıncılık, 2002.
- ŞAN, M. (2005), **Kalkınma Planlamasında Bilgi Yönetimi ve Devlet Planlama Teşkilatı İçin Kurumsal Bilgi Politikası Modeli**, Yayın No: DPT: 2687, Ankara: DPT Yayınları, 2005.
- ŞAYLAN, G. (2009), **Postmodernizm**, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009.
- TCMB, (2001), **2001 Para Politikası Hedefler ve Uygulama**, Temmuz, 2001,
- TELATAR ERDOĞAN, F. (1998), "Türkiye Ekonomisinin Kurumsal Yapısı", **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Yayına Haz. Ahmet Şahingöz, Ekonomi Kurumu Türkiye, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.
- THADDEN von L. (2004), Active monetary policy, passive fiscal policy and the value of public debt: Some further monetarist arithmetic, Research Centre, Deutsche Bundesbank, Wilhelm-Epstein-Strasse 14, 60431 Frankfurt/Main, **Journal of Macroeconomics**, Germany, 2004.
- TOKGÖZ, E. (2001), Türkiye İktisadi Gelişme Tarihinin Ana Çizgileri 1923–1997, **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Yayına Haz. Ahmet Şahingöz, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.
- TOKGÖZ, E. (2007), **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914–2007)**, 8. Baskı, Ankara: İmaj Yayınları, 2007.
- TOPRAK, M. (1996), **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar I, Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler**, Ankara: Turhan Kitabevi 1996.
- TOPRAK, M. (2001), **Küreselleşme ve Kriz, Türkiye ve Dünya Dengesi**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2001.

- TÖREN, T. (2008), “Dış Yardım”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 179–197, 2008.
- TÜREL, O. (1984), “Ekonomik istikrar Programlarına Genel Bir Bakış”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, İlhan Tekeli ve Diğerleri, Ankara: Yurt Yayınları, 1984.
- TÜRK, İ. (2003), **Maliye Politikası Amaçlar Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, 15. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- TÜRKCAN, E.(1984), “Dünya Krizi Mi Petrol Krizi Mi?”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, (der.) İlhan Tekeli ve Diğerleri, Ankara: Yurt Yayınları, 1984.
- ULAGAY, O. (1984), **24 Ocak Deneyimi Üzerine**, İstanbul: Hil Yayınları, 1984.
- ULUATAM, Ö. (2001), **Kamu Maliyesi**, 7. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2001.
- UYSAL, M. (2005), **Hazinenin Düşüncesi**, İstanbul: Çitlembik Yayınları, 2005.
- UZAY, N. (2002), Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970–1999), **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 19 ss. 151–172, 2002.
- WESTRUP, J. (2007), The Politics of Financial Regulatory Reform in Britain and Germany, **West European Politics**, Vol. 30, No.5, 1096-1119, November, 2007.
- WALERSTEIN, I. (2005), “Bilimsel Anlayış ve Gerçeklik”, **Modern Küresel Sistem**, (der.) Immanuel Wallerstein, (çev.) M. Kürşat Atalan, İstanbul: Pınar Yayınları, 2005.
- WALERSTEIN, I. (2009), **Liberalizmden Sonra**, (çev.) Erol Öz, 3. Basım, İstanbul: Metis Yayınları, 2009.
- YARKIN, G. (2008), “Dünya Bankası”, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**, (edit.) Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, Özgür Üniversite, İstanbul: Maki Basın Yayın, ss 197–207, 2008.
- YELDAN, E. (2005), “**Merkez Bankası’nın Bağımsızlığı Mı, İlgisizliği Mi?**”, İnternet adresi: www.bilkent.edu.tr/~yeldane/Yeldan16_16Mar05.pdf, Erişim tarihi: 14.08.2010
- YELDAN, E. (2008), **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, Araştırma İnceleme Dizisi 109, 13. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008.

YENAL, O. (2003), **Cumhuriyetin İktisat Tarihi**, İstanbul: Homer Kitabevi ve Yayıncılık, 2003.

YILMAZ, H.H. (2007), **İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Türkiye Deneyimi**, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayınları, 2007.

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

HAZINE MÜŞTEŞARLIĞINDA MALİ-KURUMSAL DEĞİŞİM VE BORÇ YÖNETİMİ

Bu çalışmanın amacı; küreselleşmenin devletin yapısı üzerindeki etkilerini araştırmak ve değişen devlet yapısına paralel olarak uygulanan stratejilere Türkiye penceresinden bakmak, 1980lerle birlikte güçlenen Hazine Müsteşarlığının mali-kurumsal değişimini inceleyerek Türkiye'nin borç yönetimine yakından bakmaktır.

Küreselleşme, devlet başta olmak üzere toplumundaki her ekonomik ve sosyal birimi derinden etkilemiştir. Yaşanan süreçten gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler olumsuz bir şekilde etkilenmiş, ekonomilerini istikrara kavuşturmak için yaptıkları girişimler yüksek cari açıklarla ve borçlanmalarla sonuçlanmıştır. Sürekli artan, borçlanma etkin borç yönetimi stratejilerinin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Türkiye'de borçlanmadan ve borç yönetiminde sorumlu kuruluş Hazine Müsteşarlığıdır.

Borç yönetiminin çok iyi kurgulanması ve borçlanmanın en düşük maliyet ve risk altında gerçekleştirilmesi bütün ülkeler için hayati önem taşımaktadır. Bu açıdan Hazine Müsteşarlığı'nın ve borç yönetiminin çok iyi analiz edilmesi ve gelecek için yapılan öngörülerin sağlam temeller üzerine inşa edilmesi gerekmektedir.

Anahtar kelimeler: küreselleşme, devlet, kamu açıkları, borç yönetimi

ABSTRACT

Master Thesis

FINANCIAL-INSTITUTIONAL ALTERATION IN THE TREASURY AND DEBT MANAGEMENT

This study aims to scrutinize the effect of globalization on the changing structure of the state within the framework of Turkey in terms of focusing on the applied strategies going parallel with the changing structure of the state by looking closer to the fiscal-institutional transformation of Undersecretaries of Treasury which has been empowered since 1980s.

Globalization has deeply affected each economic and social unit especially including the state. Developing and underdeveloped countries' has been affected negatively while they have initiated programs for the stability of their economies which give rise to current deficient and indebtedness. Growing debts had required to build up effective debt management strategies. In Turkey debt and its management responsibility belongs to Undersecretaries of Treasury.

Building up an effective debt management, and loaning with low cost and risk has a vital importance for all countries. In this respect, debt management of Undersecretaries of Treasury should be scrutinized closely and predictions about future possibilities must be dependent on strong bases.

Key words: globalization, state, public deficit, debt management