

## **EK1: YAPISAL REFORMLARDAKİ GELİŞMELER**

Türkiye'nin ekonomik ve kurumsal yapısında 1990'lı yıllarda önemli gelişmeler görülmüş olmasına karşın bu dönemde kronik yüksek enflasyon devam etmiş, büyüme ise istikrarsız olmuştur. Yüksek miktarlardaki bütçe açıklarının iç borçlanma ile finanse edilmesi, reel faizlerin yüksek kalmasına ve iç borç sorununun ağırlaşmasına yol açmıştır. Diğer taraftan yüksek reel faizler ekonomik faaliyetleri de olumsuz etkilemiştir.

Ekonomik faaliyetlerin ve büyüme oranının tekrar istikrara kavuşturulmasının kısa vadeli çözümler yerine kalıcı reformlarla gerçekleştirilebileceği açıkça ortaya çıkmıştır. Bu amaçla 2000 yılı başından itibaren IMF tarafından da desteklenen Enflasyonla Mücadele ve Ekonomik İstikrar Programı yürürlüğe konmuştur. Bu dönemde para ve maliye politikaları ile yapısal reformlarda önemli bir aşama kaydedilmiş olmasına karşın, gerek KİT'lerin özelleştirilmesi sürecinde yaşanan gecikmeler, gerekse Türk lirasındaki aşırı değerlenme ve petrol fiyatlarının etkisiyle enerji fiyatlarındaki artış sonucu cari işlemler açığının hızla genişlemesi ve bankacılık sektörünün içinde bulunduğu sağlıksız yapı, 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında ekonomik kriz yaşanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu çerçevede kısa vadede kamu açıklarının azaltılabilmesi, orta ve uzun vadede ise ekonomik ve mali yapıda kalıcı istikrarın sağlanmasını amaçlayan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile beraber yapısal reformlar alanındaki çabalar artırılmıştır. Programda yapısal reformlar çeşitli ana başlıklarda toplanmış ve bu reformlarda önemli aşamalar kaydedilmiştir.

### **1. Bankacılık Sektörü Reformu**

Bankacılık sektörü reformu ile beraber hem kamu ve TMSF yönetimindeki bankaların sorunlarının çözümü, hem de özel sektördeki bankaların güçlendirilmesine yönelik önemli adımlar atılmıştır.

Geçmiş dönemlerde kamusal görevlerin yerine getirilmesi amacıyla önemli kaynaklar sağlayan kamu bankalarının mali durumları bu uygulamalar sonucunda biriken görev zararları neticesinde bozulmuş ve kamu bankalarının aşırı günlük likidite ihtiyaçları da tüm bankacılık sistemini olumsuz etkilemiştir. Bu soruna çözüm olarak ilk aşamada 25 Kasım 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4603 sayılı kanunla bütçeden karşılığı önceden ayrılmaksızın kamu bankalarına yeni görevler verilmesinin önüne geçilmiş, 30 Nisan 2001 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile mevcut görev zararlarına ilişkin kararname yürürlükten kaldırılarak nakit ve tahvil verilmek suretiyle kamu bankalarının görev zararları Haziran ayı sonuna kadar tamamen ortadan kaldırılmıştır. 16 Mart 2001 tarihinde 8,5 katrilyon Türk lirası olan kamu bankalarının Merkez Bankası dışındaki kısa vadeli yükümlülükleri ise Mayıs 2001 itibarıyla sıfıra indirilmiştir. Merkez Bankası'na olan kısa vadeli yükümlülükleri ise önemli oranda azaltılmıştır. Kamu bankalarının sermaye yapılarını güçlendirmeye yönelik olarak bankalara gerekli ek kaynak aktarımı menkul kıymet ve nakit yoluyla yapılmıştır. Diğer taraftan 25 Kasım 2000'de yürürlüğe giren kanunla kamu bankaları KİT'lere ilişkin 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname dışına çıkarılmış, böylece bu bankaların diğer bankalar gibi yalnız Bankalar Kanunu ve Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olmaları sağlanmıştır.

Operasyonel anlamda yeniden yapılandırma amacıyla 6 Temmuz 2001 tarihi itibarıyla Emlak Bankası Ziraat Bankası'na devredilmiş, kamu bankalarında etkin olmayan şubeler kapatılmış ve personel sayısı azaltılmıştır. Kamu bankalarının bağımsız dış denetimi konusunda bir bağımsız denetim şirketi ile anlaşma imzalanmış ve bu bankaların operasyonel yeniden yapılandırılmalarına rehberlik edecek dış danışmanlar atanmıştır. İç denetim ve risk yönetimi konusunda da adımlar atılmış ve Ziraat Bankasında bu görevi yerine getirecek bir iç mali kontrol birimi kurulmuştur. Ziraat ve Halk bankalarını üç yıl içinde özelleştirmeye hazırlayacak olan Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu Nisan, yeni banka yönetimi ise Mayıs ayında atanmıştır.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesindeki bankaların çözümüne yönelik olarak birleştirme ve satış yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede Egebank, Yurtbank, T. Tütüncüler Bankası (Yaşarbank), Bank Kapital ve Ulusal Bank Sümerbank çatısı altında, İnterbank ve Esbank ise Etibank çatısı altında birleştirilmişlerdir. Bank Ekspres, Sümerbank ve Demirbank satılmış, Etibank, İktisat Bankası, Sitebank ve Kentbank'ın için ise satış süreci devam etmektedir. Türk Ticaret Bankası ise 15 Haziran 2001 günü yayımlanan BDDK kararı gereğince 1 Temmuz 2001 tarihinde kapatılmıştır<sup>1</sup>. Fon bankalarının Merkez Bankası ile yapılanlar dışındaki gecelik yükümlülükleri ortadan kaldırılmış, Merkez Bankası'na olan kısa vadeli yükümlülükleri de yine önemli oranda azaltılmıştır. Mali bünyelerinin güçlendirilmesine yönelik olarak TMSF kaynaklarından Fon bankalarına mevduat ve sermaye desteği sağlanmış ve daha önce ihalelerden almış oldukları senetler piyasa koşullarına uygun senetlerle değiştirilmiştir. Fon bankalarının kötü aktiflerinin TMSF Tahsilat Dairesine devredilmesine ise devam edilmektedir. Ayrıca kamu bankalarında olduğu gibi Fon'daki bankalarda da operasyonel yeniden yapılanma amacıyla ortak yönetim kurulu oluşturulmuş, bankaların şube ve personel sayısında önemli oranda azaltma yapılmıştır.

Özel bankacılık sektörünün daha sağlıklı işleyebilmesine yönelik olarak da çeşitli tedbirler uygulamaya konmuştur. BDDK sermaye yetersizliği sorunu bulunan bankalardan durumlarını güçlendirmelerine yönelik taahhüt mektupları istemiş, sermaye artışı taahhütlerini yerine getiremeyen bankaları ise Fon'a devretmiştir. 15 Haziran 2001 tarihinde Hazine tarafından gerçekleştirilen iç borç takası işlemi sonucunda, Şubat krizi ile beraber yabancı para pozisyonları oldukça bozulan özel bankaların bu açıklarını azaltmalarına önemli bir katkı yapılmıştır. BDDK tarafından 2001 yılı Şubat ayında yayımlanan yönetmelikle bankaların iç denetim ve risk yönetimi sistemlerine ilişkin hükümler bankalara duyurulmuştur. Söz konusu yönetmeliğe ilişkin alt düzenlemelerin ise yıl sonuna kadar tamamlanması planlanmaktadır. Banka

birleşmelerini teşvik eden yasal düzenlemeler Haziran ayında çıkarılan Bankaların Birleşme ve Devirleri Hakkında Yönetmelik ve Temmuz ayında getirilen vergi avantajlarıyla gerçekleşmiştir. Yabancı bankaların piyasaya girişlerinin kolaylaştırılması konusunda, yabancı sermayenin önündeki bürokratik ve diğer engellerin azaltılmasını amaçlayan yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yabancı sermaye girişlerinin artırılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Bankacılık sektöründe özkaynak artışı özendirici yasal düzenlemeler Temmuz ayında yapılmıştır. Ayrıca, bankalarca uygulanan mevduat faiz oranlarına ilişkin haftalık veriler sağlanması doğrultusunda Merkez Bankası tarafından yoğun bir gözetim sistemi Mayıs ayında hayata geçmiştir. Elde edilen bu verilerle bankaların günlük verileri birleştirilerek özellikle likidite sıkışıklığı konusunda erken uyarı sağlanması ve gereken tedbirlerin önceden alınabilmesi hedeflenmektedir. 22 Eylül 2001'de yayımlanan genelge ile Merkez Bankası her türlü finans kurumundan döviz, altın ve Türk lirası işlemlerine ilişkin bilgileri doğrudan istemeye ve toplamaya, bu kurum ve kuruluşlarda konuyla ilgili incelemeler yapmaya yetkili kılınmıştır. Bankaların kaynak maliyetlerini düşürmek ve Türk lirası mevduatının özendirilmesi amacıyla ise Merkez Bankası 8 Ağustos 2001 tarihinden itibaren Türk lirası mevduatlar için ayrılan münzam karşılıklara faiz ödenmesi uygulamasına geçmiştir.

Diğer taraftan BDDK, bankaların yurtdışındaki şubelerinin ve off-shore bankaların denetimine ilişkin önemli adımlar atmıştır. Bu çerçevede BDDK ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Merkez Bankası arasında 17 Eylül 2001 tarihinde, Arnavutluk Merkez Bankası ile 19 Ekim 2001 tarihinde ikili anlaşmalar imzalanmış, diğer ilgili ülkelerle de çalışmalar başlatılmıştır.

<sup>1</sup> Türk Ticaret Bankası'nın bankacılık lisansı 1 Temmuz 2001 itibarıyla iptal edilmiştir. Ancak Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararı dolayısıyla bu konudaki yasal süreç devam etmektedir.

## **2. Bütçe Reformu**

Türk bütçe sisteminde zaman içinde bütçe dışı fonlar ve görev zararları gibi uygulamalarla bütçe dışı harcamaların artması sonucu bütçe birliği bozulmuş, bütçe etkin ve verimli olmaktan çıkmıştır. Kaynaklar ve harcamalar arasındaki ilişkinin bozulmasıyla bütçe sistemi karar alıcılara ve topluma bilgi sunma konusunda yetersiz kalmaya başlamıştır. Sayıştay'ın denetim alanının zaman içinde daraltılmış olması da bütçenin denetimindeki verimi düşürmüştür.

Programla birlikte kamu harcama yönetimindeki aksaklıkların giderilmesi ve bütçe disiplininin sağlanmasına yönelik gelişmeler kaydedilmiştir. Dünya Bankası kredilerinin kullanılmasında ihtiyaç duyulan Destekleme Fiyat İstikrar Fonu hariç bütçe içi fonlar ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayiini Destekleme Fonu, TMSF, Özelleştirme Fonu ve Tanıtma Fonu dışındaki bütçe dışı fonlar kapatılmış, yeni fon oluşturulmaması kararlaştırılmış ve böylece bütçe disiplini ve şeffaflığının artırılması yönünde önemli bir reform gerçekleşmiştir. Genel bütçeye dahil 6 pilot kuruluşta 2002 yılında uluslararası standartlara uygun bütçe kodlamasına geçilmesi hususunda adımlar atılmıştır. Bu uygulamanın yaygınlaştırılmasıyla harcamaların hangi kuruluş tarafından nereye ve ne kadar yapıldığının daha hızlı ve açık biçimde görülebilmesi hedeflenmektedir. Ülke çapındaki saymanlıkların çalışmalarının günlük olarak tek bir merkezden takip edilebilmesi amacıyla Maliye Bakanlığı'nca başlatılan say2000i web tabanlı saymanlık otomasyon projesinde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu projeye devlet kurumlarının merkez ile taşra arasındaki hesap ve nakit hareketlerinin de standart bir muhasebe sistemi bazında on-line takibi amaçlanmaktadır. Hazine Müsteşarlığı şeffaflığı sağlamak amacıyla Hazine garantileriyle ilgili ödemeleri de düzenli olarak açıklamaya başlamıştır. Hazine'nin garantili borçlar kapsamındaki ödemelerinin ve ilgili idarelerce Hazine'ye yapılan geri ödemelerin izlenebilmesi amacıyla Hazine'nin aylık raporlarına "borç verme eksi geri ödeme" kalemi eklenmiştir. Ayrıca Eylül ayından itibaren vergi kimlik numarası

uygulamasının kapsamını genişletecek düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.

Çeşitli hukuki metinlerde yer alan borç yönetimine ilişkin hükümleri tek bir yasa altında toplayarak ve borç yönetimini merkezileştirerek borç yönetiminde etkinliği artırmayı amaçlayan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Yasa Tasarısı TBMM'ye sevk edilmiş durumdadır. Bu tasarıyla, kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitleri ortaya konmakta ve Hazine'nin devirli kredi ile borç garantilerinin de bütçe kapsamına alınması amaçlanmaktadır.

Özellikle özel sektörün dış borç kayıtlarının daha sağlıklı bir şekilde izlenebilmesi amacıyla Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Kararda yapılan değişiklikler 1 Ekim 2001'de yürürlüğe girmiştir. Bu değişikliklerle özel sektör tarafından yurtdışından sağlanan bütün kredilerin takibinin Merkez Bankası'nca yapılması sağlanmıştır. Böylece özel sektörün yurtdışından sağladığı kredilere ilişkin verilerin toplanmasında etkinlik sağlanması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

## **3. Ekonomide Rekabet, Etkinlik ve Yabancı Sermaye Yatırımlarına Yönelik Reformlar**

Özel sektörün ekonomideki rolünün artırılması ve özelleştirme alanlarında yapılacak reformların ekonomide etkinlik ve verimliliğin artırılması açısından büyük bir önemi vardır. Birikmiş borç stokunun finansmanı açısından ve ekonominin sağlıklı çalışabilmesi amacıyla orta vadede yabancı doğrudan yatırımların çekilebilmesi hedeflenmektedir. Bu doğrultuda son dönemde önemli aşamalar kaydedilmiştir.

Özel sektör reformunun sağlam temellere dayanması ve rekabetin artırılması yasal çerçevede yapılan değişikliklerle mümkün olabilmektedir. Şeker pancarı ve şeker üretimi, fiyatlandırılması ve pazarlanmasındaki usul ve esasları Nisan ayında çıkartılan Şeker Kanunu ile yeniden belirlenmiştir. Bu yasal düzenleme ile devlet fiyat belirleme sürecinden çekilerek piyasada rekabeti tesis etmiş, böylece şeker

fabrikalarının özelleştirilmesinin önünü açmıştır. Doğalgazın rekabete dayalı esaslar dahilinde piyasaya sunulmasını amaçlayan Doğalgaz Piyasası Kanunu ve telekomünikasyon sektörünün verimini artırmak ve Türk Telekom'u özelleştirmeye uygun hale getirmeyi amaçlayan Telekom Yasası Mayıs ayında çıkarılmıştır. Hava yolları iç hat fiyatlarının serbestçe belirlenmesini sağlayan Türk Sivil Havacılık Kanunu Nisan, Elektrik Piyasası Kanunu da Temmuz ayında yürürlüğe girmiştir. Tüm bu yasal çalışmalar ile rekabetçi ortamın tesis edilmesi ve doğrudan yabancı yatırımlarının ülkeye gelmesine yönelik yapısal reformlar açısından önemli adımlar atılmış olup, bu amaçla gerekli yasal temeller büyük ölçüde oluşturulmuştur.

Yabancı sermayenin teşvik edilmesine yönelik bir başka önemli gelişme de Uluslararası Tahkim Kanununun kabul edilmesi olmuştur. Temmuz ayında yürürlüğe giren kanunla, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde doğan uyuşmazlıkların yabancılık unsurunun bulunduğu durumlarda uluslararası tahkim yoluyla çözülmesi olanağı sağlanmış ve ülkeye yapılacak olan yabancı sermayeli doğrudan yatırımların önü açılmıştır. Diğer taraftan yatırımlarda karşılaşılan idari engellerin kaldırılması amacıyla yapılan çalışmalar ise devam etmektedir. Bu kapsamda çeşitli uluslararası kurum-kuruluş ve sivil toplum örgütlerinin de katıldığı ve Dünya Bankası'na bağlı Uluslararası Finans Kurumu (IFC) ve Yabancı Yatırım Danışmanlık Kurumu (FIAS) tarafından Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engellerin Tespiti Projesi hususundaki çalışma ve raporun sunulduğu bir konferans Eylül ayında düzenlenmiş, yatırımların önündeki idari engellerin kaldırılmasına yönelik eylem planı çalışmaları ise devam etmektedir.

#### **4. Sosyal Dayanışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Reform**

Toplumsal dayanışmayı güçlendirmek amacıyla sosyal güvenlik alanında yapılan reformlar hem günümüzde hem de orta vadedeki sorunların çözümüne yönelik olarak 1999 yılından itibaren hayata geçirilmiştir.

İlk aşamada 1999 yılı Eylül ayında Sosyal Güvenlik Reform Yasası çıkarılmıştır. Emekli aylıklarının ödenen prim miktarı ile artması olanaklı hale gelmiş, emeklilik yaşı kademeli olarak yükseltilmiş, ayrıca enflasyona endeksleme sistemi uygulanarak emekli aylıklarının reel alım gücünün korunması sağlanmıştır. Daha sonra İşsizlik Sigortası sistemi uygulamaya geçirilerek işsiz kalanların mağduriyetini önleme konusunda önemli bir adım atılmıştır.

Reformun ikinci aşamasında kurumsal yeniden yapılanmaya yönelik olarak, çeşitli sigorta kuruluşları tarafından uygulanan sigorta programları arasında standart oluşturulması ve bu kuruluşların mali durumlarının izlenebilmesi amacıyla, Bakanlar Kurulunun 24 Ağustos 2000 tarihli kararıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. SSK, Bağ-Kur, Türk İş Kurumu ve Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi yasalarında yapılan değişikliklerle sosyal güvenlik sisteminde önemli reformlar gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplum kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliğinin geliştirilmesinin amaçlandığı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, 21 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ayrıca sosyal güvenlik kurumları eşgüdümünde merkezi veri tabanı oluşturulması ve yaygın bilgi sisteminin oluşturulması ile SSK ve Bağ-Kur'da otomasyon projesinin başlaması, ortak muhasebe sistemi oluşturulması ile sağlık hizmetleri alanında standardın sağlanması çalışmalarına devam edilmektedir.

Ekonomik Program'ın uygulanmasından olumsuz etkilenebilecek olan düşük gelirli kesime sosyal açıdan destek sağlamak amacıyla Hükümet ve Dünya Bankası tarafından Sosyal Riskin Azaltılması Projesi hazırlanmıştır. Bu konuda Hükümet ve Dünya Bankası arasında 13 Ağustos 2001 tarihinde imzalanan anlaşma ile, Japon Hükümeti Dünya Bankası aracılığıyla 580 bin ABD doları hibe sağlamıştır. Dünya Bankası ayrıca 13 Eylül 2001 tarihinde yine bu konuda ülkemize 500 milyon ABD doları kredi sağlanması kararı almıştır.