

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**DIŞ YARDIMLARIN
KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ
BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK YARDIMLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Özgür ÜÇKUŞ

Ankara – 2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**DIŞ YARDIMLARIN
KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ
BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK YARDIMLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Özgür ÜÇKUŞ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Nuri Semih ÖZ**

Ankara – 2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

Özgür ÜÇKUŞ

**DIŞ YARDIMLARIN
KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ
BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK YARDIMLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı

: Prof. Dr. Nuri Semih ÖZ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi: .../.../...

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	III
ŞEKİLLER	V
TABLOLAR	V
GRAFİKLER	V
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	5
DIŞ YARDIMLARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GELİŞİM SÜRECİ5	
1. DIŞ YARDIMLARIN KAVRAMSAL VE KURAMSAL TEMELLERİ.....	5
1.1. Kavramsal Çerçeve	5
1.2. Dış Yardımları Ortaya Çıkaran Nedenler ve Kuramsal Yaklaşımlar ..	10
1.2.1. Siyaset, Diplomasi ve Güvenlik Düzleminde Dış Yardımlar.....	10
1.2.1.1. Dış Yardımların Realizmdeki Yeri	11
1.2.1.2. Dış Yardımlarda Marksizm ve Merkez – Çevre Yaklaşımları	14
1.2.1.3. Dış Yardımlarda Liberalizm, Plüralizm ve Karşılıklı Bağımlılık Yaklaşımları	16
1.2.2. Yoksulluk ve Kalkınma Odaklı Dış Yardımlar	20
1.2.2.1. Ortodoks Yaklaşımlar	21
1.2.2.2. Heterodoks (Eleştirel) Yaklaşımlar	28
1.2.3. Küresel Kamusal Mallar ve İnsani Yardımlar	33
2. TARİHSEL PERPEKTİFTEN DIŞ YARDIMLARIN GELİŞİMİ	38
2.1. 1945-1970: Dış Yardımların Kuramsallaşması ve Kurumsallaşması..	39
2.2. 1970-1990: Dış Yardımların Dönüşümü	44
2.3. 1990-2000: Dış Yardımların Gerileyişi	47
2.4. 2000’li Yıllar: Dış Yardımların Yeniden Yükselişi.....	50
3. KÜRESEL DIŞ YARDIM BÜTÇESİ	54
İKİNCİ BÖLÜM	65
DIŞ YARDIMLARIN KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI	65
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	65
1. DIŞ YARDIMLARIN SAPMASI	66
1.1. Genel Sapma	69
1.2. Kategorik Sapma.....	71
1.3. Tamamlayıcı Sapma	75
2. DIŞ YARDIMLARIN KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	76
2.1. Dış Yardımların Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi.....	76

2.2. Dış Yardımların Yardım Alan Ülke Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi	80
2.3. Dış Yardımların Borçlanma Üzerindeki Etkisi.....	92
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	96
TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK YARDIMLARI VE YARDIMLARIN KKTC KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	96
1. TÜRKİYE’NİN DIŞ YARDIM POLİTİĞİ	96
1.1. Türkiye Yardımlarının Genel Tarihi.....	96
1.2. Türkiye Yardımlarının Genel Profili	102
2. TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK DIŞ YARDIMLARI	107
2.1. KKTC’ye Yönelik Dış Yardımların Gerekçeleri.....	108
2.1.1. Tarihi Bağlar.....	108
2.1.2. Devlet İnşası	111
2.1.3. Ambargo ve İzolasyonlar	111
2.1.4. Jeostratejik Önem	113
2.1.5. Küçük Ada Ekonomisi	114
2.1.6. Ekonomik Yapı.....	115
2.1.7. Güney Kıbrıs ile Ekonomik Dengenin Korunması	117
2.2. Türkiye ile KKTC Arasında Ekonomik ve Mali İşbirliği.....	120
2.2.1. 2001-2015 Ekonomik Programlar	122
2.2.2. Programlara İlişkin Genel Değerlendirme	130
2.2.2.1. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması.....	130
2.2.2.2. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması	134
2.2.2.3. Reel Sektörün Desteklenmesi	135
2.3. 2001-2015 Yıllarında KKTC’ye Yönelik Yardımlar.....	136
3. 2001-2015 YILLARI ARASINDA KKTC EKONOMİSİ	139
4. DIŞ YARDIMLARIN KKTC KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	148
4.1. Yardımların KKTC’nin Yerel Giderleri Üzerindeki Etkisi	151
4.2. Yardımların KKTC Yerel Gelirleri Üzerindeki Etkisi	162
4.3. KKTC’de Bütçe Açığı ve Yardımlar Arasındaki İlişki	168
4.4. KKTC’de Dış Yardımların Sektörel Etkileri	173
4.5. KKTC’de Borçlanma ile Yardımlar Asındaki İlişki.....	177
DEĞERLENDİRME	179
KAYNAKÇA	189
ÖZET.....	200
SUMMARY	201

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AGÜ	:Az Gelişmiş Ülke
BKİB	: Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüsavirliği
BM	: Birleşmiş Milletler
BRTK	: Bayrak Radyo Televizyon Kurumu
Çev.	: Çeviren
DAC	: Development Assistance Committee
DAG	: Development Assistance Group
DAÜ	: Doğu Akdeniz Üniversitesi
Der.	: Derleyen
DPÖ	: Devlet Planlama Örgütü
DPT	: KKTC Devlet Planlama Teşkilatı
ECA	: Ekonomik İşbirliği Ajansı
EKETİB	: Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı
EOKA	: Ethniki Organosis Kyprion Agoniston
GBS	: Genel Bütçe Desteği
GKRY	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IBRD	: The International Bank for Reconstruction and Development
IMF	: International Monetary Fund
İKÖ	: İslam Konferansı Örgütü
KIB-TEK	: Kıbrıs Elektrik Kurumu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKTC	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
KTFD	: Kıbrıs Türk Federe Devleti
KTHY	: Kıbrıs Türk Hava Yolları
LAÜ	: Lefke Avrupa Üniversitesi
MÖ	: Milattan Önce

OA	: Official Assistance
ODA	: Official Development Assistance
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	: Organisation for European Economic Co-operation
OVP	: Orta Vadeli Plan
PKO	: Program Koordinasyon Ofisleri
RKY	: Resmi Kalkınma Yardımı
RTP	: Rural Transport Project
s.	: Sayfa
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SÜTEK	: Süt Kurumu
TAC	: Türk İşbirliği Ajansı
TAK	: Türk Ajansı Kıbrıs
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TİKA	: Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı
TL	: Türk Lirası
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜK	: Toprak Ürünleri Kurumu
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	: United Nations Development Programme/BM Kalkınma Programı
UNEPTA	: United Nations Expanded Programme of Technical Assistance
UNRAA	: United Nations Relief and Rehabilitation Administration
WB	: Dünya Bankası
WHO	: World Health Organization
YHB	: Yardım Heyeti Başkanlığı
YTB	: Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı

ŞEKİLLER

Şekil 1: Yardımların Sapma Durumu Diyagramı.....	67
Şekil 2: Yardımların Sapma Durumu.....	72
Şekil 3: Yardımların Alıcı Ülkede Harcamaya Dönüşme Çevrimi.....	77
Şekil 4: 2016 Yılında Türkiye Yardımlarının Bölgesel Dağılımı (Milyon ABD Doları)	103
Şekil 5: 2016 Yılında Türkiye Yardımlarının Sektörel Dağılımı (Yüzde)	105

TABLolar

Tablo 1: Türkiye Dış Yardımlarının Son Yıllardaki Gelişimi	103
Tablo 2: 2016 Yılında Türkiye’den Yardım Alan İlk 10 Ülke	104
Tablo 3: KKTC-GKRY Ekonomik Göstergeleri (2001-2015)	120
Tablo 4: Gider Dağılımı (Yüzde).....	132
Tablo 5: Makroekonomik Göstergeler (2001-2015).....	141

GRAFİKLER

Grafik 1 : Küresel Resmi Kalkınma Yardımlarının Gelişim Seyri (Milyar ABD Doları)	54
Grafik 2: DAC Üyesi Ülkeler RKY/GSMH (Yüzde)	57
Grafik 3: En Çok Yardım Yapan Ülkeler RKY/GSMH (2016).....	57
Grafik 4: En Çok Yardım Alan On Ülke (Milyon ABD Doları)	59
Grafik 5: En Çok Dış Yardım Yapan Ülkeler (Milyon ABD Doları).....	59
Grafik 6: Türkiye Resmi Kalkına Yardımları (1990-2016)	100
Grafik 7: Resmi Kalkınma Yardımlarının GSMH’ya Oranı (Yüzde).....	101
Grafik 8: Türkiye’nin Aldığı Resmi Kalkına Yardımı (1990-2016).....	102
Grafik 9: GKRY Büyüme Hızı (Yüzde)	119
Grafik 10: Personel Giderleri ve Sayısı (2005-2015)	131
Grafik 11: KKTC’ye Sağlanan Yardımların Gelişim Seyri (2001-2015 Cari Fiyatlarla).....	136
Grafik 12: KKTC’ye Sağlanan Yardımların Gelişim Seyri (2016 Yılı Fiyatlarıyla)	137
Grafik 13: Yardımların Kullanım Alanlarına Göre Gelişimi (Milyon TL).....	138
Grafik 14: Yardımlarda Hibe ve Kredi’nin Oransal Dağılımı	138
Grafik 15: Türkiye Yardımlarının KKTC Bütçesine Oranı	152
Grafik 16: Personel Giderlerin Bütçe ve Ekonomi İçerisindeki Payı (Yüzde) ...	155
Grafik 17: Personel Giderleri ve Yerel Giderlerdeki Artış (Yüzde).....	158
Grafik 18: Ek Mesai ve Yatırım (Milyon TL)	161
Grafik 19: Dolaysız Vergiler ve Yerel Gelirlerin Ekonomi İçerisindeki Payı (Yüzde).....	165
Grafik 20: Bütçe Dengesi (2) ve Bütçe Dengesi (3)’ün Gelişimi (Milyon TL)..	169
Grafik 21: Bütçe Açığı ve Yardım Arasındaki İlişki (Yüzde)	172
Grafik 22: 2004-2016 KKTC’ye Tapılan Sektörel Yardımların Toplamı (Milyon ABD Dolar).....	173
Grafik 23: Borçlanma ve Yardım (Milyon TL)	178

GİRİŞ

Kalkınma iktisadıyla kuramsal temelleri oluşturulan, II. Dünya Savaşı sonrası oluşan iki kutuplu dünya düzeniyle diplomasinin bir aracı olarak yaygınlaşan ve OECD'nin Kalkınma Yardımları Komitesinin (*Development Assistance Committee – DAC*) teşkil edilmesiyle kurumsallaşma sürecine giren dış yardımlar, devletlerarasında bir bağ oluşturmaktadır. Uluslararası ilişkilerde bir dış politika enstrümanı ve küresel kalkınmanın bir aracı olarak görülen dış yardımlar, Türkiye için insani şuur, uluslararası istikrara katkı ve Osmanlı geleneğinden gelen ilgi coğrafyalara yönelik tarihsel ve kültürel işbirliği anlayışının bir tezahürü olarak nitelendirilmektedir.¹

Son dönemde, dış yardım faaliyetlerinde “yükselen donör”² ve “en cömert ülke”³ olarak sınıflandırılan Türkiye'nin -OECD verilerinde yer almamış olsa da- en fazla yardım yaptığı ülke Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)'dir. Resmi olarak 1975 yılında başlayan KKTC'ye yönelik yardım faaliyeti, Türkiye'nin modern anlamda ilk dış yardım organizasyonunun kurulmasını sağlamıştır. Bu kapsamda yardımların yönetimi amacıyla Başbakanlık bünyesinde Kıbrıs İşleri Koordinasyon Kurulu ve yerelde (KKTC'de) Yardım Heyeti Başkanlığı teşkil edilmiştir.

KKTC ile Türkiye arasındaki çok boyutlu ve yakın ilişki; bölgesel ve küresel siyasette olduğu gibi ekonomik, mali, sosyal ve kültürel alanlarda da kendini göstermektedir. Türkiye'den KKTC'ye sağlanan dış yardımlar bu çok boyutlu ilişkinin

¹ T.C. Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye'nin İnsani Yardımları**, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_insani-yardimlari.tr.mfa>, (26 Ekim 2016)

² Brian Keeley, **From Aid to Development The Global Fight Against Poverty**, OECD Publishing, 2012, s.55.

³ Development Initiatives, **Global Humanitarian Assistance Report 2016**, 2017, s.45.

önemli bir unsurdur. KKTC'nin uluslararası tanınmamışlığının sonucu olan ambargo ve izolasyonların maliyetlerinin azaltılması ve KKTC'de güçlü bir ekonomi ve kurumsal yapının tesis edilmesi amacıyla üçer yıllık ekonomik programlar çerçevesinde Türkiye'den KKTC'ye mali ve teknik destek sağlanmaktadır. Uluslararası tanınma sorunu, fiili izolasyon ve ambargolar sebebiyle kısıtlı ekonomik araçlara sahip olan KKTC'nin 1983 tarihi itibarıyla başlayan devletleşme süreciyle hız kazanan kurumsallaşma çabalarında Türkiye dış yardımlarının etkisi önemlidir. KKTC'ye yapılan yardımların temel amacı; KKTC'nin kendine yetebilen, küresel koşullara uyumlu, rekabetçi ve sürdürülebilir bir ekonomik düzene sahip olmasıdır.⁴ Bu yardımların etkinliği, mali disiplinin tesisi, ekonominin ihtiyacı olan altyapının güçlendirilmesi öncelikli hedefler arasında yer almaktadır. Bu hedeflere ulaşmak yardımların etkin ve verimli kullanılmasıyla mümkündür. Türkiye ile KKTC arasındaki ekonomik ilişki elbette ki sadece mali çerçevede ele alınabilecek bir ilişki değildir. İki ülke arasındaki ortak tarih ve kültürel geçmiş, Anadolu'dan Kıbrıs'a göçen Türklerin özellikle 1960-1974 yılları arasında yaşadığı baskı ve zulmün Kıbrıs Barış Harekâtıyla bertaraf edilmesi, Kıbrıs Türkü'nün huzur, refah, güvenlik ve geleceğinin Türkiye'nin teminatı altında olması ve haklarının tüm alanlarda savunulması bu ilişkiyi çok daha anlamlı ve derin kılmaktadır. Bu çalışma, sözkonusu desteğin daha etkin kullanılabilmesine yönelik bir fikir geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle dış yardımların kavramsal çerçevesi çizilmiş ve bu konudaki farklı kuramsal yaklaşımlar ekonomik, politik ve insani kaygılar bağlamında irdelenmiştir. Bununla birlikte, dış yardımların gelişim evreleri ele alınmış ve dış yardımların konjonktürel gelişmelerle ilişkisi incelenmiştir.

⁴ 5 Kasım 2009 tarihli, 2010-2012 dönemi **Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı**, Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, <<http://www.kei.gov.tr/>>, (13 Şubat 216).

Farklı kuramsal yaklaşımlarla tartışılan ve farklı nedenlerle ortaya çıkan dış yardımlarla ilgili temel tartışmalardan birisi de dış yardımların alıcı ülkeler üzerinde yarattığı etkidir. Bu etkilerin, muhakkak ki; sosyal, kültürel, iktisadi, mali, siyasi çok farklı boyutları vardır. Çalışmanın ikinci bölümünde dış yardımların alıcı ülkelerin kamu maliyesi davranışları üzerinde oluşturduğu etkiler incelenmiştir.

Çalışmanın son kısmında, Türkiye'nin KKTC'ye yönelik yardımlarının KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi irdelenmiştir. Ancak öncesinde, Türkiye'nin KKTC'ye yönelik yardımlarını ortaya çıkaran gerekçeler belirtilmiş, iki ülke arasındaki ekonomik ve mali işbirliğinin 2001 sonrasında Ekonomik Programlar çerçevesindeki gelişimi ve aynı dönemde KKTC ekonomisinin durumu değerlendirilmiştir. Ekonomik programların yürürlükte olduğu dönemde birçok parametre devrede olmuş, programlar kimi zaman uygulama imkanı bulamamış, kimi zaman kısmen uygulanmıştır.

Çalışmanın temel amacı, 2001 yılından sonra Türkiye tarafından KKTC'ye yönelik yardımların bağlandığı ekonomik programların yürürlükte olduğu dönemde yardımların kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisinin incelenmesidir. Bu dönemde, KKTC'nin, Türkiye tarafından gerçekleştirilen yatırımlar çerçevesinde sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla daha fazla kamu harcaması yapmaya, kaynaklarını verimsiz alanlara yönlendirmeye ve vergi toplamada gönülsüz olmaya yönelik kamu maliyesi davranışları sergileyip sergilemediği izlenmiştir. Türkiye ile KKTC arasındaki çok boyutlu ilişkinin bir tarafında yer alan ekonomik ve mali işbirliği, uzun yıllardır sıkı bir şekilde devam etmekle birlikte, üzerine çok fazla bilimsel çalışma yapılmamıştır. Çalışmanın sağlayacağı diğer bir katkı da resmi veriler çerçevesinde 42 yıldır devam eden dış yardım ilişkisinin ekonomik programların yürürlüğe girdiği döneminin ekonomik ve mali işbirliği çerçevesinde incelenmesidir.

Tez çalışması, 2001-2015 yılları arasındaki Türkiye ile KKTC arasında yapılan Ekonomik ve Mali İşbirliği Anlaşmaları çerçevesindeki ekonomik programları ve bu kapsamda yapılan yardımlar ile bu yardımların KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisini diğer bir ifadeyle KKTC'nin kendi gelir, gider ve borçlanma durumlarının yardımlardan nasıl etkilendiğini irdelemektedir. Özellikle 2001-2015 yıllarının incelenmesinin nedeni, sözkonusu dönemde hazırlanan ekonomik programların ekonomik ve mali alanda kapsamlı reformları içermesi ve bu döneme ait verilerin daha sağlıklı olmasıdır.

Araştırma boyunca izlenen yöntem oluşturulan taslağa yönelik konu taraması yapmak, veri toplamak, verileri analiz etmek ve yorumlamak şeklinde olmuştur. Çalışma kaynakları; kitap, makale, çalışılmış tezler ve internet web sitelerinden yararlanılarak temin edilmiştir. Elde edilen bulguların analizinde, araştırmanın temel özelliğinden hareketle bazı nedensel ve açıklayıcı sonuçlara ulaşılmaya ve belli başlı temalar ve bu temalar arasında anlamlı ilişkiler kurulmaya çalışılmış, sözkonusu ilişkilerle elde edilen verilerin yorumlanması yaklaşımı benimsenmiştir. Elde edilen veriler ve çıkan sonuçların nasıl görüldüğüne ilişkin bilgilere yer verilmiş, öneriler sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

DIŞ YARDIMLARIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE GELİŞİM SÜRECİ

1. DIŞ YARDIMLARIN KAVRAMSAL VE KURAMSAL TEMELLERİ

Dış yardım uygulamaları gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında önemli bir etkileşim alanı haline gelmiştir. Devletlerarası ilişkilerde geniş bir hareket alanı oluşmasına olanak sağlayan dış yardım faaliyetleri, uluslararası ilişkilerin ilgi alanına girmiş, kalkınma ve yoksulluk paradigmasının odak noktası olarak ekonomik rol üstlenmiş, küresel kamusal malların kullanımı açısından insani bir misyon taşımıştır. Bu bağlamda, çok boyutlu bir tartışma alanı içerisinde kalan dış yardımları kavramsal bir çerçeve içerisine alarak tanımlamak, destekleyici ve eleştirel yaklaşımlar çerçevesinde yardımları ortaya çıkaran gerekçeleri incelemek, konunun temellerinin ortaya konulması açısından önemlidir.

1.1. Kavramsal Çerçeve

Gelişim sürecinde farklı algılamalarla karşılaşan “dış yardım” (*foreign aid/foreign assistance*) kavramı, zamanla daha spesifik bir tanıma ihtiyaç duymuştur. Önceleri “sınır ötesi bir hedefe ayni ve nakdi olarak gerçekleşen kaynak aktarımları”⁵ şeklinde sınırları belirgin olmayan bir ifadeyle yapılan tanımlama, ortaya konulan amaçlar ve hedeflerle zenginleştirilmiş, dış yardım yöntemlerinin ve organizasyonlarının profesyonelleşmesiyle, uzun soluklu bir sürecin sonucunda tanımsal netliğe kavuşmuştur.

⁵ Engin Akçay, *Bir Dış Politika Enstrümanı Olarak Türk Dış Yardımları*, Ankara: 2012, Turgut Özal Üniversitesi Yayınları, s.5.

Resmi yardımların kavramsal bir çerçevede ifade edilmesi süreci yoğun tartışmalar sonucu tamamlanmıştır. Bu süreçte ne tür yardımların bu kapsama alınacağı, bu yardımların hangi kanallarla yapılacağı, yardımların amacının ve hedefinin ne olacağı, sonucunda neler beklendiği ve yardımların etkinliği ve etkileri tartışmaların ana eksenini oluşturmuştur.

Günümüz yardım sistemlerinin 13 Ocak 1960 tarihinde kurulan Kalkınma Yardımları Grubu (*Development Assistance Group - DAG*) ile temellerinin atılmasının ardından dış yardımların uluslararası literatürde kavramsal çerçevesi çizilmeye başlamıştır. Bu grup, Eylül 1961’de Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD*) altında Kalkınma Yardımları Komitesi (*Development Assistance Committee – DAC*) olarak tanımlanmıştır.⁶ Komite; yardımların tanımlanmasına, sınıflandırılmasına, yardım veren ülkeler arasında koordinasyona katkı sunulmasına, Komite’ye üye ülkelerin yardım sistemleri ve yardımların etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalara odaklanmaktadır.⁷

DAC sınır ötesi yardım aktarımlarını üç ayrı kategoride sınıflandırmaktadır. Bunların arasında en çok kullanılan ve en büyük paya sahip olan “Resmi Kalkınma Yardımları (RKY)” (*Official Development Assistance – ODA*) düşük ve orta gelirli hükümetlere verilmektedir. Kişi başına düşen gelir seviyesi ortalama 9.000 ABD Doları olan daha yüksek gelirli ülkelere yapılan yardımlar ise “Resmi Yardımlar” (*Official Assistance – OA*) olarak ifade edilmektedir. Diğer bir sınıflandırma ise sivil toplum

⁶ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, “Teoriden Uygulamaya Dış Yardım”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 86, Temmuz-Eylül 2012, s. 64.

⁷ Helmut Führer, **The History of Official Development Assistance**, OECD, 1996, s.9-10, <<http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>> (12 Aralık 2015)

kuruluşları, dini gruplar, yardım dernekleri ve özel şirketler tarafından verilen yardımlar olan “Özel Nitelikli Gönüllü Yardımları” (*Private Voluntary Assistance*) kapsamaktadır.⁸ Esas olarak, yoğun kullanımı ve yardım sistemlerindeki önemli payı sebebiyle ele alacağımız yardımlar, az gelişmiş ülkelere (AGÜ) ve gelişmekte olan ülkelere aktarılan RKY’dır. Bu çalışmada aksi belirtilmedikçe resmi yardım, resmi kalkınma yardımlarına dahil edilmiştir.

Komitenin yaygın ve literatürde kabul edilen tanımına göre Resmi Kalkınma Yardımı; “devletler, yerel hükümetler ve diğer idari ajanslar gibi resmi organizasyonlar tarafından ekonomik kalkınmayı ilerletmek ve gelişmekte olan ülkelerde refah düzeyini artırmak amacıyla başka bir ülkeye, sivil toplum örgütlerine ve uluslararası organizasyonlara en az yüzde 25’i hibe olarak verilen yardımlardır.”⁹ RKY belirli kıstaslar çerçevesinde tanımlanmakla birlikte, son tahlilde bu bir ‘niyet’ meselesidir. Ancak öznel yorumların alanını daraltmak ve RKY’nin raporlanmasını belli bir standarda kavuşturmak için DAC üyeleri RKY tanımının kesin çerçevesinin çizilmesi konusunda görüş birliğine varmıştır. Bu bağlamda, özellikle finans sistemlerinin gelişmesinin ardından, imtiyazlı (teşvikli) finansmanlar ya da borç silmeler de RKY olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Ancak diğer taraftan ticari kaygılar taşıyan ve herhangi bir imtiyaza haiz olmayan finans kaynakları kalkınma amaçlı dahi olsa RKY olarak kabul edilmemekte, “Resmi Kalkınma Finansmanı” olarak nitelenmektedir.¹⁰ Bununla birlikte, DAC tarafından kalkınma yardımı dışındaki yardımlar, askeri teçhizat yardımları, ticaret finansmanları, espionaj faaliyetleriyle ilgili yardımlar, uluslararası suça yönelik

⁸ Steven Radelet, **A Primer On Foreign Aid**, Center for Global Development Working Paper, Londra: 2006, s.4.

⁹ Development Assistance Committee, **Is It ODA?**, OECD, 2008, s.1, <<http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf>> (18 Aralık 2015)

¹⁰ Steven Radelet, 2006, s.4.

destekler, rüşvetler, diplomatik temsil faaliyetleri, bireysel hayırseverlik bu tanımın dışında tutulmaktadır. Ancak, yardım sağlayan ülke askeri güçlerinin insani yardım dağıtımında yaptıkları harcamalar, ateşkes sonrası Birleşmiş Milletler (BM) ve bu gibi organizasyonların yönetimi ve gözetimindeki insan hakları çalışmaları, seçim çalışmaları, silahsızlanma ve ateşkes sonrası insanların ve ulusal altyapıların rehabilitasyonu için yapılan harcamalar, yardım alan ülkenin sosyal ve kültürel yapısını geliştirmeye yönelik faaliyetler, mültecilere yapılan yardımlar, barışçıl amaçlı nükleer enerji çalışmaları ve gelişmekte olan ülkelerle ilgili sorunlara yönelik araştırmalar için yapılan harcamalar RKY kapsamına girmektedir.¹¹

Bu tanımlamadan yola çıkarak yardım ilişkisini kuran iki tarafın olduğu görülmektedir: yardım yapan (*donor*) ve yardım alan (*recipient*) taraf. Yardım ilişkisi bir işbirliği ile sağlanmakta ve bir çerçeve belge kapsamında uygulamaya konulmaktadır. Bu belge; mutabakat zaptı (*memorandum of understanding*), işbirliği anlaşması (*cooperation agreement*) ya da bir tür yardım protokolü (*aid protocol*) şeklinde düzenlenebilmektedir.¹²

Düzenlenen protokoller çerçevesinde hazırlanan proje ya da program bazlı yardımlar taraflar arasındaki ilişkiler bağlamında belli koşullara bağlı (bağlı yardımlar) ya da serbest olarak yapılan yardım aktarımları şeklinde kullanılabilir. Yardım yapan ülke kaynak aktarımlarını kullandığı kanallar açısından iki farklı şekilde yapabilmektedir: İkili yardımlar (*bilateral aids*) ve çok taraflı yardımlar (*multilateral aids*).¹³ Yapılan bu aktarımlar, aynı ve nakdi olarak sağlanabilirken, uzmanlık gerektiren

¹¹ Development Assistance Committee, **Is It ODA?**, s.2.

¹² Engin Akçay, 2012, s.6.

¹³ Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat**, İstanbul: 2001, Güzem Yayınları, s.642.

ve yardım yapan tarafın bilgi, beceri, tecrübe ve uygulamalarından yararlanılmasını sağlayan teknik düzeyde de gerçekleştirilebilmektedir.

Bununla birlikte Avrupa Birliği (AB) tarafından aday ve potansiyel aday ülkelere sağlanan desteklere yönelik de yardım tanımı geliştirilmiştir. Katılım Öncesi Yardım Aracı (*Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*) olarak tanımlanan kaynağın hedefi, aday ülkenin AB'ye üye olma yolundaki ihtiyaç ve önceliklerine hizmet eden projelerin desteklenmesidir. Projeler aracılığıyla kullandırılan fonlar, AB müktesebatına uyumu ve bu uyum için gerekli idari kapasite oluşturulmasını amaçlamaktadır.¹⁴

Dış yardımların çeşitli kanallarla, belirlenen amaçlar doğrultusunda, farklı tahsis yöntemleriyle kullandırılması, yardımların raporlanmasında ve izlenmesinde çeşitli zorluklara sebep olmaktadır. Dış yardım kavramının belli bir çerçeveye alınmak suretiyle daraltılması bu zorlukların aşılmasını sağlayabilmektedir. Bu sebeptendir ki, bir ülkeden diğerine yapılan tüm kaynak transferleri dış yardım olarak kabul edilememekte, kalkındırma ve refah düzeyinin artırılması amacını taşıyan ve belli bir kısmı hibe olarak aktarılan yardımlar 'dış yardım' olarak raporlanabilmektedir. Sonuç olarak, açık-gizli veya resmi-gayrı resmi, doğrudan-dolaylı, insani ya da çıkar odaklı nitelikteki tüm ulus ötesi aktarımların dış yardım olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda, farklı bir durum belirtilmedikçe, dış yardımlar; resmi kalkınma yardımları, resmi yardımlar ve gönüllü resmi yardımlar olarak ele alıp, Kalkınma Yardımı Komitesinin çizdiği kavramsal çerçevede değerlendirilecektir.

¹⁴ Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye ve Avrupa Birliği Mali İşbirliği**, <<https://www.ab.gov.tr/5.html>>, (6 Temmuz 2018)

1.2. Dış Yardımları Ortaya Çıkaran Nedenler ve Kuramsal Yaklaşımlar

Dış yardımların sadece uygulanışında değil, kuramsal yaklaşımları ve analizlerinde de çeşitli tartışmalar ve paradigmlar ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, dış yardımları tek bir düzlemde ele almak mümkün olmamakta, dış yardım faaliyetlerini ortaya çıkaran gerekçeleri farklı kuramsal yaklaşımlarıyla tartışarak ele almak gerekmektedir.

Dış yardım; siyaset ve ticaret, kalkınma ve yoksulluk, diplomasi ve insani yardım gibi farklı gerekçelerle ortaya çıkmaktadır. Coğrafya, tarih ve kültür gibi uluslararası ilişkilerin sabit verileri¹⁵ de dış yardımın seyrini etkileyebilmektedir. Ancak çalışmanın bu bölümünde, dış yardımları ortaya çıkaran değişken veriler analiz edilecektir.

Sınır ötesi nitelik taşıyan dış yardım faaliyetleri her ne kadar ekonomik yönüyle ele alınsa da yardım yapan taraf farklı hedefler ve amaçlar izleyebilmektedir. Bu kapsamda, yardım yapanların alıcılarla ilişkileri ve yardımların fikişsel gerekçeleri incelendiğinde dış yardım aktarımlarını ortaya çıkaran sabit veriler ve parametrelerin etkisi görülebilmektedir. Dış yardımlar, dış politikanın bir enstrümanı, kalkınma ve yoksulluk ilişkisinin bir aracı, insani ve ticari kaygıların bir unsuru olarak görülebilirken tüm bu gerekçelerin bir kombinasyonu şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Ancak çalışmada bu gerekçeler ayrı ayrı ele alınarak, yeri geldiğinde kesişim alanlarına değinilecektir.

1.2.1. Siyaset, Diplomasi ve Güvenlik Düzleminde Dış Yardımlar

Kendine has bir literatürü ve uygulama alanı olan dış yardımlar; uluslararası güvenlik, uluslararası siyasi hedefler, devletlerarası ilişkilerin yönetimi gibi konuların çatısını oluşturan dış politikanın, özellikle II. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle başlayan

¹⁵ Ahmet Davutoğlu, **Stratejik Derinlik**, İstanbul, 2008, Küre Yayınları, s.17.

süreçte işlevsel bir parçası haline gelmiştir. Uluslararası ilişkiler çalışmalarının önde gelen isimlerinden Hans Morgenthau, “dış yardımın modern çağda dış politika uygulamalarının yeni ve gerçek bir aracı olduğunu ifade etmiştir.”¹⁶

Modern anlamda dış yardımın uluslararası sistemdeki yerini aldığı süreçte ABD’nin Avrupa’yı güçlendirme ve bir güvenlik zemini oluşturma düşüncesi (*Truman Doktrini ve Marshall Planı*) etkili olmuş, bu yaklaşım ve kaygılar dış yardımların yönünü ve içeriğini, dış politikanın etkilediğini göstermiştir.¹⁷

Dış yardım konusu, uluslararası ilişkilerde zengin bir kuramsal altyapıya sahiptir. Dış yardımlara ilişkin görüşler, önemli farklılıklar gösterse de temelde üç yaklaşım etrafında toplamak mümkündür: Realizm, Marksizm ve Liberalizm.

1.2.1.1. Dış Yardımların Realizmdeki Yeri

Antik dönemden bugüne kadar siyaset bilimi, toplumlar ve devletlerarası güç ilişkilerini anlamlandırmaya ve yorumlamaya yönelirken, güç tanımlamasını çıkar ve egemenlik kavramlarıyla bütünleştiren “Realist Yaklaşım” uluslararası düzenin, ulus-devletlerin reel güç dengeleri üzerinde kurulabileceğini savunmuştur.¹⁸ “Siyasal gerçeklik” olarak nitelenen Realist paradigmaya göre, uluslararası ilişkileri şekillendirme ve etkileme gücü devletlerin sahip oldukları kapasiteyle ölçülmektedir.¹⁹ Realist düşünürler bu kapasiteyi askeri güç ile özdeşleştirmiş olsalar da ulusal gücü oluşturan

¹⁶ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, **American Political Science Review**, Vol.56, No.2, 1962, s.301.

¹⁷ Carol Lancaster, **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics**, Chicago, 2007, University of Chicago Press, s.63.

¹⁸ Hans Morgenthau ve Kenneth Thompson, **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**, Newyork: 1985, Random House, s.256.

¹⁹ Knutsen Torbjörn L., **A History of International Relations Theory, An Introduction**, Manshester University Press, 1992, s.235.

farklı öğelerin olduğunu da kabul etmişlerdir. Devleti rasyonel aktörler olarak kabul eden realistlere göre, belli amaçlar doğrultusunda hareket eden devlet, mevcut kapasitesi çerçevesinde uygun araçlarla hedefine ulaşmaya çalışmaktadır.²⁰ Realist yaklaşıma göre, dış yardım, dış politikanın “akılcı ve kullanışlı” bir aracıdır.²¹ Realist perspektifte güç ile ilişkilendirilen “ulusal çıkar” dış yardımların doğrudan ya da dolaylı olarak yardım yapan ülke çıkarlarına hizmet ettiği yaklaşımıyla örtüşmektedir. 20.yy.’ın üçüncü çeyreğinde başlayan ve son yıllarda hızlanan ekonomi-politik faktörlerle birlikte artan karşılıklı bağımlılık güç kavramına yeni boyutlar kazandırmıştır. Dış yardım aktarımları da uluslararası ilişkilerdeki güç tanımının dinamik bir parçası haline gelmiştir. Bu bağlamda yardım göndermek güç göstermenin farklı bir yansıması olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, güçlü ülkelerden gelen yardım kuvvetli bir “siyasi sembol” ve “işaret” olarak algılanmaktadır.²² Yardım aktarımlarında yaşanan bir artış ilişkilerin geliştiğini gösterirken, azalış ilişkilerin zayıfladığı yorumlarına yol açmaktadır. Yardım yapan ve alan taraf arasındaki ilişkilerin boyutu uluslararası arenadaki diğer aktörlere de bir işaret olarak gösterilmektedir. George Liska, dış yardımları, ulusal gücün ve güvenliğin sürdürülmesinde bir araç olarak görmüş ve siyasi gücün bir unsuru olarak kalacağını açıkça belirtmiştir.²³

Dış yardım ve dış politika arasındaki doğal ilişkinin en belirgin yansıması Soğuk Savaş yıllarında kutuplar arası rekabetten kaynaklı olarak Afganistan üzerinde görülmüştür. ABD ve SSCB’nin Afganistan’da etkin olma çabası dış yardım aktarma yarışını da beraberinde getirmiştir. 1991’de imzalanan mutabakata kadar iki ayrı taraftan

²⁰ Paul Viotti ve Mark Kauppi, **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**, New York: Macmillan Pub. Co., 1993, s.35.

²¹ Carol Lancaster, 2007, s.3.

²² Andrew Heywood, **Siyaset**, Çev. Bivan Şahin, Ankara: Liberte Yayınları, 2006, s.185.

²³ George Liska, **The New Statecraft**, Chicago: University of Chicago Press, 1960, s.14.

farklı amaçlarla gerçekleştirilen yardımlar bölgede kaos ve istikrarsızlığın müsebbibi olarak görülmüştür.²⁴

Aynı paralelde farklı bir örnekleme Japon dış yardım politikası üzerinden yapılabilmektedir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ABD işgal güçlerinin etkisi altında yazılan Japon Anayasası'nın 9. maddesi Japonya'yı uluslararası alanda güç kullanma açısından sınırlarken, saldırı amaçlı silahlar edinmesini de yasaklamıştır. Askeri gücün uluslararası alanda bu şekilde sınırlandırılmasından dolayı ABD ile güvenlik ittifakı kurmasının yanı sıra, Japonya uluslararası alandaki etkinliğini artırmak için farklı yöntemler arayışı içerisine girmiştir. 1980'de Japonya'da uygulamaya konulan Kapsamlı Güvenlik Konseptiyle Japonya kendi güvenliğine ve uluslararası güvenliğe katkı sağlayacak Mısır, Türkiye, Nijerya, Hindistan, Pakistan, Meksika, Brezilya, Çin ve Endonezya gibi bölgesinde etkin olan ülkelere önemli derecede yardımlar yapmıştır.²⁵

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından bölgedeki nüfuzunu artırmaya ve yeni bir güvenlik tehdidiyle karşılaşmayı engellemeye yönelik bağımsızlığını kazanan ülkelere yapılan ABD yardımları, Avrupa Birliği (AB) devletlerinin Afrika'da bağımsızlığını kazanan eski koloni toplumlara yönelik “etki odaklı” yardımları ve 11 Eylül sonrası yoksul ülkelere gelebilecek terörist faaliyetleri ve radikal eğilimleri içeren tehditleri azaltma hedefiyle yapılan yardımlar dış politika ve ulusal güvenlik bağlamında değerlendirilebilecek birçok örnekten sadece birkaçıdır.

²⁴ Kenneth Katzman, **Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy**, Congressional Research Service, 2009, s.2., <www.crs.gov>, (30.06.2016).

²⁵ Ali Balcı ve Murat Yeşiltaş, “Bir Dış Politika Aracı Olarak Dış Yardımların Kullanılması: Japonya Örneği”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 8, 2006, s.169.

Son tahlilde, ulusal gücü; diğer ülkeler üzerinde etki oluşturabilme, onların davranışlarını değişikliğe uğratabilme ve isteklerini onlara kabul ettirebilme yeteneği olarak gören Realist bakış açısı dış yardımları ulusal gücün ve güvenliğin dinamik bir bileşeni olarak görmekte ve yardımları gücün unsuru olarak nitelemektedir.

1.2.1.2. Dış Yardımlarda Marksizm ve Merkez – Çevre Yaklaşımları

Karl Marx, Friedrich Engels, Alman sosyalist Lider Karl Kautsky ve Georgi Plekhanov'un öncülüğünü yaptığı, Marksist ve yakın görüşlerin büyük çoğunluğu uluslararası ilişkileri ve olayları siyasal güçten ziyade ekonomik getiriye dayandırmaktadır. Ancak ekonomik sistemi kontrol edenin siyasal sistemi de kontrol edebileceği düşünülmektedir. Marks-Engels öğretisine göre, siyasal kuruluşlar ekonomik altyapıya dayanan üst kuruluşlardır.²⁶

Bu yaklaşıma göre, küresel ekonomik ve siyasal sistem, dünyayı 'merkez' (*core*) ve 'çevre' (*periphery*) olarak bölmüştür.²⁷ Bu açıdan, gelişmiş Kuzey gibi merkez bölgeler teknolojik gelişmelerden, yüksek ve sürekli yatırımlardan faydalanırken, az gelişmiş 'Güney' gibi çevre bölgeler ucuz işçilik kaynağı sağlamak ve sıklıkla işlenmemiş tarım ürünleri ve hammadde satışına bağımlı bırakılmaktadır.

Merkez ülkelerin geliştirmekte olan ülke pazarlarına ve hammadde kaynaklarına mutlaka ihtiyaç duyduğu ve bu bağlamda bu devletlerin yaşamsal kaynaklarının devamını sağlamak yükümlülüğünde oldukları savunulmaktadır. Başka bir deyişle az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerin gereksinimlerinin karşılandığı bölgeler olarak

²⁶ Andrew Heywood, 2006, s.189.

²⁷ Immanuel Wallerstein, "The Inter-State Structure of the Modern World System", **International Theory: Pozitivism and Beyond** Der. Steve Smith, Ken Booth ve Marysia Zalevski, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, s.89.

görülmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında Güney ülkelerinde bir sanayileşme politikasını veya sermaye yoğun üretimi teşvik etmek yerine Dünya Bankası ve benzeri kurumları kullanan gelişmiş Kuzey ülkeleri, bu ülkeleri gelişmiş ülkelerin sanayi gereksinimleri için üretim yapan ülkeler durumuna getirmeye çalışmışlardır.

Bununla beraber, kapitalizmin yerleştiği ülkelerden az gelişmiş bölgelere yapılan kaynak aktarımları bu bölgelerin alım gücünü yükseltmiş dünya ekonomisinin sürekliliğinin sağlanmasında bir araç olarak kullanılmıştır.²⁸ Bu ülkeler emek yoğun üretime, hammadde ve tarım ürünü sağlamaya yönlendirilirken dış yardım ve borç ilişkileri teşvik aracı olarak kullanılmıştır.²⁹ Bu süreçte, Güney ülkeleri, kalkınma çalışmalarıyla Kuzey ülkelerinin altyapı yardımlarına yönlendirilmiş ve Kuzey ülkeleri Güney ülkelerinde yaşanan olumsuz gelişmelerden kaçınmak için iki taraf arasındaki yaşam koşullarının farklılığının çatışma olasılığını artıracak, bu farkın azalmasının çatışma olasılığını azaltacağı düşünülmüştür.³⁰

Az gelişmiş ülkelerin Sosyalist Bloğa kaymasını engelleme çabası da dış yardımları artırmıştır. Soğuk Savaş yılları her iki bloğun da kendi etki alanını genişletme çabası içinde olduğu yıllar olduğundan Güney ülkeleri de bu çerçevede değerlendirilmiş ve onların dış politikaları blok politikaları doğrultusunda dış yardım gibi araçlarla etkilenmeye ve şekillendirilmeye çalışılmıştır.³¹

²⁸ Çağlar Keyder, **Emperyalizm, Azgelişmişlik ve Türkiye**, İstanbul, 1979, Birikim Yayınları, s.33.

²⁹ Paul Viotti ve Mark Kauppi, 1993, s.521.

³⁰ Johan Galtung, "A Structural Thoey of Imperialism", **Journal of Peace Research**, 1971, s.82.

³¹ Paul Sweezy, **"Emperyalizm", Çağdaş Kapitalizmin Bunalımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1975, s.94.

Dış yardımlara yönelik eleştirel yaklaşımın diğer bir çıkış noktası ise, yardımların aktif biçimde kullanıldığı eğitim alanından kaynaklanmaktadır. Örnekleme yapmak gerekirse, az gelişmiş ülkelerin karar alıcılarının Batı kültürü, eğitimi ve burslarıyla yetişmesi ülkede yaşanan siyasi ve toplumsal dönüşümün yönünü belirleyebilmektedir.³²

Sonuç olarak, dış yardım konusunda eleştirel bakış açısına sahip ve Marksist perspektife yakın yaklaşımlar, dış yardımları, gelişmekte olan ülkelerin kontrol altına alınması ve sermaye birikimlerinin kullanılması için dünya kapitalizminin merkezindeki güçlü devletlerin bir aracı olarak görmektedirler.

1.2.1.3. Dış Yardımlarda Liberalizm, Plüralizm ve Karşılıklı Bağımlılık Yaklaşımları

Liberalizm, I. Dünya Savaşı sonrasında, uluslararası barış ve güvenliğin sağlanması ve çatışmaların önlenmesi çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Uluslararası liberal teori olarak benimsenen ve John Locke, Baron Charles Montesquieu, Adam Smith'in temsilcisi olan yaklaşım, devletin dış politikasını; birey, ulusal baskı grupları, devlet, uluslararası örgütler ve ulus-aşırı örgütlenmeler düzeyinde analiz etmektedir.³³ Bu bağlamda liberalizmde; uluslararası ilişkilerin temel aktörlerinin yalnız devletler değil, aynı zamanda bireyler ve sivil toplum kuruluşları (STK) olduğu, uluslararası çatışma ve işbirliği ile ulus-aşırı ekonomik etkileşimlerin devletlerin davranışlarını ve hareket alanlarını belirlediği düşünülmektedir.

Uluslararası düzenin anarşik yapısının doğal bir sonucu olarak görülen güvenlik kaygısı uluslararası liberal teoride 'karşılıklı bağımlılık', demokrasi ve işbirliği

³² Engin Akçay, 2012, s.9.

³³ Andrew Moravcsik, "Liberalism and International Relations Theory", **Center for European Studies**, 1992, s.7.

ilişkileriyle aşılabilecek bir mesele olarak kabul edilmektedir.³⁴ Bu bağlamda, uluslararası liberal teorinin dış politikadaki pratik sonucu olarak dış yardımların devreye girdiğini söylemek mümkündür. Demokrasinin, barışı teşvik etmesi tüm liberal görüşü savunanların üzerinde durduğu bir konudur. Bu durum “demokrasiler birbiriyle savaşmazlar” cümlesiyle açıklanmaktadır.³⁵ Sovyet Bloğu’nun yıkılmasının ardından bağımsızlığını kazanan devletlere yönelik yardımların önemli bir koşulu serbest piyasa ekonomisine geçilmesi ise diğer bir şart da demokratik sistemlerin kurulması olmuştur.

Uluslararası liberal teoriye göre, ‘karşılıklı bağımlılık’, devlet ve uluslararası sistem düzeyinde etkisini gösteren önemli bir yöntemdir. Devletlerin birbirlerine bağımlılıkları arttığı ölçüde, aralarında savaş çıkma olasılığı azalmaktadır. Zira karşılıklı bağımlılıkta devletlerarasında dinamik bir ekonomik yapının kurulduğu ve bu ekonomik gücün kaybedilme endişesi devletlerin savaşa başvurma olasılığını düşürmektedir.³⁶ Ekonomik çıkarların uyumlaştırılması olarak nitelendirebileceğimiz bu durumu, dış yardım aktarımlarının bir gerekçesi olarak da görebilmekteyiz.

Kant ve Locke gibi liberal düşünürler ortak çıkarlara ve değerlere dayanan uluslararası kurumsal düzenlemelerin barış ve işbirliğinin sağlanması üzerinde etkili olacağını savunmuşlardır. Uluslararası kurumsal düzenlemelerin ve rejimlerin artmasıyla, ortak değer ve inançların da artacağı ve bu sayede barışın sürekli tesisinin sağlanacağı düşünülmektedir.³⁷ Genellikle kuruluş tarihleri savaş sonrası dönemlere

³⁴ Charles Kegley, **Neoliberal Challenge To Realist Theories Of World Politics An Introduction**, Contraversies in International Relations Theory, Realism and the Neoliberal Challenge (ed. Charles Kegley), 1995, s.12-14.

³⁵ Carol Lancaster, 2007, s.4.

³⁶ Robert Keohane ve Joseph Nye, **Power and Interdependence: World Politic in Transition**, Boston: 1977, Little Brown Comp., s.11.

³⁷ Tayyar Arı, **Uluslararası İlişkiler Teorileri Çatışma, Hegemonya ve İşbirliği**, İstanbul: 2002, Alfa Yayınları, s.386.

rastlayan Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler Kalkındırma Programı (UNDP) gibi uluslararası yardım ve işbirliği örgütleri bu düşüncenin somut bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, uluslararası liberal teoriye göre, uluslararası ilişkilerin tek gündemi güvenlik meselesi değildir. 20.yy.'dan itibaren uluslararası ilişkiler gündemi çeşitlenmiş; refah, modernleşme, göç, çevre, sağlık ve benzeri konuların en az güvenlik meselesi kadar önemli olduğu kabul edilmiştir. Bu konulara ilişkin sorunların çözüm noktası ise uluslararası işbirliğine dayandırılmaktadır. Egemen devletlerin kendi içindeki sorunları bile tek başlarına çözemedikleri bu dinamik süreçte, Liberal düşünce üzerine kurulan Plüralist yaklaşım John Burton, Viotti ve Kauppi'nin yazılarında, uluslararası örgütlerin ve STK'ların uluslararası ekonomik ve siyasal koşulları etkileyebilme kabiliyetinin en az ulus-devletler kadar güçlü olduğunu savunmuştur.³⁸ Bu bağlamda devlet dışı aktörlerin uluslararası ilişkilerdeki rolüne dış yardım uygulamalarıyla açıklık getirmek mümkündür. STK'ların yardım götürdükleri bölgedeki toplumsal kanallara daha samimi bir şekilde ulaşabilmeleri kapasitelerini artıran bir unsur olarak görülmektedir. Bu bağlamda STK'ların yardım götürdükleri bölgelerde sosyal düzenin yeniden şekillenmesinde etkili olduğu ve hükümetler üzerinde bir baskı unsuru oluşturdukları söylenebilir. Toplumsal beklentilerin ve ihtiyaçların karşılanmasına cevap verebilecek birikimi kazanan devlet-dışı aktörler bir dış politik aktörü olarak kendi ülke politikaları adına yardım ve prestij sağlamaktadırlar. Örneğin, ABD'nin sosyal dönüşümün aracı olarak kullandığı STK'lar Sovyet Bloğunun dağılmasının ardından bölgede çalışmalarını hızlandırmışlardır.³⁹

³⁸ John Burton, "International Relations or World Society", **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**, Der. Paul R. Viotti ve Mark V. Kauppi, New York: Macmillan Publishing, 1993, s.378.

³⁹ Engin Akçay, 2012, s.15.

Bağımsızlığını sonradan kazanan ülkelerdeki kurumsal ve ekonomik eksiklikler, uluslararası müdahaleye uğramış ya da savaşa girmiş ülkelerde karşılaşılan sorunlar ya da ‘Arap Baharı’ sürecinde bölgedeki ülkelerin yaşadığı fiziki ve toplumsal kayıplar gibi gelişmeler bu devletlerin yeniden inşasını gündeme getirmiştir. Bu amaçla Francis Fukuyama liberal temeller üzerine kurulan ulus-inşası (*nation-building*) yaklaşımını ortaya çıkarmıştır.⁴⁰ Avrupalıların ‘ulus’ kavramının inşa edilemeyeceği ve belli bir tarihi, kültürü ve geleneği olan toplumların yeniden oluşturulmasının mümkün olmadığı eleştirisiyle karşılaşan ulus-inşası kavramı, Amerikalılar için iki farklı uygulamayı kapsamaktadır: siyasi kurumların yeniden yapılanması ve kalkınma.⁴¹ Söz konusu bölgelerde yaşanan olaylar sonucunda zayıf devletlerin (*failure-state*); göçlerin artması, insan hakları istismarı, iç çatışmalar, uyuşturucu ve insan ticareti ve terör faaliyetlerini teşvik edici diğer sınır ötesi sorunlarla başa çıkamadığı kimi zaman da bu eylemlere göz yumduğu görülmektedir. Liberal kökenlere dayanan ulus-inşası yaklaşımı demokratik bir yönetimin oluşması ve ekonomik iyileşmenin sağlanması amacıyla dış yardımları bir teşvik unsuru olarak kabul etmekte ve bu süreçte yardımların bir araç olarak kullanılmasını gerekli görmektedir. Özetle, liberal temelli yaklaşımlar dış yardımları, küreselleşme ve karşılıklı bağımlılığın ortaya çıkardığı sorunların çözümü noktasında bir işbirliği enstrümanı olarak görmektedir.

Dış yardımlara ilişkin yaklaşımlar siyaset, diplomasi ve güvenlik düzleminde genel olarak değerlendirildiğinde, yardımların bir dış politika enstrümanı olarak kabul edildiği ancak kullanım amacının farklı algılandığı görülmektedir.

⁴⁰ Francis Fukuyama (Der.), **Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq**, Introduction: Nation-Building and the Failure of Institutional Memory, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, s.1.

⁴¹ Francis Fukuyama, 2006, s.1.

1.2.2. Yoksulluk ve Kalkınma Odaklı Dış Yardımlar

1950’li yılların sonlarında sömürgeciliğin son bulması ve yeni bağımsız devletlerin ortaya çıkması bu ülkeler için yeni bir gündemi ortaya çıkarmıştır. Genelde iktisadi kalkınma, özelde ise yoksulluk ve kalkınma yardımları ile ilişkilendirebileceğimiz bu gündem, iktisat bilimciler ve politika yapıcılar arasında dış yardım odaklı tartışmaların iktisadi yönlü temelini oluşturmuştur. II. Dünya Savaşı Sonrası, politikacılar ve iktisatçılar doğru kalkınma hamlelerini belirleyebilmek için kalkınma çalışmalarına daha fazla eğilmişlerdir. Bağımsızlığına yeni kavuşan, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için uygun bir kalkınma modelinin belirlenmesi zorunlu hale gelmiştir.⁴²

2000’li yıllarda az gelişmiş ülkelerin yaşadığı yoksulluk temelli sorunların dış yardım faaliyetleriyle hafifletilebilmesi yönündeki çalışmalar hız kazanmıştır. Birleşmiş Milletler, 2000 yılında eğitim, sağlık gibi alanlarda; işbirliği ve sürdürülebilir kalkınma gibi hedeflerle birlikte, yardımların niceliksel artışını da kapsayan Binyıl Kalkınma Hedeflerini ilan etmiştir.⁴³ Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi sürecinde, kolektif hareket etme ve yardımların etkinliğinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen Monterrey Konsensüsü (2002)⁴⁴ ve Paris Bildirgesi (Deklarasyonu) (2005)⁴⁵ gibi uluslararası

⁴² Eric Thorbecke, “The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000”, **Foreign Aid and Development**, Der. Finn Trap, Londra: Routledge, 2000, s.14.

⁴³ United Nations General Assembly, **UN Millennium Declaration**, UN, 2000, 55/2. <<http://www.un.org/millenniumgoals/>> (4 Ocak 2015)

⁴⁴ Monterrey Uluslararası Kalkınma İçin Finans Konferansı neticesinde kabul edilen Monterrey Konsensüsüyle yoksulluğun azaltılması, sürdürülebilir ekonomik büyümenin tesisi ve sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesi çerçevesinde gelişmiş ülkeler için kalkınma yardımı hedefleri ortaya konulmuş ve sağlanan yardımların kalkınma üzerindeki etkilerinin en üst seviyeye çıkartılması için yeni yöntemler belirlenmiştir. United Nations, **Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development**, Meksika, UN, 2003, s.7.

⁴⁵ Paris Bildirgesi, kalkınma işbirliklerinin etkilerinin artırılması amacıyla yapılması gerekenlere yönelik donör ve alıcı ülkeler arasında ortak bir bildiri niteliğindedir. Söz konusu Bildirge, yardımların etkinliğine ilişkin somut sonuçlara ulaşılabilmesi için bir dizi izlenebilir eylem ve gösterge ile yardımların sahiplenilmesi, uyumlaştırılması, bağdaştırılması ve yönetilmesi ile alıcı ve donör sorumluluklarını belirleyen prensipleri öngörmektedir. OECD, **The Paris Declaration on Aid Effectiveness**, 2005, Paris, <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>> (8 Kasım 2016)

girişimler yardımların etkinliğinin artırılmasına yönelik yeni ilkeler ve prensipler ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, Monterrey Konsensüsü ile resmi kalkınma yardımına ihtiyaç duyan ülkeler, kendi kalkınma sorunlarını sahiplenmeyi ve tedarikçi ülkeler de GSMH'nın (Gayri Safi Milli Hasıla) yüzde 0.7'si oranında resmi kalkınma yardımı yapmayı kabul etmişlerdir.⁴⁶

Yoksullukla mücadele ve kalkınma için tercih edilen birçok model arasında dış yardımları öne çıkaran yaklaşımlar uzun süreli ve çok boyutlu tartışmalara sebep olmuştur. Dış yardımların iktisadi kalkınma sürecine etkisini tartışan çeşitli yaklaşımları temelde iki farklı perspektiften incelemek mümkündür: Dış yardımların iktisadi kalkınmaya katkı sağlayacağını savunan (Ortodoks) yaklaşımlar ve bu yaklaşımlara karşı ortaya çıkan eleştirel (Heterodoks) yaklaşımlar.

1.2.2.1. Ortodoks Yaklaşımlar

Özellikle 1940'ların sonlarında yoğun bir kalkınma çabası içerisine giren gelişmekte olan ülkeler için ekonomik büyüme temel politika hedefi haline gelmiştir. İktisadi kalkınma ise, her ülkenin içinden geçmesi gereken ekonomik büyüme serisinin bir aşaması olarak görülmüştür. Yeterli düzeyde bir kalkınma hızı yakalamak için ulusal gelirin önemli bir kısmını yatırıma ayırmak gerekliliği güçlü bir şekilde savunulmuştur.⁴⁷ Bu durum, yeterli tasarruf oranlarına ulaşmamış olan az gelişmiş ülkeleri, gerekli tasarruf, yatırım ve yabancı yardım ilişkisi ile gelişmiş ülkelerin kalkınma sürecinde izledikleri politikalara yönlendirmiştir. Bu açıdan kalkınma, iktisadi büyüme ile özdeşleştirilmiştir. Ekonomik büyümenin gelir ve sosyal eşitsizlikleri ortadan

⁴⁶ United Nations, **International Conference on Financing for Development (18-22 Mart 2002)**, 2003, Monterrey: Deklarasyon, s.7.

⁴⁷ Ferda Karagöz, **Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği**, İstanbul: 2007, İstanbul Üniversitesi, Y. Lisans Tezi, s.36.

kaldıracağına olan inanış milli gelir büyümesinin kalkınmanın hem hedefi hem de kıstası olarak görülmesini sağlamıştır.⁴⁸ Ekonomik büyümeyi iktisadi kalkınmanın temel hedefi olarak ele alan yaklaşımlar, dış yardımları az gelişmiş ülkelerin kalkınma süreci için gerekli bir unsur olarak görmüştür.

1.2.2.1.1. Yoksulluk Tuzağı (*Poverty Trap*) Yaklaşımı

Kalkınma iktisadının öncülerinden Ragner Nurske 1952 yılında yazdığı makalesinin ilk paragrafında az gelişmiş ülkelerin ‘kısır döngü’ içinde olduklarını şu şekilde ifade etmiştir: “Ülkeler fakir olduğu için fakirdir. Bu klişe bir önerme gibi görünse de, bu ifade, ekonomik olarak geri kalmış ülkelerde yaşanan sermaye birikimi sorununun arz ve talep yönünü etkileyen döngüsel bir ilişkiyi açıklamaktadır.”⁴⁹

Yoksulluğun sürekli olarak kendi kendini yeniden ürettiğini savunan bu yaklaşım, yeterli düzeyde bir kalkınma hızını yakalamak için ulusal gelirin önemli bir kısmının yatırıma ayrılması gerekliliğini ifade etmektedir. Ulusal gelirden yatırımlara ayrılan pay kalkınmışlık düzeyiyle yakından ilişkili olarak değerlendirilmiştir. Yeteri kadar tasarrufun olmaması bu sebeple yatırımların yapılamaması ulusal gelirin düşük seviyede kalmasının devamlılığına sebep olmaktadır. Ragner Nurske’nin ortaya koyduğu bu kısır döngüde (*vicious circle*) tasarruf gelirin, gelir de yatırımın bir fonksiyonu olarak alınmıştır. Yeterli gelir düzeyinin oluşmadığı bu toplumlarda sosyoekonomik yapının gelişimini özendirecek ve girişimcileri harekete geçirecek bir güç bulunmamaktadır. Yatırımları sağlayabilecek yeteri kadar tasarrufun oluşamaması dış kaynakların ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.⁵⁰ “Yoksulluk tuzağı” olarak nitelendirilen bu yaklaşımda

⁴⁸ Eric Thorbecke, 2000, s.16.

⁴⁹ Ragner Nurske, “Some International Aspects of the Problem of Economic Development”, **The American Economic Review**, 1952, s.571.

dış yardımların az gelişmiş ülkelere yönlendirilmesi bu döngüyü aşabilecek bir çözüm yolu olarak ileri sürülmektedir.

1.2.2.1.2. Büyük İtiş (*Big Push*) Teorisi

Büyük İtiş Teorisi'nin temelini gelişmişlik ve az gelişmişlik ilişkilerine dayandırabiliriz. Hemen hemen her ülke sanayileşmeyle birlikte son 200 yılda hızlı bir üretkenlik artışı yaşamıştır. Ülkeler ölçek ekonomilerinin avantajını kullanarak üretimlerini yönlendirmişler ve gelirlerini hızla artırmışlardır. 18. yy.'da İngiltere veya 20. yy.'da Güney Kore ve Japonya örnek olarak gösterilebilir. Tüm bu sanayileşme ve gelişmelere karşın birçok ülke sanayileşememiş ve yoksul olarak kalmıştır. Az gelişmiş ülkelerin altyapı yetersizlikleri ile düşük gelir seviyesi ve talep yetersizliğinin yatırımcıyı harekete geçirecek sosyoekonomik yapının oluşmasına engel olduğu belirtilmektedir.⁵¹

Rosentein-Rodan (1943) tarafından geliştirilen bu teori İkinci Dünya Savaşı sonrasında geri kalmış bölgeler olarak ortaya çıkan Doğu Avrupa Devletleri üzerine yapılan bir incelemenin ürünüdür. Milli gelir düzeyinin düşük olduğu, arz ve talep darlığı yaşayan bu ülkeler için çıkar yol “sermayenin geri kalmış bölgelere aktarılması” olarak kabul edilmektedir.⁵² Rosentein-Rodan az gelişmiş bölgelerde yapılacak yatırımların bir sektörü geliştirebileceğini ve karı artan bu sektörün diğer sektörleri de etkileyebileceğini bu sürecin tüm ekonomiye yayılarak iktisadi kalkınmayı sağlayabileceğini savunmaktadır. Ancak bu sürecin iyi koordine edilmesi ve farklı sanayilerin birbirini tamamlayıcı şekilde bir araya getirilmesi gerekmektedir. Sanayileşme yöntemi açısından

⁵⁰ Fikret Başkaya, **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, Ankara: 2000, İmge Kitabevi Yayınları, s.53.

⁵¹ Fikret Başkaya, 2000, s.55.

⁵² Cengiz Yavilioğlu, **Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri**, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, 2002, s.56.

bu süreçte dış dolaylı ve dolaysız yatırımların daha avantajlı olduğu kabul edilmektedir. Büyük İtiş Teorisi ile dış yardımları bu bağlamda ilişkilendirilebilsek de asıl münasebet 2005 yılında Kofi Annan'ın Birleşmiş Milletler Milenyum Kalkınma Hedefleri'nin görüşüldüğü toplantıdaki ifadesi ve sonrasında hazırlanan 2005 yılı Raporuyla kurulmuştur. Raporda, az gelişmiş ülkelerin yoksulluk tuzağı içerisinde oldukları ve bu ülkelerin “büyük itiş” sağlayabilecek yatırımlara ihtiyaç duyduğu belirtilmektedir. Yatırımların, kamu yönetimi ve beşeri sermayenin geliştirilmesi ve temel altyapı sorunlarının çözülmesine yönelik olması gerektiği vurgulanmaktadır.⁵³

Bu yaklaşıma göre, az gelişmiş ülkeler; BM'nin özel yardım ajansları, gelişmiş ülkelerin yardımları, IMF ve DB gibi kanalları kullanarak yoksulluk sorununu çözebilecektir.⁵⁴ Dönemin İngiliz Başbakanı Tony Blair da Ocak 2005 Dünya Ekonomik Forumu'nda “ileriye büyük bir itiş” ifadesiyle Afrika'ya yönelik yardımların artırılması gerekliliğini vurgulamıştır. DB ve IMF'nin 2005'te dış yardımlara ilişkin söylemi de “dış yardımlarda büyük itiş” olarak şekillenmiş ve teknik müdahale ve politika değişimlerinin birbiriyle uyumlaştırılarak yardımların farklı sektörlere yönelik yatırımlar için artırılması önerilmiştir.⁵⁵

Özetle, Büyük İtiş teorisinin iktisadi kalkınmaya olumlu etkisini savunan iktisat bilimciler, yoksulluk tuzağının aşılmasını yatırım ve tasarruf açığının kapatılmasına bağlamışlardır. Bu bağlamda, dış yardımları bir araç olarak kabul etmişlerdir.

⁵³ United Nations, **UN Millennium Project**, Overview Report, Washington: 2005, UNEDOC, s.17.

⁵⁴ Jeffrey D Sachs, **The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time**, New York: 2005, The Penguin Pres, s.247.

⁵⁵ Bernard J. Quilligan, **Our Common Interest The Report of the Commission for Africa**, A Review Centre for Global Negotiations, Brandt 21 Forum. 2005, s.2.

1.2.2.1.3. Kalkış Aşaması Modeli

İktisadi gelişmenin tarihi seyrini ve sistematüğini analiz eden Rostow, toplumları ekonomik bakımdan beş kategoriye ayırmıştır: Geleneksel toplum, kalkış öncesi toplum, kalkış toplumu, ekonomik olgunluk aşamasındaki toplum ve kitle tüketim çağı toplumu.⁵⁶ Bu yaklaşıma göre toplumların aynı aşamalardan geçmesi kaçınılmazdır.⁵⁷ Bu bağlamda, az gelişmiş toplumların iktisadi probleminin gelişmiş ülkelerin geçmişini taklit etmeleriyle çözülebileceğı savunulmaktadır.

Bununla birlikte kalkış aşamasına geçiş şartlarının az gelişmiş ülkelerin kendi güçleriyle oluşamayacağı, gelişmiş toplumlardan gelecek dış etkilere ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir.⁵⁸

Rostow'un iktisadi aşamalar yaklaşımında iktisadi gelişmenin sürekliliğini ve istikrarını sağlayacak en kritik süreç 'kalkış aşaması' (*take-off*) olarak görölmektedir. Ekonomik gelişmenin dinamikleri bu aşamada oluşmaktadır. Kaynak açığı olan, yatırım ve tasarruf oranları düşük seviyede kalan az gelişmiş toplumlar için bu aşamada dış yardımların önemi artmaktadır.⁵⁹ Ayrıca, Rostow bu yaklaşımıyla dönemin ABD Başkanı J. F. Kennedy tarafından geliştirilen yardım programının da gerekliliğini kanıtlamaya çalışmıştır.

⁵⁶ Fikret Başkaya, 2000, s.65.

⁵⁷ W.W. Rostow **İktisadi Gelişmenin Merhaleleri**, MEB Devlet Kitapları, Çev. Erol Güngör, İstanbul: yay.y., 1970 s.247.

⁵⁸ Erol Güngör, 1970, s.248.

⁵⁹ Fikret Başkaya, 2000, s.66.

1.2.2.1.4. İki Açık Modeli

Hollis B. Chenery ve Alan M. Strout tarafından geliştirilen model, devletlerin ekonomik gelişim aşamasında üç kısıtla karşılaştığını ifade etmektedir: sermaye emme kapasitesi yetersizliği, yatırım/tasarruf sorunu ve yatırım için gerekli döviz rezervi eksikliği (ödemeler dengesi ve tasarruf-yatırım açığı). Bu modele göre, kendine yetebilen büyümeye (*self-sustaining growth*) geçiş sürecinde, dış yardımlar, bu sorunların çözümü için önemli bir rol oynamaktadır.⁶⁰

Chenery ve Strout bu modelde dış yardımların gerekliliğini sadece sermaye aktarımı olarak nitelermemekte, dış ticareti ihracat yanlı geliştirmek ve yatırımların önündeki beceri engelini aşmak için teknik yardımların da etkin olarak kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Bu şekilde az gelişmiş ülkelerin sermaye-emek verimliliğinin artırılması sağlanarak kendine yetebilen büyüme aşamasında da dış yardımların kullanılması gerektiğini ifade etmişlerdir.⁶¹

1.2.2.1.5. Harrod-Domar Modeli

İktisadi büyüme ile kalkınmayı özdeşleştiren diğer bir yaklaşım ise ekonominin büyümesini yatırımların miktarına, yatırımların miktarını da tasarrufların düzeyine bağlayan Harrod-Domar modelidir. Bu bağlamda, bir ülkenin kalkınması yatırım yapabilme kapasitesine dayanmaktadır. Bu yaklaşım formüle edildiğinde, gelir seviyesindeki büyümenin, nüfus artış hızından fazla olması için yatırımların milli gelire oranının mevcut sermaye-çıktı oranı veri olarak kabul edildiğinde minimum eşikte

⁶⁰ Mikesell F., Raymond, **The Economics of Foreign Aid and Self Sustaining Development**, Washington: 1982, Agency For International Development, s-11.

⁶¹ Mikesell F., Raymond, 1982, s.11.

olması gerekmektedir.⁶² Kapalı bir özel sektör modeli olarak geliştirilen Harrod-Domar modelinde bahsi geçen tasarruf oranları iç tasarrufu ifade etmektedir.

Modele göre, kalkınma sorunu yatırım için kaynak ayırmaya ve ayrılan kaynağın büyüklüğüne dayanmaktadır. Ayrıca yatırımların kapasite artırımına yönelik etkisine de vurgu yapan model için en önemli sorun gerekli kaynağın bulunması ve uygun dağılımıdır. Yatırımları destekleyecek tasarrufların az gelişmiş ülkelerde oluşumunu sağlayacak sosyoekonomik yapının olmaması dış yardımları gerekli hale getirmektedir.⁶³ İç tasarruflarla dış yardımların birbirinden bağımsız olduğu varsayılsa da, dış yardımların iç tasarrufları artırıcı bir etkiye sahip oldukları kabul edilmektedir.⁶⁴ Harrod-Domar özdeşliği, günümüzün yardım kuruluşlarınca yardımların sermaye birikimi sorununu çözmesini sağlayacak hesaplamalar için kullanılmaya devam etmektedir.

Buna göre, ülkelerdeki yardım ihtiyacı (A); yerel tasarruf (S) ve yabancı yatırım oranları (F) bilinen, büyüme hedefi (g) belirlenmiş bir ülke için şu şekilde formülize edilir:⁶⁵

$$A = \{g \times Y/v\} - S - F$$

Örneğin, A ülkesinin 10 milyar \$'lık bir GSYİH'sı olduğunu ve bunun yüzde 7'sini yerel tasarruflara yönlendirdiğini ve sermaye hasıla katsayısının (1/v) 3.5 olduğunu düşünersek, A ülkesinin yüzde 8'lik bir büyüme hedefine ulaşması için;

⁶² Roy F. Harrod, "An Essay in Dynamic Theory", **The Economic Journal**, Vol. 49, No. 193, Mart, 1939, s.14-33, Evsey Domar, "Capital Expansion, Rate Growth and Employment", **Econometrica**, Vol. 14, No. 2, Nisan 1946, s.137-147, Eric Thorbecke, a.g.e., 2000, s.18.

⁶³ Ferda Karagöz, **Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği**, 2010, s.44.

⁶⁴ Fikret Başkaya, 2010, s.64.

⁶⁵ Ferda Karagöz, 2010, s.45.

$A = \{ \text{yüzde } 8 \times 3.5 \times 10 \text{ milyar } \$ \} - \{ \text{yüzde } 7 \times 10 \text{ milyar } \$ \} = 2.1 \text{ milyar } \$$ yardıma ihtiyacı vardır. İç tasarrufların yetersiz olduğu bir ekonomik yapıda hedeflenen büyüme hızını yakalamak için sağlanacak harici desteklerin seviyesi bu şekilde belirlenebilmektedir.

Özetle, kalkınmayı; tasarruf, yatırım ve milli gelir arasındaki ilişkiye dayandıran ve kalkınmayla iktisadi büyümeyi özdeşleştiren bu yaklaşımlar dış yardımları yoksulluk kısır döngüsünü aşabilecek bir unsur olarak kabul etmektedirler.

Özü itibariyle, gelir arttıkça oluşacak talep büyümesinin ve çeşitlenmesinin sosyoekonomik yapıyı ve yatırım kararlarını etkileyeceğini savunan bu görüşler için dış yardımlar az gelişmiş ülkelerin kalkınma sürecinde tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu yaklaşıma göre, dış yardım yönetimlerini geliştirerek ekonomik organizasyonlarını iyileştiren ve yetenek düzeylerini artıran yoksul ve durgun ekonomiler olumlu dönüşüm sürecine girecektir.

1.2.2.2. Heterodoks (Eleştirel) Yaklaşımlar

Dış yardımlar genel itibariyle olumlu bir algı yaratıyorsa da bazı iktisadi yaklaşımlar tarafından yardım alan ülkelerin ekonomilerine olumsuz etkisi olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir.

1970’lerde ekonomik büyüme ve milli gelir artışı odaklı kalkınma stratejilerinin az gelişmiş ülkelerdeki başarısızlığının sorgulanmaya başlaması ekonomik ve sosyal kalkınma sürecinin yeniden analiz edilmesine yol açmıştır. Bu sebeple önceleri az gelişmiş ülkelerde büyümenin dolayısıyla kalkınmanın bir aracı olarak görülen dış yardımlar da eleştiri odağı haline gelmiştir. Kalkınma iktisadının en gelişmiş yöntem ve

analizlerine ilişkin katkıların eleştirilmeye başlandığı yazında bağımlılık teorilerinin ve neo-marxist yaklaşımların ağırlığı görülmektedir. Bu yaklaşımlar, az gelişmiş ülkelerdeki yoksulluğun sadece onların kendi içyapılarından kaynaklanmadığını, uluslararası faktörlerin de bunu önemli ölçüde etkilediği savunmaktadır.

1960'larda az gelişmiş ülkeleri özel ilgi odağı haline getirerek analiz etmeye başlayan Üçüncü Dünya iktisat bilimcileri ülkelerindeki kurumsal, politik ve ekonomik yapıların zayıflığını kabul ederek gelişmiş ülkelerin nakdi, ayni ve teknik yardımlarına eleştirel bakış açısı geliştirmişlerdir. Dış yardımların bir baskı unsuru olarak kullanıldığını, bağımlılık ilişkisine sebep olduğunu, ekonomik çıkar temelinde yapıldığını, sanıldığı gibi ekonomik büyümeye katkı sağlamadığını savunmuşlardır. Aynı zamanda, kaynakların alternatif kullanımlar arasında nasıl daha iyi tahsis edilmesi gerektiğini araştıran refah iktisadının bu sorgulamaları daima bazı değer yargılar üzerinden yaptığını belirterek faydacı doktrinden gelen "insan mutluluğunun" sadece mal tüketimi gibi materyal faydalardan sağlanabildiği yaklaşımını eleştirmişlerdir. Amartya Sen, eğer bir fayda fonksiyonu tanımlanacaksa, bunun içine sadece mal tüketimi gibi materyal faydalar değil, hak ve özgürlük kavramlarının da yer alması gerektiğini ifade etmiştir.⁶⁶ Benzer görüşleri zamanla benimseyen batılı düşünürler de, dış yardımların pozitif etkisini kabul etmekle birlikte, sadece toplam yardım miktarı üzerinden yardımın etkinliğinin hesaplanamayacağı ve yardımların yardım alan ülke ekonomilerinde sebep olduğu olumsuz etkileri eleştiri konusu yapmışlardır. Bu yaklaşımlar kalkınma iktisadına ve yardımlarına yeni ve kapsamlı bir alan açmıştır.

⁶⁶ Amartya Sen, **Resources, Values and Development**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1997, s.309

1.2.2.2.1. Haavelmo Hipotezi

Dış sermaye akımları, yerel tasarruflar ve büyüme arasındaki pozitif ilişkiyi eleştiren Haavelmo Hipotezi, yardımların yerel tasarruflar üzerindeki ‘dışlama etkisini’ ortaya koymaktadır. Yardımların yatırımlara katkı sağlayabileceğini kabul eden bu görüş yardımların yerel tasarrufları dışlayıcı etkisinden yola çıkarak sürdürülebilir büyümenin zayıflayacağını savunmaktadır.⁶⁷ Bu görüşe katkı sunan diğer bir yaklaşım ise Weisskopf’tan gelmiştir. Bu kapsamda, yardımların tasarruflarla ikama edilerek az gelişmiş ülkelerin yardım bağımlısı haline geleceği ve uzun vadede zararlı sonuçlarının ortaya çıkacağı düşünülmektedir.⁶⁸

Bu bağlamda, yerel tasarrufların dış finansman kaynaklarına olumsuz tepkiyle karşılık vermesi beklenmektedir. Tasarrufların yatırıma dönüşmemesi sonucunda tüketim artacak ve sosyal alışkanlıklar değişecektir.⁶⁹ Bununla birlikte, yerel tasarrufların yerini alarak yatırıma yönlendirilen dış yardımların kısmen de olsa geri ödenen bir yapısı olduğundan artan ödemeler dengesi baskısına, hızla katlanan borçlanma sorununa ve sonuç olarak kötüleşen bir dış pozisyona yol açılacaktır.⁷⁰ Özetle bu yaklaşım, dış yardım ve iktisadi büyüme arasındaki koşulsuz ilişkiyi zayıflatmaktadır.

1.2.2.2.2. Yanlış Paradigma Tezi

Az gelişmiş ülkelerin sorunları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte gelişmiş ülkeler tarafından kemikleştirilmiş temel sorunlara indirgenmektedir. İç

⁶⁷ K.L. Gupta, “Foreign Capital and Domestic Savings: A Test of Haavelmo’s Hypothesis with Cross-Country Data: A Comment”, **Review of Economics and Statistics**, 52, 1970, s.214-216.

⁶⁸ Thomas Weisskopf, “The Impact Of Foreign Capital Inflow On Domestic Savings In Underdeveloped Countries”, **Economic Development Report** No: 156, Center Of International Affairs, Harvard University, 1970, s.2-3.

⁶⁹ Pauline Mercieca, **Aid and Economic Growth in Developing Countries: A Literature Review**, Malta: Bank of Valetta Review, No:41, 2010, s.5.

⁷⁰ Ferda Karagöz, 2010, s.49.

dinamikleri, sosyoekonomik yapıları farklı olan bu ülkeler için geliştirilmiş yardım programlarının kullanıldığı görülmektedir.

Yanlış Paradigma Modeli az gelişmiş ülkelerin yoksulluklarının devam etmesinde uluslararası mali yardım kuruluşları ve tedarikçi ülke uzmanlarının yanlış ve ön yargılı yönlendirmelerinin etkisinin olduğunu savunmaktadır.⁷¹ Farklı ülkelerin yapılarına uygun olmayan, ülkelerin içsel koşullarını analiz etmeden uygulanan geliştirilmiş programların hatalı ve beklenmeyen sonuçlar doğurabileceği vurgulanmaktadır. Pritchett ve Woolcock'un, uzmanların görevlendirildikleri bölgelerde yeterli tecrübeye ve bilgiye sahip olmamalarını "araba tasarlamak için taksi şoförü göndermeye benzetmesi"⁷² yardım programlarında oluşabilecek hataların olumsuz sonuçlar doğurabileceğini göstermektedir.

Bu konuda bir örnekleme yapmak gerekirse Yugoslavya'ya yapılan yardımlar ele alınabilir. 1989-90 yıllarında ABD'li yetkililer Yugoslavya için hazırladıkları ekonomik yardım paketinin koşullarının ekonomik iyileşmeyi sağlayacağını düşünmüşlerdir. Ancak yardım paketinde Yugoslav vatandaşların geçimleri ve refahlarına dair korkularına yer verilmemiştir. İstihdam politikası ve kamu sektöründeki ücret politikası önerileri hassas ülke koşullarının zedelenmesine ve kargaşanın oluşmasına yol açmıştır.⁷³

Diğer bir örnek ise Afrika ülkelerine yapılan yardımların sonuçlarıyla ilişkilendirilebilir. Dünya Bankası'nın 1981 Berg Raporu'nda Afrika'da durgun ve

⁷¹ Cengiz Yavilioğlu, 2002, s.62.

⁷² Lan Pritchett and Micheal Woolcock, "Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development", **Reinvesting Foreign Aid**, Der. William Easterly, Cambridge: MIT Press, 2008, s.161.

⁷³ David Sogge, **Give and Take: What's the Matter With Foreign Aid**, Canada: 2002, Fernwood Publishing, s.106.

gittikçe kötüleşen iktisadi koşulların müsebbibi uygun olmayan iktisat politikaları olarak gösterilmiştir.⁷⁴ Sosyoekonomik yapıya uygun olmayan yerel kapasite yetersizliğiyle karşılaşan bu politikalar dış yardım koşulları altında sunulmuştur.

Ha-Joon Chang, gelişmiş ülke uzmanlarının geliştirmekte olan ülkeler için önerdiği “iyi politikaları” “merdivenin üstüne çoktan tırmanmış olan ve merdiveni uzağa tekmeleyen bir kişinin davranışına” benzettirmektedir. Chang, Gelişmiş ülkelerin kendileri geliştirmekte olan ülke konumundayken şu anda geliştirmekte olan ülkelere önerdikleri politika ve kurumların neredeyse hiç birini kullanmadıklarını savunmaktadır.⁷⁵

1.2.2.2.3. Bağımlılık Yaklaşımı

Bağımlılık yaklaşımı merkez-çevre ülkeler arasındaki ilişkiyi referans noktası olarak almış, çevre ülkelerin merkeze bağımlılığı ve merkezin baskısı temelinde uluslararası ekonomik sistemi ikili yapıyla analiz etmiştir. Bu iki kutup yapısal olarak birbirine bağımlıdır.⁷⁶ Latin Amerika temelli bu yaklaşım, az gelişmişliğin altında yatan asıl nedenin merkez-çevre arasındaki bağımlılık ilişkisinden kaynaklandığını belirtmektedir. Bu ilişkide asıl bağımlı olan tarafın çevre olduğu kabul edilmektedir.

Söz konusu bağımlılık ilişkisinin, serbest ticaret, finansal serbestleşme ve çevre ülkelere aktarılan dış yardımlardan kaynaklandığı kabul edilmektedir. Bağımlılık ilişkisinin çevre ülkelerdeki kalkınmayı engelleyen bir yapısı olduğunu savunan bağımlılık yaklaşımı temsilcilerinden Gunder Frank, bir tarafın gelişmesinin diğer tarafın

⁷⁴ Elisa Wayanberge, “Washington Mutabakatı’ndan Washington Sonrası Mutabakata Kalkınma Yanılsamaları”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, Der. Fikret Şenses, Çev. Elif Karaçimen, İstanbul: 2009, İletişim Yayınları, s.321.

⁷⁵ Ha-Joon Chang, “Merdiveni Tekmelemek: Tarihi Bir Perspektif İçinde İyi Politikalar ve İyi Kurumlar”, içinde Ed. Fikret Şenses **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, 2009, s.89-121.

⁷⁶ Andre Gunder Frank, “The Development of Under Development”, ed. Bjorn Hettne, **Thinking About Development (Development Matters)**, 2009, s.27-30.

gerilemesine bağılı olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca iki taraf arasındaki bağların zayıfladığı dönemlerde kalkınmanın ivme kazandığı ileri sürülmektedir.⁷⁷

Bağımlılık ekolünün en önemli temsilcilerinden Samir Amin, çevre ekonomisinin merkezden uyarılan, biçimlendirilen bir yapıya sahip olduğunu dolayısıyla çevrenin merkeze entegrasyonunun merkez kapitalizminin ihtiyaçları doğrultusunda olacağını savunmaktadır.⁷⁸ Bunun sonucunda ekonomik yapı, kaynak aktarımı yapan ülkenin koşullarına göre şekillenmektedir. Kimi zaman az gelişmiş ülkenin ticaret dengesizliğine kimi zaman da borç krizi yaşamasına neden olan bu süreç bağımlılık ilişkisinin daha fazla derinleşmesine neden olabilmektedir. Bu dengesiz yapının çevre ülkelerde dışa karşı özerk veya bağımsız bir iç dinamiğin kurulmasıyla düzelebileceği ifade edilmektedir.⁷⁹

1.2.3. Küresel Kamusal Mallar ve İnsani Yardımlar

Ülkeler arası karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin yoğunlaştığı 1990'lı yıllar, yeni küresel konuları da beraberinde getirmiştir. Bu konulardan biri de “küresel kamusal mallar”dır (global public goods).⁸⁰ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yapılan çalışma kapsamında kalkınma faaliyetlerini de içeren geniş kapsamlı bir küresel mal tanımı esas alınmıştır. Küresel kamusal mallar iki temel kritere bağlanmıştır; birincisi küresel kamusal malların tüketiminde “mahrum etme”nin sözkonusu olmadığı, ikincisi, bu malların faydalarının (zararlarının) tüm dünya

⁷⁷ Fikret Başkaya, 2000, s.86.

⁷⁸ Samir Amin, **Unequal Development**, Çev. Brain Pearce, The Harvester Press, İngiltere 1973, s.17-18.

⁷⁹ Fikret Başkaya, a.g.e., 2000, s.86.

⁸⁰ “Küresel Kamusal Mal” kavramı, 1999 yılında UNDP tarafından yapılan “Global Public Goods” adlı çalışmada gündeme gelmiştir. I. Kaul, I. Grunberg ve A. Stern; **Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century**, UNDP, 1999, s.4-6, New York.

lkelerine ve toplumlara yayılmasıdır.⁸¹ Küresel kamusal malların önemli bir kısmı küresel kamusal zararlar şeklindedir. Kamusal mallarda olan dışsallık özelliği küresel kamusal zararlarda da negatif dıřsallık⁸² olarak görülmektedir.⁸³ Başka bir ifadeyle, küresel kamusal mallar birden fazla ulusun vatandaşlarının yararlandığı veya zarar gördüğü konuları içermektedir.⁸⁴

Ulusal ya da bölgesel düzeyde çözülemeyecek ve küresel kamusal mallar olarak nitelenen barışın sağlanması, silahsızlanma, uzay araştırmaları ve sonuçları, evre koruma, hava, su, toprak gibi kaynakların, bitki ve canlı varlıkların korunması, bilimsel araştırma ve sonuçları, uyururucu alışkanlığını nleme, kanser, sıtma ve aids e karşı savaş gibi bütün insanlığı ilgilendiren faaliyetler küresel düzeyde karşımıza çıkan ortak gündem konuları haline gelmiştir.⁸⁵

Analiz çerçevesini oluşturacak olan aktörler, finansman araçları ve karar alma kuralları henüz netleşmediğinden küresel kamusal malların maliye teorisi çerçevesinde analiz edilmesinde teorik ve pratik sorunlar bulunmaktadır. Konu, genel itibariyle az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yayılan negatif dışsallığın giderilmesi için sağlanan kalkınma yardımları bağlamında değerlendirilmektedir.⁸⁶ Az gelişmiş ülkelerde yaşanan

⁸¹ I.Kaul, I. Grunberg ve A. Stern; a.g.e. s.4-6

⁸² Salgın hastalıklar, asit yağmurları, küresel ısınma, ülkelerarası terörizm, lleşme, mali istikrarsızlıklar gibi dışsallıklar.

⁸³ R. Kanbur, T. Sandler ve K. Morisson, **The Future of Development Assistance: Common Pools and International Goods**, Policy Essay, No:25, Washington D.C., Overseas Development Council, 1999, s.56.

⁸⁴ Maurizio Carbone, **Global Public Goods More Aid, Better Aid or Harnessing Globalisation?**, The EU and International Development The Politics of Foreign Aid, Washington: Routledge, 2007, s.81.

⁸⁵ ren H. Arsan, "Kamu Maliyesi Alanında Yeni Bir İnceleme Konusu: Uluslararası Kamusal Mallar", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 1, s-405.

olumsuz gelişmelerin kalkınma yardımları ile giderilmesi, gelişmekte olan ülkeleri de dolaylı olarak etkilediğinden kalkınma yardımları küresel kamusal mal olarak nitelenmektedir.⁸⁷ Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere yapılan dış yardımlar küresel faydayı yan ürün olarak sağlamaktadır.⁸⁸

Öte yandan, bazı yazarlar küresel kamusal zararların yardım ile finanse edilmesini, malların değerini saptırdığını ve yatırım kararlarını yanlış yönlendiren politik sinyaller verdiğini öne sürerek etkinlik açısından sorunlu bulmaktadır.⁸⁹

Tüketimden mahrum bırakma niteliğinin olmadığı küresel kamusal mallarda bedavacılık (*free riding*) sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda bazı fayda sağlayanlar finansmana katılmayarak “eksik sunuma” yol açmaktadır. Küresel mallarda eksik sunumun ortaya çıkması ve telafisi yerel kamusal mallardan doğası gereği farklı olmaktadır. Yerel kamusal mallarda etkin sunum yerel otoritenin ihtiyaçları biliyor olmasıyla sağlanırken, küresel kamusal malların sunumunda küresel bir idare mekanizması mevcut olmadığından etkin sunum kolay değildir.⁹⁰ Bu mallarda fayda dağılımı kamusal olduğu halde maliyetler çeşitli kesimlere dağıtılmaktadır. Öte yandan, ülkeler arasında bu maliyetlerden kaçınmak için de bir mücadele bulunmaktadır.⁹¹

⁸⁶ Hülya Kirmanoğlu, Binhan Elif Yılmaz, Nazan Susam, “Maliye Teorisinin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar (Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)”, **Maliye Dergisi**, Sayı 150, Ocak-Haziran 2006, s.34.

⁸⁷ Hülya Kirmanoğlu, vd.,s.34.

⁸⁸ P.B. Anand, **Financing the Provision of Global Public Goods**, Discussion Paper No: 2002/10, UNU-WIDER, 2002, s.8.

⁸⁹ I. Kaul, K. le Goulven, ve M. Schnupf, **Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges**, UNDP Office of Development Studies, 2002, s.5.

⁹⁰ T. Sandler, “Financing International Public Goods” içinde ed. M. Ferroni, A. Mody, **International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing**, Washington D.C., Kluwer Academic Publisher and Wordl Bank, 2002, s.131.

⁹¹ Cecilia Albin, **Fairness Matters: Negotiating Global Public Goods**, UNDP, Office of Development Studies, Draft, 2002, s.5.

Bu durum, ortak finansman sorununu da ortaya çıkarmaktadır. Tüm ülkelerin vatandaşlarının ortak faydası için yapılan bu çalışmalar ülkelerin ortak kararlarından hareketle yürütülebilmektedir. Küresel kamusal malların finansmanı alınan kararlar neticesinde uluslararası kamusal mallara ilişkin görev ve yetkili olan ülke ve organizasyonlarca belirlenen esaslar çerçevesinde karşılanmaktadır. Ülkelerin ortak çalışmalara olan katkısı etkilene veya gelişmişlik kriterleriyle doğru orantılı görülmektedir.

Küresel kamusal malların finansmanı ile resmi kalkınma yardımları iki biçimde etkileşim içerisindedir. Birincisi, herbiri birbirinin tamamlayıcısı olabilir veya bir diğerini dışlayabilir. İkincisi, küresel kamusal malların sunumu kalkınma yardımlarını etkinliğini artırır ve kalkınma yardımları küresel kamusal mallardan daha fazla fayda sağlamayı amaçlamaktadır.⁹²

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma konusunda yaşadığı sorunların küresel kamusal mallarla bağlantılı olması, bu sorunların giderilmesi konusunda kolektif hareket edilmesi gerekliliğini ortaya koymakla birlikte bu faaliyetlerin etkin ve adil yapılar yapılmadığı tartışmaya açık bir haldedir.

Küresel kamusal malların yönetimine ilişkin eleştirel yaklaşım çerçevesinde, küresel kamusal malların zararlarından korunmak, faydalarını kullanmak isteyen gelişmiş ülkelerin süreci kendi çıkarları için kullandığı ifade edilmektedir. Ölümcül hastalıkların, terörist faaliyetlerin, radyoaktif salınımların ülkelerarası yayılma hızı, gelişmiş ülkelerin kendi güvenliklerini garanti altına almak istemesine neden olmaktadır.

⁹² P. Guillaumont, “Linkages Between Official Development Assistance and Global Public Goods” içinde ed. I. Kaul, K. le Goulven, ve M. Schnupf, **Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges**, UNDP Office of Development Studies, 2002, s.106.

Zengin ülkelerin yoksul ülkelerle ortak kaderi paylaşabileceği ve çevre ülkelerde yaşanan felaketlerin merkez ülkelere de “bulaşabileceği” endişesi merkezden çevreye önemli aktarımlara yol açmaktadır.⁹³

Dış yardımların ahlaki ve insani güdülerden hareketle, savaş ve doğal felaketler sebebiyle devletlerarası yardımlaşmaya konu olduğu bilinmektedir. İnsani yardımlar, özellikle doğal afetler, felaketler, mülteci akınları gibi gelişen, geçici süreli olduğu değerlendirilen olaylar için kullanılmaktadır. İnsani yardımlar niteliği gereği hızlı ve geçici sürelidir. Akla gelen ilk örneklerden biri, Osmanlı İmparatoru I. Abdülmecit’in İrlanda Halkına yardım yapmak için Drogheda limanına gönderdiği gemilerdir.⁹⁴

Dış yardımların olumlu yansımaları görülse de, olumsuz etkileri de kabul edilmektedir. Ancak özetlemek gerekirse, dış yardım sağlayıcılar için dış yardımları ortaya çıkaran temelde üç neden vardır. Bunlar:

- Ekonomik büyümeyle birlikte kamusal altyapının ve temel sosyal hizmetlerin sağlanmasıyla maddi zenginliği artırmak;
- Ekonomiyi ve yasal düzeni güçlendirmek amacıyla kurumlarda iyi yönetimi özendirmek ve aynı zamanda bunun için sivil ve siyasi hakları geliştirmek,
- Çevresel sorunları ortadan kaldırmak.⁹⁵

⁹³ David Sogge, 2002, s.56.

⁹⁴ Türkiye’yi resmen ziyaret eden ilk İrlanda Cumhurbaşkanı McAleese Çankaya Köşkü’nde yaptığı konuşmada 1 milyon İrlandalının hayatını kaybettiği Büyük Açlık döneminde (1847) Osmanlı padişahının içi gıda dolu üç gemisini Drogheda’daki limanlarına ulaştırdığını şöyle anlatıyordu: "İrlanda halkı bu eşine az rastlanır bonkörlük girişimini asla unutmadı ve bunun sonucunda sizin bayrağınızdaki semboller, bu güzel yıldız ve hilali bölgenin sembolü haline getirdiler. Hatta futbol takımının formalarının üzerinde de bu güzel Türk sembollerini görüyoruz. Önümüzdeki Cumartesi günü eğer Drogheda’yı ziyaret edecek olursanız Türk Milli Takımının sahada futbol oynadığını düşünebilirsiniz."

<<http://www.gazetevatan.com/irlanda-takiminda-niye-ay-yildiz-var-295628-siyaset/>> (24.3.2010)

⁹⁵ David Sogge, 2002, s.8.

2. TARİHSEL PERPEKTİFTEN DIŞ YARDIMLARIN GELİŞİMİ

Ulus-devlet öncesi, beylikler, feodal yapılar ve benzeri oluşumların birbiriyle yardımlaştığı kabul edilse de; dış yardımların, ekonomi, güvenlik ve diplomasi bağlamında devletlerarası ilişkilerin gelişmesiyle hareketlendiği görülmektedir. Modern anlamda dış yardımdan bahsedebilmek için tüm üniteleriyle bir devlet mekanizmasının kurulmuş olması gerekmektedir. Bu bağlamda, devletlerarası güç dengesi ilişkisine dayalı, güvenlik kaygılarıyla beslenen yardım ve işbirliği ilişkilerinin diplomasi tarihinin başlangıç noktası olarak kabul edilen Vestfalya Barışı'na (1648) dayandığı söylenebilir.⁹⁶ Ulus devletlerin egemenlik çizgilerinin belirlendiği bu süreçte, sınır ötesi hareket kabiliyeti taşıyan dış yardımlar önemli bir dış politika aracı olarak kabul edilmektedir. Yeni kıtaların keşfiyle gelişen sömürgecilik faaliyetleri sınır ötesi alanlarda bir güç mücadelesinin yaşanmasına neden olmuştur. Nüfuz altına alınmak istenen bölgelerde yürütülen yardım faaliyetleri, misyonerlik girişimleri ve askeri nitelikli yardımlar devletlerarası yardım ve işbirliği yaklaşımının temelini oluşturmuştur.

Ulus-devletlerin güvenlik ve dış politik kaygılar bağlamında sürdürdükleri dış yardım faaliyetleri 20.yy.'ın ilk yarısında yaşanan iki dünya savaşıyla uluslararası alandaki etkisini daha da artırmıştır. I. Dünya Savaşı sonrası uluslararası işbirliğini geliştirmek ve barışın sürekliliğine katkı sağlamak amacıyla işbirliği ve yardımlaşma temelinde kurulan Milletler Cemiyeti uzun süreli olmasa da, yardımlaşma girişimleri açısından örnek niteliği taşımaktadır. Koloniler üzerindeki nüfuz alanını genişleten İngiliz ve Fransızların himayesi altındaki topraklara yönelik yardım faaliyetleri de bu süreçte görülen ulus-devlet odaklı yardımlar kapsamında yer almıştır. 1929 yılında İngilizlerin kolonilerine yönelik yardım faaliyetleri için çıkardıkları Kolonyal Kalkınma

⁹⁶ Engin Akçay, 2012, s.10.

Yasası az gelişmiş bölgelerde altyapı güçlendirmek için hibe ve kredi yardımlarını içerirken, İngiliz sanayisinin ihtiyacı olan hammadde güvenliğinin sağlanması amaçlanmıştır.⁹⁷

Devletlerarası güvenlik ve ekonomik temelli ilişkilerin bir unsuru olarak tarih sahnesinde uzun yıllar önce yerini almış olan dış yardımların, modern anlamda kavramsallaştırılması ve kurumsallaştırılması II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. Bu süreç tarihsel perspektiften dört ana eksenle incelenebilir.

2.1. 1945-1970: Dış Yardımların Kuramsallaşması ve Kurumsallaşması

II. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ülke yardımlarının yeni muhatapları az gelişmiş ve bağımsızlığını yeni kazanan ülkeler olmuştur. Sömürgeciliğin son bulması ve bunu takiben bağımsız devletlerin kurulmasıyla, az gelişmiş ülkeler bağlamında, politika yapıcılar ve iktisat bilimcilerin kalkınma paradigmasını formüle etmesi çabalarına tanıklık edilmiştir. Kalkınmayla ilgilenen topluluklara yön veren yaklaşımların, gelir adaletsizliği ve sosyal eşitsizliklerin milli gelirdeki artış ve ekonomik büyüme ile çözülebileceğine ilişkin görüşleri, dış yardımların kalkınma sürecinde itici bir güç olarak kabul edilmesini sağlamıştır.⁹⁸ Bu dönemde ekonomik büyüme az gelişmiş ülkelerde temel politika hedefi haline gelmiştir. Kalkınmayı; tasarruf, yatırım ve milli gelir arasındaki ilişkiye dayandıran ve kalkınmayla iktisadi büyümeyi özdeşleştiren yaklaşımlar, dış yardımları yoksulluk kısır döngüsünü aşabilecek bir itiş unsuru olarak kabul etmişlerdir. Harrod-Domar büyüme modeli, Nurkse'nin yoksulluk tuzağı, Rostow'un büyümenin beş aşaması ve Rosenstein-Rodan'ın Büyük İtiş teorileri,

⁹⁷ Peter Hjertholm ve Howard White, "Foreign Aid in Historical Perspective Background and Trends", **Foreign Aid and Development**, Der., F.Trapp, Londra: Routledge, 2000, s-59.

⁹⁸ ErikThorbecke, 2000, s.14

gelişmekte olan ülkelerde düşük gelir düzeyi nedeniyle düşük tasarruf düzeyinin yol açtığı finansman açığının ancak dış kaynaklarla karşılanabileceği yaklaşımını desteklemiştir.⁹⁹

Bununla birlikte dış politik çekişmeler ve kutuplaşmalar savaş sonrası dönemin yardımlaşma faaliyetlerinde etkili olmuştur. Bu dönemde, Moskova bölgesel gücünü artırmak için Türkiye'ye baskı yaparken, komünist sisteme destek veren Yugoslavya da Yunanistan'da sistemin kurulmasını sağlamaya çalışmıştır. Bu süreçte İngiliz hükümetinin Türkiye ve Yunanistan'a verdiği desteği çekmek zorunda kaldığını açıklamasının ardından, Amerikan yönetimi, "rejimi istikrara kavuşturmak" için Yunanistan'a 300 milyon ABD Doları ve ekonomiyi güçlendirmesi için Türkiye'ye 100 milyon ABD Doları vermeyi, 12 Mart 1947'de Başkan Truman döneminde, Kongreden aldığı onayla taahhüt etmiştir. Truman Doktrini olarak bilinen bu yardım planını, İkinci Dünya Savaşıyla harabeye dönen Avrupa'nın zenginliğinin yeniden tesisi, geleceğinin ve güvenliğinin sağlanması için geliştirilen ABD Dışişleri Bakanı George Marshall tarafından ortaya konulan 13 Milyar \$ tutarındaki Ekonomik İyileştirme Programı takip etmiştir. Diğer taraftan, "Batı Bloğu" yardımları gibi, "Sosyalist Blok" da dış politik kaygılarla dış yardımlarını yönlendirmiştir. Sovyetler Birliği, Sosyalist Bloкта yer alan gelişmekte olan ülkelerin –Kuzey Vietnam, Kuzey Kore, Küba ve Moğolistan- yanı sıra komünist olmayan ve etkileme çabası içerisinde olduğu ülkelere de –Hindistan, Mısır ve Suriye- önemli miktarda yardım sağlamıştır.¹⁰⁰ Modern anlamda dış yardımın uluslararası sistemdeki yerini aldığı bu dönemde dış yardımların akım yönü yardım yapan devletlerin dış politik ilgisinin bir yansıması olarak görülebilmektedir.

⁹⁹ Ferda Karagöz, 2012, s.36-47 ve Carol Lancaster, 2007, s.28-33.

¹⁰⁰ Carol Lancaster, a.g.e., 2007, s.32.

Uzun yıllar dış yardımların amatör girişimlerle yönetilmesi, kapasite sorunlarının yaşanması, yatırım projelerindeki verimsiz artışlar ve yardımların asimetrik bilgilendirmelerle yanlış yönlendirilmesi yardım yönetimlerinin profesyonelleşme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.¹⁰¹ Devletler hızla artan yardım miktarlarını daha iyi koordine ve kontrol edebilmek için “ulusal yardım ajanslarını” (*aid agencies*) kurmuşlardır. Modern anlamda, ulusal yardım ajanslarının ilk örnekleri II. Dünya Savaşı boyunca Latin Amerika hükümetlerine kalkınma amaçlı teknik destek sağlayan Washington tarafından 1942’de yardımların yönetimi için kurulan Institute of Inter-American Affairs ve Inter-American Education Foundation olarak kabul edilebilir.¹⁰² 1948 yılında ABD’nin II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa Devletlerine yönelik yardımları çerçevesinde oluşturduğu Ekonomik İyileştirme Programı’nın yürütülmesi için kurduğu Ekonomik İşbirliği Ajansı (ECA) geniş çaplı ve büyük bütçeli program yönetimi için kurulan ilk ajans olmuştur.¹⁰³

Dış yardımlar uzun yıllar ikili yardımlar şeklinde gerçekleştirilmişse de zamanla daha etkili ve koordineli bir aktarım sağlanabilmesi için çok taraflı dış yardım mekanizmalarının kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur. Uluslararası ve çok taraflı organizasyonların oluşumuna yönelik iki temel talep öne çıkmaktadır: Bunlardan ilki, yardım alan ve yardım sağlayan ülkeler arasında veya yardım sağlayıcılar arasındaki heterojen tercihlerin varlığına karşı “ortak hareket etme” (*collective action*) hedefinden kaynaklanmaktadır. Çok taraflı organizasyonların oluşumuna yönelik diğer talep temelde “ölçek ekonomilerinden” (*economies of scale*), özelde ise bilgi toplama ve analizi

¹⁰¹ Adelman Irma, **The Role of Government in Economic Development, Foreign Aid and Development** Der., F.Trap, Londra: Routledge, 2000, s-59.

¹⁰² Carol Lancaster, 2007, s.27.

¹⁰³ Helmut Führer, 1996, s.5.

alışmalarından kaynaklanmaktadır. Çok taraflı yaklaşımlar ulusal maliyetleri azaltırken bilgilerin geçerliliğini güçlendirmektedir.

Çok taraflı yardım girişimlerinin tarihsel seyrine bakıldığında, dış yardım programlarının çok taraflı girişimler tarafından koordine edilmesine -uluslararası alanda hassas bir dönem olan- II. Dünya Savaşı yıllarında başlandığı görülmektedir. 1943 yılında savaşın olumsuz etkilerinin giderilmesi ve ekonomik kalkınma için önerilen işbirliğinin sağlanması amacıyla 44 ülke tarafından imzalanan bildiriyle Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (UNRAA) kurulmuştur. Savaş sonrasında özellikle sığınmacılara yönelik yardım faaliyetlerinde bulunan UNRAA 1949 yılında görevlerini Birleşmiş Milletlerin (BM) eşitli organlarına devretmiştir. 1944 yılında Bretton Woods görüşmeleri sonucunda, daha sonra Dünya Bankası olarak adlandırılacak, özellikle savaş sonrası dönemde gelişmekte olan ülkelerdeki yeniden yapılanmayı finanse edecek Uluslararası Kalkınma ve Yeniden Yapılandırma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi çok taraflı girişimlerin yönetim alanına girmiştir. 50 ülkenin katılımıyla 1945 tarihinde imzalanan Birleşmiş Milletler Anlaşması'nda yer alan "tüm insanların ekonomik ve sosyal refah düzeyinin iyileştirilmesi için uluslararası bir mekanizmanın kurulması" ifadesi çok taraflı girişimlere duyulan ihtiyaı yansıtmıştır. 1948 yılında Dünya Sağlık rgt (WHO), İngiliz sömürgelerine yönelik Kolonyal Kalkınma İşbirliği, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin yayımlanması, daha sonra BM Kalkınma Programı (UNDP)'na dönüştürülen 1949'da kurulan BM Genişletilmiş Yardım Programı (UNEPTA) ve uluslararası kalkınma çalışmalarına yönelik yasal düzenlemeler çok taraflı yardım faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik önemli aşamalar kaydedilmesini sağlamıştır.

16 Nisan 1948 yılında Avrupa ülkelerinin ABD'nin Marshall Yardımlarının yönetimi için kurdukları Avrupa Ekonomik İşbirliği Organizasyonu (OEEC) çok taraflı girişimlerin geleceği açısından mihenk taşı olarak kabul edilir. Mevcut yardım sistemlerinin ve modellerinin temellerinin atıldığı bu süreçte, gelişmekte olan ülkelere destek sağlamak amacıyla, yardım sağlayıcı ülkelerin katılımıyla, 13 Ocak 1960 tarihinde kurulan Kalkınma Yardımları Grubu (Development Assistance Group - DAG) OEEC'nin ardılı olarak kurulmuştur. Grubun amacı, yardım veren ülkeler arasındaki işbirliğini artırmak ve yardımlarla ilgili kurumsal gelişimi sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu grup, Eylül 1961'de Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) çatısı altına girerek Kalkınma Yardımları Komitesi (*Development Assistance Committee – DAC*)¹⁰⁴ adını almıştır.

İslam dünyası da yardım ve işbirliği temelinde çok taraflı girişim faaliyetlerini İslam Konferansı Örgütü'nün (İKÖ) kurulduğu yıllarda geliştirmeye başlamıştır. 1969 yılında gelişen “İslam Dayanışması” fikri ve İKÖ faaliyetlerinin kurumsal kimliği İslam dünyasındaki yardımlaşma ve dayanışma çalışmalarının temelini oluşturmuştur. Bu temelde, 57 üye ülke ile 80 dolayında Müslüman toplumuna yönelik iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda ortak bir politika geliştirilmesi sağlanmıştır. Bu kapsamda, Filistin, Afganistan ve Batı Trakya Türklerine yönelik yardım faaliyetleri öne çıkmaktadır.¹⁰⁵

Bu dönemde özetle, İkinci Dünya Savaşı sonrası şekillenen küresel düzen içerisinde, kalkınma yardımlarının işlevselliği ve konumlandırılmasına ilişkin gelişmeler görülmüştür. Kalkınma yardımları, sömürge devlet anlayışının teorik platformda son

¹⁰⁴ DAC üyesi ülkeler: Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Japonya, Güney Kore, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık ve ABD.

¹⁰⁵ Engin Akçay, 2012, s.9.

bulduğu bir süreçte, gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ve uydu ülkelere ulaşmak için bir aracı haline gelmiştir. Bu dönemde kalkınma iktisadının ortaya çıkışıyla küresel kalkınmanın önemli bir parçası olarak ele alınan dış yardımlara işlevsellik kazandırmak amacıyla ulusal ve küresel organizasyonların da ortaya çıkışı hızlanmıştır.

2.2. 1970-1990: Dış Yardımların Dönüşümü

Dış yardımların gelişim sürecindeki ilk dönemde iktisadi temelli yaklaşımın amacı yardım alan ülkelerin büyüme oranlarını artırarak yoksullar da dahil toplumun tüm kesimlerinin bu büyümeden yararlanmasını sağlamak olmuştur. Bu dönemde ise yoksulluğun azaltılması, iktisadi politikaların doğrudan hedefi olmamış, iktisadi büyümenin dolaylı sonucu olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, dış yardımların istihdam sağlayacak ve mal ve hizmet alımlarını artıracak altyapı yatırımlarında kullanılması temel ekonomik enstrüman olarak kabul edilmiştir.¹⁰⁶

1960'ların sonunda büyümenin getirilerinin tüm toplumu kapsamadığı ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik beklenen cevabı vermediği ortaya çıkmıştır. Gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki işsizlik oranlarının artışı, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, yoksulluk içerisindeki bireylerinin sayısının artması, kırsal kesimden kentlere yönelik göç eden bireylerin sayısının artan düzeyde devam etmesi, artan ödemeler dengesi baskısı ve borçlulukla birlikte yoksulluk, kalkınma gündeminin öncelikli ve doğrudan konusu haline gelmiştir. Bu dönemde Dünya Bankasının başında olan Robert McNamara kalkınma işbirliğinde yoksulluğa yeniden vurgu yaparak ekonomik büyüme içerisinde gelir dağılımını iyileştirmek amacıyla “Büyümeyle Yeniden Dağıtım” modelini Dünya Bankasının temel dış yardım stratejisi haline getirmiştir. Bu

¹⁰⁶ Elisa Wayenberge, “Washington Mutabakatından Washington Sonrası Mutabakata Kalkınma Yanılsamaları”, F. Şenses (ed.) içinde, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, 2009, s.309-310.

bağlamda, çoğunlukla kamu kaynaklarıyla istihdam yaratan politikalar, kırsal kalkınma ve tarımsal krediler oluşturularak yoksul kesimlerin üretkenliğinin ve gelirinin artırılması hedeflenmiştir.¹⁰⁷ 1970’lerde büyümenin ekonomik ve sosyal kalkınma için tek başına yeterli olmadığının anlaşılması üzerine, tek bir kalkınma hedefinden çoklu kalkınma hedeflerine geçilmiştir. Bu dönemde istihdamın önemi artmış, istihdamın kalkınma planlarına, dış yardımların projelere ve teknik yardımlara tahsisi yönünde eğilimler gelişmiştir.¹⁰⁸ Bununla birlikte sağlık, beslenme ve eğitim gibi beşeri kaynak yatırımları da dış yardımların kullanıldığı ve yoksulların refah düzeyini artıracak alanlar olarak belirlenmiştir.¹⁰⁹

1970’lerin sonunda ortaya çıkan iki temel sorun dış yardımların yeniden değerlendirilmesine neden olmuştur. Bunlardan ilki, ortaya çıkan petrol kriziyle gelişmekte olan ülkelerin alım gücünün azalması ve gelişmekte olan ülkelere daha fazla finansmana ihtiyaç duyulmasıdır. Bu bağlamda ticari mal fiyatları düşmüş buna cevaben IMF tarafından “İthalat Desteği Yardımları” geliştirilmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan ikinci temel sorun ise, kredi veren ülkelerin resesyon/durgunluk içerisinde olması ve yüksek faiz oranlarının oluşmasıdır. Dış borçlanmanın birikimli etkilerinin görüldüğü bu yıllarda gelişmekte olan ülkelere büyük ve artan ödemeler dengesi ve bütçe açıkları önemli sorun haline gelmiştir. Finans sektörünün ciddi şekilde sorgulanmasına yol açan 1982 Meksika finansal krizi diğer ülkelere de hızla yayılmıştır. Ödemeler dengesi ve bütçe dengesi ekonomik kalkınmanın temel meseleleri haline gelmiştir.¹¹⁰ Bu dönemde,

¹⁰⁷ Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Duloy, ve Richard Jolly, **Redistribution With Growth**, Oxford University Press, 1979, s.38-42.

¹⁰⁸ Erik Thorbecke, a.g.m., 2002, s.24.

¹⁰⁹ Philip Jones, **Education, Poverty and the World Bank**, Rotterdam, 2006, s. 82.

¹¹⁰ Erik Thorbecke, 2002, s.26.

Dünya Bankası tarafından “Yapısal Uyum Programları” geliştirilmiştir.¹¹¹ Yapısal Uyum Programları, 1980’lerin başında artan faiz oranları ve gelişmiş ülkelerdeki durgunluğun da etkisiyle ağır dış borç yükleri altındaki gelişmekte olan ülkeler için “kurtuluş reçeteleri” olarak görülmüştür. Batı dünyasındaki fikişsel değışimlerin de etkisiyle bu programlar dışa dönüklük, piyasalara güven, devletin ekonomideki rolünün asgariye indirilmesi gibi öncelikleri içermektedir. Yapısal Uyum Programları çerçevesinde dış yardımlar, belli yatırım projelerine bağılı olmayan ancak belirli alanlardaki reformları gerçekleştirecek uzun dönemli finansman destekleri olarak ödemeler dengesinin sağlanmasına katkı sağlamaktaydı. Bu bağlamda, yardım politikalarında yoksulluğun kaldırılmasına yönelik girişimler azalmış, makroekonomik dengesizlikleri giderici önlemler dış yardım politikalarının belirlenmesinde etkili olmuştur. Washington Mutabakatıyla birlikte Dünya Bankasının (WB) Yapısal Uyum Programları ve Uluslararası Para Fonunun (IMF) İstikrar Programları dış yardım uygulamalarının çerçevesini belirlemiştir.¹¹² Bu çerçevede, yapısal uyum programlarına dayalı “koşulluluk” ve “borç verme/silme” dış yardım programlarının öncelikli araçları olmuştur. Bu dönemde bir program ya da yapısal uyum için verilen kredilerin dış yardımların payı içerisindeki oranı artmıştır.¹¹³ Bu bağlamda uluslararası yardım organizasyonlarının dış yardım faaliyetlerindeki rolü de önem kazanmıştır.

Bu dönemde dış yardımların dönüşüm alanlarından bir diğeri de kurumsal yapılanmalar bağlamında sivil toplum kuruluşlarının (STK) dış yardım organizasyonu olarak öne çıkması ve özel sektörün yardım alış-verişlerinde rol alması üzerinden gelişmiştir. 1980’li yıllarda DAC ülkeleri kendi ulusal STK’ları ile eş finansman

¹¹¹ Elisa Vayenberge, 2009,s.311.

¹¹² Peter Hjertholm ve Howard White,2000, s. 65.

¹¹³ Elisa Vayenberge, a.g.e., 2009,s.311.

sağladıkları projeleri uygulayabilecek bir sistem geliştirmişler ve hızla ivme kazanan özel sektörün de sosyal sorumluluk bağlamında geliştirdiği projeleri bu sistemin içerisine dahil etmek istemişlerdir. Bu süreçte devlet ve şirketler kendi öz kaynaklarını STK'lar aracılığıyla yardım yapmak için kullanmışlardır. STK'ların daha aktif rol almaya başlaması; kadın ve çocuk hakları, çevre ve sağlık sorunları gibi alanlarda inisiyatif almalarını sağlamıştır.¹¹⁴ STK'ların bu çalışmaları uluslararası yardım organizasyonlarınca da desteklenmiş, toplumsal gelişme ve kalkınmaya ilişkin misyonları dış yardım kanalı olarak kullanılmalarının yanı sıra süreci yöneten ve etkileyen bir unsur olarak kabul edildiklerini de göstermiştir.

Bu dönemde STK'ların ve özel sermaye kuruluşlarının dış yardım ilişkilerinde ön planda yer almasını sağlayan diğer bir etken ise piyasa temelli ideolojik yaklaşımların, (örneğin Reagan ve Thatcher hükümetlerinin) ekonomik yardımların piyasanın özgür işleyişini bozduğu ve özel sektörün gelişimine engel olduğuna yönelik geliştirilen, söylemleridir. Bu bağlamda, devlet eliyle yapılan dış yardımların tasfiye edilmesi ve özel sermaye akımlarının dış yardımların yerini alması desteklenmiştir.¹¹⁵

2.3. 1990-2000: Dış Yardımların Gerileyişi

1990'lar küresel ölçekte önemli değişikliklerin olduğu ve dış yardım endüstrisini önemli ölçüde etkileyen yıllar olmuştur. 1990'ların ilk yarısında uyum ve istikrar politikaları dış yardım gündemini belirlemeye devam etmiş ancak Sovyet Bloğunun dağılmasıyla dış yardımlarda bir dönüşüm süreci başlamıştır. Bu sürecin temel çıkış noktası geçiş ekonomilerinin yeni yardım alıcı ülkeler ortaya çıkarması ve bu ülkelerdeki

¹¹⁴ Engin Akçay, a.g.e., 2012, s.15.

¹¹⁵ Erik Thorbecke, a.g.e., 2002, s.27.

yerel kurumsal kapasite yetersizliğinden kaynaklı yönetim sorunu üzerine olmuştur.¹¹⁶ Başarılı bir uyum ve kalkınma trendi yakalamanın temel ihtiyaçlarının Doğu Asya mucizesinin köklerinde yer aldığına yönelik yaklaşımlar dış yardım politikalarını şekillendirmiştir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu programları Doğu Asya Mucizesini meydana getirdiği düşünülen politikaları geliştirmekte olan ülkelerde uygulanabilecek potansiyel bir model olarak benimsemişlerdir.¹¹⁷

1990'ların ilk yıllarında kalkınma politikaları birçok açıdan bir önceki dönemin devamı niteliğinde olmuştur. Ancak, 1980'lerin yapısal uyum temelli stratejileri 1990'ların ikinci yarısında yaşanan Asya Finansal krizi, eski Sovyet Cumhuriyetlerindeki kötüleşen sosyo-ekonomik yapılar ve Afrika ülkelerinde yoksulluğun şiddetlenerek sürmesi nedeniyle tartışmaya açılmıştır. Afrika bağlamında, tamamlayıcı reformlar olmadan, uyum politikalarının sürdürülebilir büyümeye ve yoksulluğun azaltılmasına katkısının ne ölçüde olabileceği tartışma konusu haline gelmiştir. UNICEF tarafından “insani yüzlü yapısal uyum” (*adjustment with a human face*) kavramıyla ortaya atılan yaklaşım da yapısal uyum ihtiyacını desteklerken, Ortodoks reformların Afrika ülkelerindeki kökleşmiş yapısal zayıflıkları dikkate almadığını belirtmiş ve Afrika ülkelerindeki ekonomik istikrarsızlığın ve durgunluğun sebebini eksik uyum programlarına bağlamıştır.¹¹⁸ Uyum politikalarının uzun dönemli yoksulluğun azalma eğiliminde gösterdiği başarısızlık, yoksulluğun azaltılmasını tekrar kalkınmanın öncelikli hedefi haline getirmiştir. Gelişmekte olan ülkelere yardım sağlayan çok uluslu yardım kuruluşlarını ve ülkeleri, yapısal uyumun sosyal boyutlarına odaklanmaya yönlendirmiştir. Bu dönemde yoksul kesimlerde emek kullanım alanlarının artırılması,

¹¹⁶ Peter Hjertholm ve Howard White 2000, s. 62.

¹¹⁷ World Bank, **The East Asian Miracle**, Washington D.C., World Bank, 1993, s.23.

¹¹⁸ Giovanni Cornia, Richard Jolly ve Frances Stewart; **Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth**, Clarendon Press, 1987, s. 36-42.

kamu hizmetlerinin yoksullara yönlendirilmesi, yoksulların artan olanaklardan yararlanma kapasitelerinin geliştirilmesinin sağlanması, sosyal güvenlik ağlarının geliştirilmesi öncelikli hale gelmiştir.¹¹⁹ Bu süreçte yoksullukla mücadelenin 1970’lerden farkı, yardım programlarının yardım alan ülkeler tarafından sahiplenilmesi ve hükümetlerin, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının ortaklığında karşılıklı etkileşime açık bir yöntemin seçilmesidir. Bu itibarla, yeni yaklaşım daha geniş hedeflerin kapsanmasına ve toplumun bütünüyle dönüşümüne katkı sağlamayı hedeflemiştir.

1990’larda dış yardımın, dört temel amaca yöneldiği söylenebilir: Ekonomik gelişme ve politik dönüşüm, küresel problemlere eğilim, demokrasinin güçlendirilmesi ve çatışmaların yönetilmesi.¹²⁰ Bu doğrultuda, Ortadoğu, Afrika, Latin Amerika ve geçiş ekonomisi ülkelere yönelik yardım organizasyonları oluşturulmuştur.

Bu dönemde, Yapısal Uyum Programlarındaki temel eksikliğin programların tasarlanması ve uygulanmasındaki “yerel kapasite yetersizliğinden” kaynaklandığı iddiası gelişmekte olan ülkelerde kurumsal reformlar ile yönetim reformlarının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, dış yardımların ancak iyi politikaların ve kurumların var olduğu durumlarda kalkınmaya katkı sağlayabileceği sonucu gündeme taşınmıştır. Bunun üzerine yardımların tahsisi konusunda iki farklı yaklaşım geliştirilmiştir. İlki, yardımların uygun politika ve kurumları olan ülkelere kaydırılmasıdır. İkincisi ise, kötü politika ve yetersiz kurumları olan ülkelere uzun süreli reformu destekleyebilecek faaliyetlere girişilmesidir.¹²¹ Bu süreçte geliştirilen seçici yardım tahsisleri temelde koşulluluk yaklaşımından çok da farklı olmamıştır.

¹¹⁹Erik Thorbecke, 2002, s.27.

¹²⁰ Carol Lancaster, 2007, s.48.,

1990’lı yıllara ayrıca, Soğuk Savaş süresince yoğunlaşan dış yardım faaliyetleri, küreselleşmenin hızlanması ve Sovyet Bloğunun çökmesi üzerine piyasaların işleyişine olan inancın güçlenmesi, dış yardımların yoksul ülkelerde yardım bağımlılığını artırdığına yönelik eleştirilerin etkisi ve koşullu yardımlara yönelik eleştirilerin geliştirilmesi sebebiyle “dış yardım yorgunluğu” damgasını vurmuştur.¹²² Bu dönemde dış yardımların net ödeme miktarlarında ve yardım veren ülkelerin gelirine oranında yaşanan düşüş bu yaklaşımı doğrulamaktadır. Bununla birlikte, 1990’ların başında Batı Avrupa ekonomilerinde yaşanan daralma ve önemli bütçe açıkları ile 1992’de yürürlüğe giren AB’ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli şartları belirleyen Maasrticht Kriterlerini yerine getirme çabası dış yardımların azalmasında etkili olan diğer gelişmelerdir.

1990’lı yıllarda yaşanan siyasi ve ekonomik kargaşayla birlikte, “dış yardımların etkinliği” yeni bir gündem maddesi olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreç, dış yardımların uygulanış ve değerlendirme yöntemlerinin revize edilmesini sağlamıştır. 3-4 Ekim 1991 tarihinde düzenlenen Yüksek Düzeyli DAC toplantısında Kalkınma Yardımlarının Değerlendirilmesine İlişkin Prensipler belirlenmiştir. Yardımların değerlendirilmesi kalkınma işbirliğinin niteliğinin belirlenmesinde önemli hale gelmiştir.¹²³

2.4. 2000’li Yıllar: Dış Yardımların Yeniden Yükselişi

1990’lı yıllarda yaşanan Asya finansal krizinin yarattığı sosyoekonomik düzensizlik, geçiş ekonomilerinde yaşanan sorunların aşılammaması, Bretton Woods’da

¹²¹ Elisa Vayenberge, 2009, s.332.

¹²² Erik Thorbecke, 2002, s.33.

¹²³ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, “Teoriden Uygulamaya Dış Yardım”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 86, Temmuz-Eylül 2012, s. 64.

tasarlanan ve Washington Mutabakatına dayanan oyunun kurallarının eleştirilmeye başlanması 2000’li yıllarda dış yardımların yeniden tasarlanmasına olanak sağlamıştır. 90’larda önemli bir tartışma konusu haline gelen yardımların alıcı ülkelerde uzun dönem kalkınma stratejisi ile temelde çelişen bir bağımlılık ilişkisine neden olması sorunsalı da yardımların etkinliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Bu yeniden tasarlama süreci yeni kavramların formüle edilmesinden ziyade varolan kavram ve tekniklerin yeniden değerlendirilmesi ve güçlendirilmesine dayanmaktadır.¹²⁴ Bu sürecin içerisine kurumların reforme edilmesi ve güçlendirilmesi de dahil edilerek yeni politik iktisadın vurguladığı şekilde kurumların rolünün artırılması da alınmıştır. Bu dönemde dış yardım faaliyetlerine yapılan en önemli katkı “yardımların etkinliği” ve “etkilerinin değerlendirilmesine” yöneliktir. Bu dönemde dış yardımların etkinliğine yönelik birtakım verilere dayanan ekonometrik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Burnside ve Dollar’ın yaptığı çalışma; dış yardımların ancak büyüme yanlısı politikalar izleyen ülkelere verildiğinde etkili olabileceğini savunurken,¹²⁵ Guillaumont ve Chauvet dış yardımların ekonomik iklimin kötü olduğu ve yardıma ihtiyaç duyulduğu zaman verimli olabileceğini iddia etmiştir.¹²⁶ Hensen ve Tarp yaptıkları çalışmada ise yardım alan ülkelerin kendine özgü koşullarının yardımların etkililiğini değiştirdiğini belirtmiştir.¹²⁷

1990’ların sonunda dış yardımlarda “etkinlik” kavramının şiddetle tartışılmaya başlanması, 11 Eylül olayından sonra terörizm ile küresel ekonomik adaletsizlik arasında ilişki kurulması ve ardından yaşanan küresel ekonomik yavaşlama, uzun dönemli

¹²⁴ Erik Thorbecke, 2000, s.34.

¹²⁵ David Dollar ve Craig Burnside, “Aid, Policies and Growth”, **The American Economic Review**, Vol.90, No.4, 2000, s.847-868.

¹²⁶ Patrick Guillaumont ve Lisa Chauvet, “Aid and Performance: A Reassessment”, **Journal of Development Studies**, Vol. 37, No. 6, 2001, s.66-92.

¹²⁷ Fin Tarp ve Henrik Hensen, “Aid and Growth Regressions”, **Journal of Development Economics**, Vol.64, N.2, 2001, s.547-570.

kalkınma finansmanları ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için daha fazla işbirliğine gereksinim olduğunu gündeme taşımıştır. Küresel kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uyumlu ve “kolektif” hareketine ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, dış yardım miktarları hızla artarken, çok taraflı yardımların toplam yardımlar içindeki payının arttığı görülmüştür.¹²⁸

1990’lı yıllarda yoksulluğun azaltılmasının kalkınmanın öncelikli gündemi haline gelmesi; büyüme, yoksulluk ve eşitlik arasındaki bağlantıların yeniden değerlendirilmesini sağlamıştır. “Daha fazla eşitlik” yoksulluğun azaltılmasıyla birlikte ortak hedef haline getirilmiştir. Yoksulların ihtiyaçlarına duyarlı kalkınma çabası Milenyum Kalkınma Hedeflerinin belirlenmesine olanak sağlamıştır. Milenyum Kalkınma Hedefleri 2000’li yıllarda dış yardımların seyrini ve dönüşümünü etkilemiştir. 2000 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Milenyum Kalkınma Hedeflerinde, gelişmiş ülkeler dış yardımlarını, 2015 yılında dünyadaki yoksul sayısını yarıya indirmek amacıyla Gayri Safi Milli Hasıllarının yüzde 0,7’sine yükseltmeyi taahhüt etmişlerdir. Ülkelerin ya da bireylerin üstesinden gelemeyeceği küresel sorunların uluslararası toplum tarafından çözüme kavuşturulabilmesi amacıyla belirlenen Milenyum Kalkınma Hedefleri, kalkınma yardımlarının tüm aktörleri tarafından kabul edilmiştir. Eğitim, sağlık gibi alanlarda; işbirliği ve sürdürülebilir kalkınma gibi hedeflerle birlikte, yardımların niceliksel artışı da Binyıl Kalkınma Hedeflerinin kapsamına alınmıştır. Milenyum Kalkınma Hedeflerinde niceliksel olarak belirlenmiş yüzde 0,7’lik hedef, 2016 yılı itibarıyla Türkiye, İngiltere, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç ve Almanya tarafından yakalanabilmiştir. 2016 yılında DAC üyesi ülkelerin ortalaması ise yüzde 0,32 olarak gerçekleşmiştir.¹²⁹

¹²⁸ Development Assistance Committee, **What Do We Know About Multilateral Aid?**, OECD, Paris, 2012, s-1.<<http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/multilateralaid.htm>> (28 Şubat 2015)

¹²⁹ OECD, <<http://stats.oecd.org/#>> (16 Haziran 2017)

2000’li yıllarda dış yardımlarının ilgilendiği sorun alanları sadece ekonomik ve mali krizler olmaktan çıkmıştır. Kalkınma yardımları alanında yaşanan çarpıcı değişim, bu alandaki aktörlerin ilgilenmesi gereken alanları çeşitlendirmiştir. Yardım sağlayıcı ve alıcılar tarafından karşılıklı desteklenen, bütünlüklü, farklı sektörleri kapsayan, geniş bir tabana yayılmış, sürdürülebilir kalkınmayı amaçlayan ve kolektif eylemleri içeren kalkınma desteği programları önem kazanmıştır.¹³⁰ Monterrey Konsensüsü ve Paris Deklarasyonu gibi uluslararası girişimler, yardımların etkinliğinin artırılmasına yönelik yeni ilkeleri ortaya çıkarmıştır. Dış yardımların etkinliği, verimli kullanımı ve işlem maliyetlerinin azaltılması açısından önemli olan ilkeler kalkınma performansının geliştirilmesini ve partner ülkeler arasında yönetişimin güçlendirilmesini hedeflemiştir. 2005 yılında gerçekleştirilen Deklarasyonu’nun ardından, Eylül 2008’de Paris Deklarasyonun hızlandırılması ve uygulamalarının derinleştirilmesi maksadıyla dış yardım aktörlerinin katılımıyla Accra Eylem Gündemi gerçekleştirilmiştir.¹³¹ Dış yardımların etkinliğinin sağlanması temelinde uluslararası girişimlerle biçimlendirilen prensipler, müşterek hareket etme mekanizmalarının kurulmasına katkı sağlarken az gelişmiş ülkelerde kapasite gelişimini ve dış yardım yönetiminin yardım sağlayan ülkelerin tekelinden çıkarılarak küresel yönetişim ve karşılıklı hesap verebilirlik çerçevesinde gerçekleştirilmesini hedeflemiştir.

Özetle, kalkınma iktisadının evrimi ve uluslararası konjonktürdeki gelişmeler dış yardımların gelişim sürecini yakından etkilemiştir. Dış yardımlar, bir hedef olarak milli gelirin büyümesi için bir araç olmaktan, büyüme ve istihdama, temel ihtiyaçların

¹³⁰ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2012, s. 66.

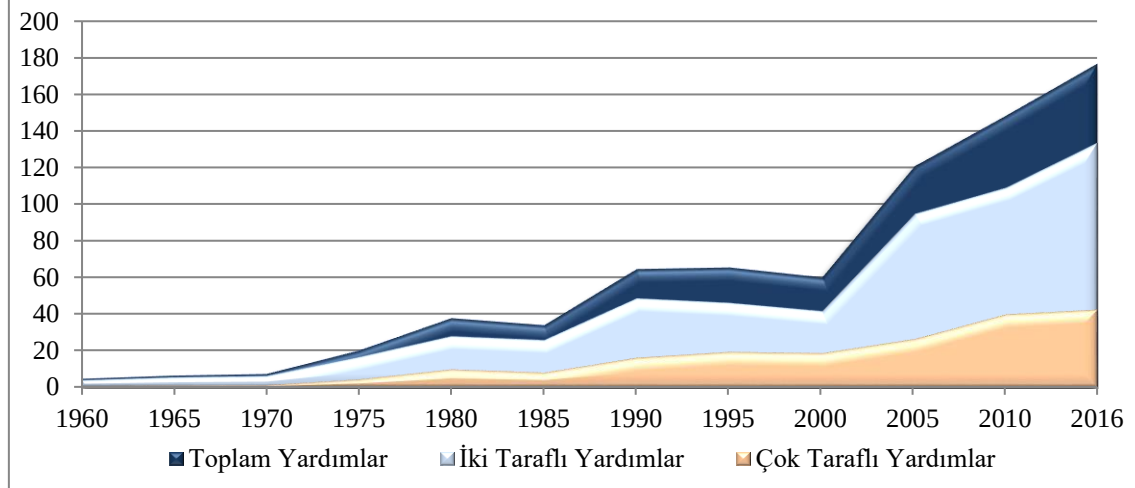
¹³¹ OECD, **The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008**, <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, 2008, OECD, Paris.>, 20 Haziran 2017)

giderilmesine ve yoksulluğun azaltılmasına katkı sunan bir noktaya genişletilmiştir. Dış yardım kanallarının ve sağlayıcılarının da dönüştüğü bu dinamik süreç, yardım kanallarının merkezden uzaklaşarak çok taraflı aktörlere dağılmasını sağlamış, sivil toplumu da bu sürece dahil etmiştir.

3. KÜRESEL DIŞ YARDIM BÜTÇESİ

Ekonomik ve siyasi konjonktüre bağlı bir seyir izleyen dış yardımlar 2016 yılı itibariyle 176,5 milyar ABD Dolarına ulaşmıştır. 2016 yılında yardımların 133 milyar ABD Doları (yüzde 75'i) ikili yardımlar, 43,5 milyar ABD Doları (yüzde 25'i) çok taraflı yardımlar olarak gerçekleşmiştir.¹³² Dış yardımların kurumsallaşmaya başladığı 1960'lardan günümüze gelişim seyri Grafik-1'de gösterilmektedir.

Grafik 1 : Küresel Resmi Kalkınma Yardımlarının Gelişim Seyri (Milyar ABD Doları)



Kaynak: OECD, <<http://stats.oecd.org/>> (9Mart 2018)

Grafik-1'de görüldüğü üzere, dış yardımlar, uzun yıllar ikili yardım kanalları kullanılarak yürütülmüştür. II. Dünya Savaşı'nın bitmesi ve iki kutuplu bir uluslararası düzenin kurulması, güvenlik ve dış politik kaygıların öne çıkmasına; bu bağlamda,

¹³² OECD, Development Statistics, <<http://stats.oecd.org/#>>, (6 Haziran 2016)

Ülkelerin birbirlerini etkileyebildikleri iki taraflı yardım kanallarının yaygın olarak kullanılmasına neden olmuştur. Sömürgelerin bağımsızlıklarını yeni kazandığı 1960'lı yıllar kolonyal ülkelerin eski kolonilerine yönelik direkt yardımlarına sahne olmuştur.

1970'lerde Washington Konsensüsü ve neoliberal politikaların yeniden ne çıkmasıyla birlikte, devlet odaklı dış yardım anlayışından uzaklaşılmış, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların yardım alan ülkelerde yapısal uyum programları ve altyapı yatırımlarına yönelik desteklerle ortaya çıkması çok taraflı yardımların artmasını sağlamıştır. Aynı dönemde yoksulluk ve kalkınmaya yönelik girişimler odak noktası haline gelmiş ve uluslararası yardım kuruluşları ve programlarının uygulanmaya başladığı görülmüştür.¹³³

1980'li yıllarda yaşanan demeler dengesi sorunları ve borç krizleri önemli oranda borç silmeleri içeren yardım programlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yoksulluk çalışmalarının hız kazandığı bu yıllar Dünya Bankası gibi kalkınmaya yönelik faaliyetlerde uzmanlaşmış kurumlara ne çıkarmıştır.¹³⁴ çok taraflı yardımların toplam yardımlar içindeki payının arttığı bu dönemlerde ikili yardımlarda dış politik ve ekonomik saiklerle sürdürülmeye devam etmiştir.

1990'larda dış yardımları da etkileyen küresel ölçekte önemli değişiklikler olmuştur. İki kutuplu düzende gerçekleşen diplomatik amaçlı yardımların yerini, ekonomik ve politik dönüşüm yaşayan geçiş ülkelerine, küresel sorunlara, demokratik oluşumlara yönelik yardımlar almıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucu ortaya çıkan yeni devletler serbest piyasa ekonomisine geçişlerine yönelik destek arayışına

¹³³ Peter Hjertholm ve Howard White, 2000, s-61.

¹³⁴ Peter Hjertholm ve Howard White, a.g.m., s-62.

girmişlerdir. Batı Bloğu bu süreçte gönüllü olmuştur. Bu dönemde, dış yardımlar, genel olarak ekonomik daralmaların ve bütçe kısıtlarının hafifletilmesi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olmuştur.¹³⁵ Bazı bölgelerde süren çatışmalar sebebiyle dış yardımların bir provokasyon aracı olarak kullanılabilme olasılığı, Soğuk Savaş'ın hassas dengesinin ortadan kalkmasıyla dış yardımın öneminin azalması, küreselleşme karşıtı organizasyonların uluslararası yardım kuruluşlarına karşı göstermiş oldukları reaksiyon, 1990'ların başında Batı Avrupa ekonomilerinde yaşanan daralma ve 1992'de yürürlüğe giren Maasrticht Kriterlerini yerine getirme hedefi dış yardımların - özellikle de iki yanlı yardımların- azalmasında etkili olmuştur.¹³⁶

2000'li yılların başında 11 Eylül hadisesi nedeniyle güvenlik kaygılarının artması, Afganistan ile Irak'ın işgali, Milenyum Kalkınma Hedefleri belirlenmesi gibi gelişmelerin etkisiyle dış yardımlar artırmaya başlamıştır.¹³⁷

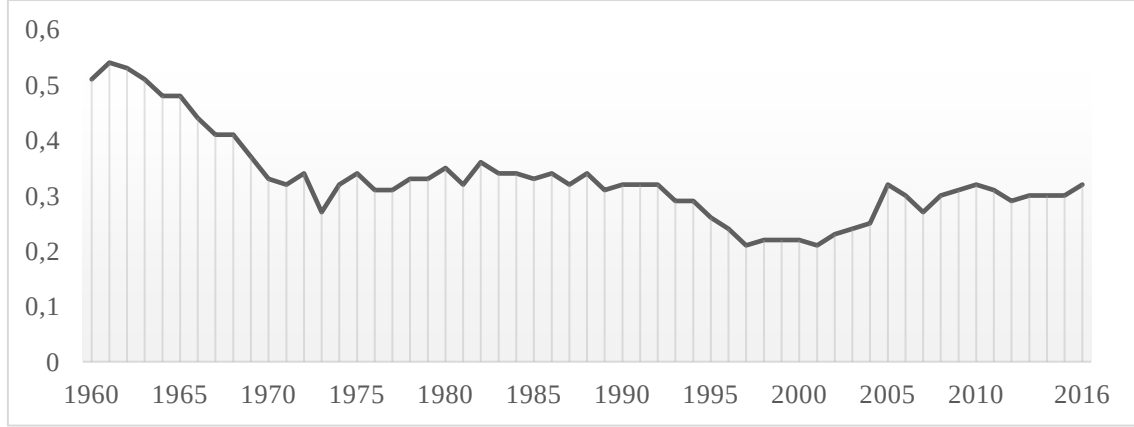
Dış yardım bütçesinin cari fiyatlar üzerinden göstermiş olduğu artışın tam tersi bir seyir, dış yardımların ülkelerin Gayri Safi Milli Hasıllarına (GSMH) oranlarında izlenmiştir. 2016 yılı itibariyle 176,5 milyar ABD Dolarına ulaşan dış yardım bütçesinin 145 milyar ABD Dolarına sahip Kalkınma Yardımı Komitesi (DAC) ülkelerinin 1960'tan 2016 yılına kadar göstermiş olduğu dış yardımların GSMH içerisindeki payı Grafik-2'de gösterilmektedir. DAC üyesi ülkelerin dış yardımlarının GSMH içerisindeki payı 2016 yılında yüzde 0.32 seviyesinde gerçekleşmiştir.

¹³⁵ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, "Teoriden Uygulamaya Dış Yardım", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 86, Temmuz-Eylül 2012, s. 64.

¹³⁶ Ferda Karagöz, 2012, s.7.

¹³⁷ Karagöz, 2012, s.60-61 ve Lancaster, 2007, s.55-61.

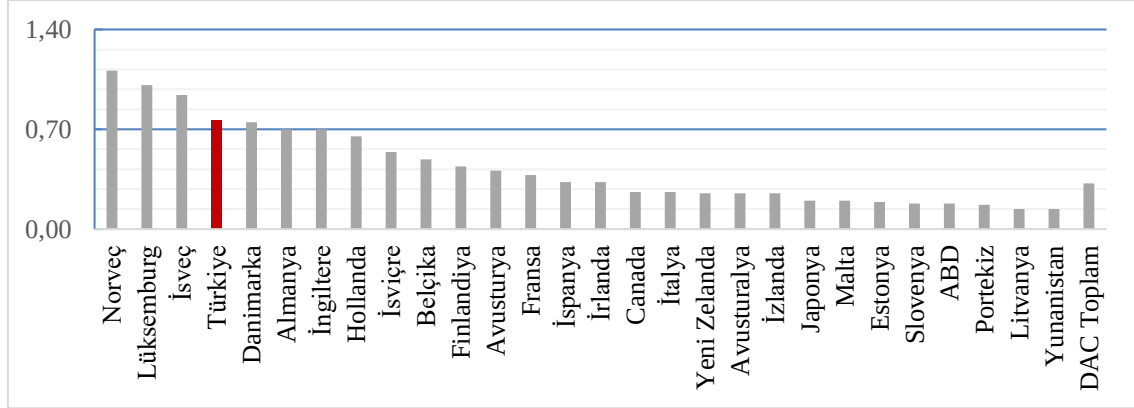
Grafik 2: DAC Üyesi Ülkeler RKY/GSMH (Yüzde)



Kaynak: OECD, <<http://stats.oecd.org/>>, (9 Mart 2018)

Dış yardım bütçesinin yardım yapan ülke milli gelirleri içindeki payı, 2000’li yıllarda Milenyum Kalkınma Hedefleriyle birlikte artsa da hedeflenen düzeylere ulaşamamıştır. Küresel ekonominin gösterdiği hızlı büyüme getirilerinin yoksullukla mücadelede sınırlı kaldığını söylemek mümkündür.

Grafik 3: En Çok Yardım Yapan Ülkeler RKY/GSMH (2016-Yüzde)



Kaynak: OECD, <<http://stats.oecd.org/>>, (9 Mart 2018)

2015 yılına kadar dünyadaki yoksulluğu yarı yarıya azaltma hedefini içeren Binyıl Kalkınma Hedefleri¹³⁸ kapsamında belirlenen “rakamsallaştırılabilir ve ölçülebilir”

¹³⁸ Bu hedefler; Aşırı yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, Herkesin temel eğitim alması, Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ve kadının güçlendirilmesinin desteklenmesi, Çocuk ölümlerinin azaltılması, Anne sağlığının iyileştirilmesi, HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi, Çevre ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması ve Kalkınma için küresel işbirliğinin geliştirilmesidir.

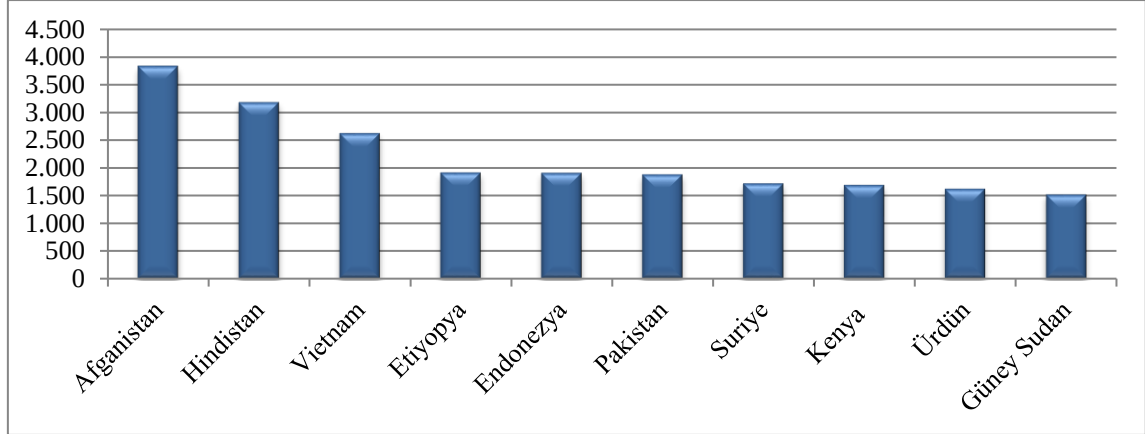
hedefe ulaşabilen çok az ülke olduğu Grafik-3'te görülmektedir. 2016 yılında resmi kalkınma yardımı GSMH'sının yüzde 0,70'ine ulaşabilen ülkelerin sadece Norveç, Lüksemburg, İsveç, Türkiye, Danimarka, Almanya ve İngiltere olduğu görülmektedir.

2016 yılında dış yardımların yüzde 85'ini sağlayan DAC üyesi ülkelerin yardımlarının yüzde 71'ini iki taraflı yardım olarak gerçekleştirdiği görülmektedir. Yardımların yardım alan ülkeler gelir düzeyi esas alınarak yapılan sınıflandırmasında, en fazla yardımın yüzde 39 ile belirtilmemiş (*unspecified*)¹³⁹ ülkelere yapıldığı, daha sonra yüzde 26,7 ile en az gelişmiş ülkelere yönlendirildiği görülmektedir. Yardımlardan, alt orta gelirli ülkeler yüzde 24, üst orta gelirli ülkeler ise yüzde 14 pay almıştır. Yardımların bölgesel dağılımına bakıldığında, en fazla pay yüzde 26 ile Sahra-altı Afrika yüzde 33'ünü belirtilmemiş bölgeler, yüzde 14,3'ünü Güney ve Merkez Asya, yüzde 11,5'ini diğer Asya ülkeleri ve Okyanusya, yüzde 10'unu Ortadoğu ve Kuzey Afrika, yüzde 7,2'sini Latin Amerika ve Karayipler, yüzde 3,6'sını ise Avrupa ülkelerinin aldığı görülmektedir. 2015-2016 yılları arasında yardımların sektörel dağılımında ise, yüzde 19,4 ile eğitim, sağlık ve nüfus gibi alanlara yapılan yardımların birinci sırada olduğu, sosyal ve ekonomik altyapı yardımlarının (sırasıyla yüzde 19 ve yüzde 16,5) ise en çok yardım yapılan diğer sektörler olduğu görülmektedir. 2015 yılında en çok resmi kalkınma yardımı alan ülkeler Grafik-4'te görülmektedir.¹⁴⁰

¹³⁹ Belirtilmemiş ülkeler; 2012 ve 2013 yılında henüz milli gelir rakamları açıklanmayan ülkelerdir.

¹⁴⁰ OECD,
<https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1> (12 Haziran 2017)

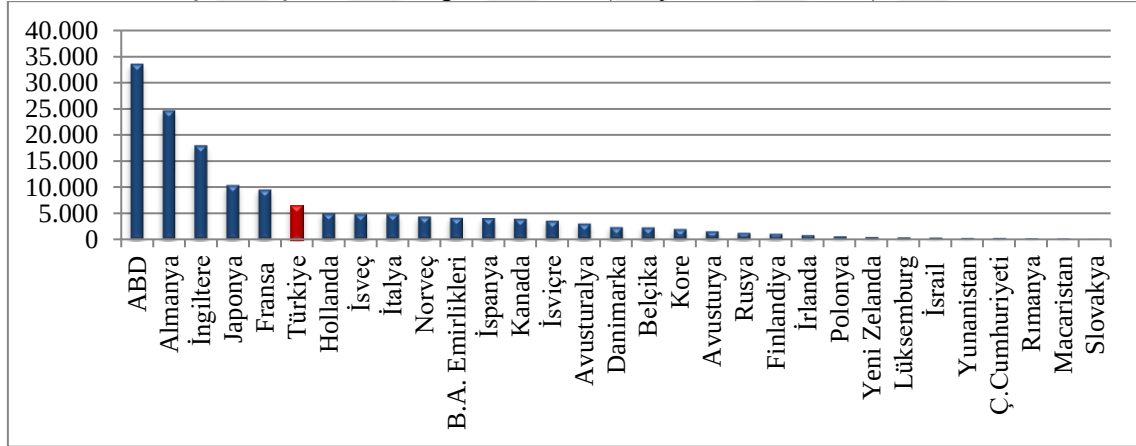
Grafik 4: En Çok Yardım Alan On Ülke (Milyon ABD Doları)



Kaynak: <<http://stats.oecd.org/>>, (10 Mart 2018)

Dış yardım faaliyetlerinde öne çıkan ve yüksek düzeyde resmi kalkınma yardımı yapan bazı ülkelerin 2016 yılı resmi kalkınma yardım miktarları Grafik-5'te gösterilmektedir.

Grafik 5: En Çok Dış Yardım Yapan Ülkeler (Milyon ABD Doları)



Kaynak: OECD, <<http://stats.oecd.org/>>, (10 Mart 2018)

Öne çıkan dış yardım aktörlerine baktığımızda; Resmi Kalkınma Yardımlarında en çok yardım yapan ülkeler arasında ABD'nin 33,5 milyar ABD dolarının üstündeki yardım miktarıyla 2016 yılı verilerine göre ilk sırada olduğu görülmektedir. Küresel aktör olarak ABD, uluslararası kalkınma gündeminin şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. ABD'nin bu alandaki pozisyonu ekonomik gücüne, DAC ülkeleri arasında en fazla resmi kalkınma yardımı yapan ülke olmasına, G20 ve G8 gibi uluslararası girişimlerdeki aktif

rolüne ve tüm dünyaya yayılmış dış temsilcilikleri ağına sahip olmasına dayanmaktadır. 11 Eylül saldırıları, Irak ve Afganistan’da yaşanan savaşlar, HIV/AIDS gibi yaygın hastalıklar ve küresel ekonomik krizler son yirmi yılda ABD’nin yardım politikalarını önemli derecede etkilemiştir.¹⁴¹ Bu olaylar belirgin bir şekilde Amerikan Hükümetinin yardımlarını artırırken, yardımların kaçınılmaz bir şekilde kalkınma ve ulusal güvenlik merkezli olmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, 2005 yılında Amerikan Dışişleri Bakanı Condolisa Rice tarafından dile getirilen “dönüşümlü diplomasi ve kalkınma” (*transformational diplomacy and development*) yaklaşımı, yardımların kalkınma ve ulusal güvenlik düzleminde bir destek unsuru olarak kullanılacağına bir göstergesi olmuştur.¹⁴² Özetle, ABD, dış yardım vizyonunu “3Ds” kalkınma, diplomasi ve savunma (*development, diplomacy and defense*) çerçevesinde şekillendirmiştir.¹⁴³

Kalkınma işbirliğinde uluslararası toplumun önemli oyuncularından biri de 2016 yılında yaklaşık 10 milyar ABD Doları yardım sağlayan Fransa’dır. Avrupa Birliği’nin kurucu ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi’nin daimi üyesi olarak geniş kapsamlı “barış” ve “güvenlik” çalışmalarına sağladığı destek; Afrika ülkeleriyle olan tarihsel ilişkisi bağlamında, küresel kamu mallarının korunması ve “kırılgan devletlerin” kalkınmasına yönelik sağladığı finansman kaynağı; diplomasi, ekonomi ve kültür gibi işbirliğinin farklı alanlarındaki girişimleri, Fransa’nın kalkınma yardımlarındaki etkisini göstermektedir.¹⁴⁴ Uzun yıllar eski kolonilerine yönelik sağladığı yardımlarla resmi kalkınma yardımları alanında önemli bir figür ve AB üyesi ülkeler arasında en çok

¹⁴¹OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, OECD Publishing, Paris, 2016, s.274-276.

¹⁴² OECD, **The United States Peer Review**, 2011, s.23.

¹⁴³ OECD, **The United States Peer Review**, 2011, s.29.

¹⁴⁴ OECD, **The France Peer Review** 2008, Paris: 2008, s.23.

yardım sağlayan ülkelerden biri olmayı sürdürmüştür.¹⁴⁵ Fransız Anayasası'nın 1. maddesinde “Cumhuriyet ve denizaşırı toprakların halkları, hür iradeleri ile bir birlik tesis etmektedirler” ifadesinin yer alması ve Anayasanın 73 ila 76. maddelerinde deniz aşırı toprakların ve vilayetlerin düzenlenerek, bu toprakların Cumhuriyetin ve kendi çıkarlarını göz önünde tutacak şekilde özel bir örgütlenmeye sahip olmalarının hükme bağlanması deniz aşırı topraklara verilen önemi ve kolonyal ülkelere yönelik yardımların altyapısını yansıtmaktadır.

1990'lardan itibaren en fazla dış yardım sağlayan ve dış yardım alan ülkelere üçte birinin en fazla yardım aldığı ülke olan; II. Dünya Savaşı sonrası yeni bir ekonomik yapılanmayla Uzak Doğu'nun en güçlü ülkelerinden birisi haline gelen; BM, G-8 ve APEC üyesi olan ve 2016 yılında 10 milyar ABD Dolarını aşkın dış yardım sağlayan Japonya, uluslararası kalkınma yardımları üzerinde etkileyici bir geçmişe sahiptir.¹⁴⁶ Japon dış yardım politikası; II. Dünya Savaşı sonrası ABD işgal güçlerinin etkisi altında yazılan ve Japonya'yı uluslararası alanda güç kullanma açısından sınırlayan, saldırı amaçlı silahlar edinmesini yasaklayan Japon Anayasası'nın 9. maddesi ile “tüm dünya insanların korkudan ve yoksulluktan arınmış bir şekilde barış içinde yaşama hakkı”nı kabul eden anayasanın giriş bölümü çerçevesinde şekillenmiştir.¹⁴⁷ Japonya'yı dış politikada yeni arayışlara iten bu durum, ekonomiyi, bu bağlamda dış yardımları bir dış politika aracı olarak kullanmayı gerektirmiştir. ‘Yoshida Doktrini’ olarak anılan yaklaşım ile Japonya II. Dünya Savaşı sonrasında içeride ekonomik büyümeyi ve yeniden canlanmayı; dışarıda uluslararası kalkınmayı sağlamayı ve barışı

¹⁴⁵ OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, 2016, s.194-197.

¹⁴⁶ Saori N. Katada, “Japan's Two Tracks Aid Approach”, **Asian Survey**, Cilt 42, No 2, Nisan 2002, s.333.

¹⁴⁷ Japon Hükümeti, **The Constituion of Japan**, Tokyo, 1947.

korumayı hedefleyen politikalara yönelmiştir. Bu süreçte, küresel ekonomik bir güce dönüşen Japonya uluslararası kalkınma yardımları vizyonunu “barışa ve uluslararası toplumun kalkınmasına katkı sağlamak ve böylece Japon güvenliğini ve refahını korumak”¹⁴⁸ olarak belirlemiştir. Japon dış politikasının tamamlayıcı unsuru olan resmi kalkınma yardımları sadece Japonya’nın uluslararası barışa yönelik anayasal bir taahhüdü değil, ihracat odaklı ekonomisinin de bir enstrümanı olarak görülmektedir.¹⁴⁹ Japon devlet geleneğinin “korporatsit” yapısı içerisinde Japon hükümeti ile iş dünyası arasındaki yakın ilişki dış yardımları ticari çıkar merkezli kullanmaya yönlendirmiştir.¹⁵⁰

Avrupa Birliği’nin kurucu ortağı ve ekonomisinin temel dinamiği olan Almanya da 24,6 milyar ABD Dolarına yakın dış yardım bütçesiyle dış yardım faaliyetlerinde önemli bir konuma sahiptir. Almanya’nın dış yardımını belirleyen üç temel faktör vardır. Birincisi İkinci Dünya Savaşı’nın olumsuz imajını silmek (İsrail’e verilen yardımlar bu türdendir), ikincisi az gelişmiş ülkelerin kalkınmasına yardımcı olmak, üçüncüsü özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki özel sektörün gelişimine teknik yardımlarla katkıda bulunarak Alman ihracatını geliştirmek.¹⁵¹ Bunların yanında, Avrupa istikrarının sağlanması amacıyla Avrupa kıtasına en çok yardım yapan ülke olup, özellikle Doğu Avrupa’nın dönüşümü sırasında Alman dış yardımı etkili olmuştur. 1990-1996 arasında yaklaşık 16 milyar ABD Doları bu amaçla kullanılmıştır.¹⁵²

¹⁴⁸ Japonya Hükümeti, **Japan’s Official Development Assistance Charter**, Tokyo, 2003, s.3-4.

¹⁴⁹ Alan Rix, “Japan’s Foreign Aid Policy: A Capacity for Leadership?”, **Pacific Affairs**, Cilt 62, No 4, 1989, s. 463.

¹⁵⁰ OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, 2016, s.218-221.

¹⁵¹ OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, 2016, s.198-201.

¹⁵² Carol Lancaster, 2007, s.179.

Resmi kalkınma yardımları sağlamada önemli bir diğer aktör ise Birleşik Krallık'tır. Eski sömürü topraklarıyla güçlü tarihi ve kültürel bağları devam eden İngiltere yaklaşık 20 milyar ABD doları yardım bütçesiyle ABD ve Almanya'dan sonra en fazla resmi kalkınma yardımı sağlayan ülkedir. Birleşik Krallık Binyıl Kalkınma Hedeflerini yakalamış nadir ülkelerden biridir. Dış yardımlarda İngiltere'nin en önemli özelliği son yıllarda yardımları herhangi bir siyasi koşullara bağlamadan yapmaya başlaması ve kalkınma işbirliğini yürütmesi amacıyla güçlü bir Bakanlık teşkil etmesinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, İngiltere, sadece yoksulluğun etkilerinin değil, aynı zamanda sebeplerinin de ortadan kaldırılmasını da sağlayacak yardım politikaları geliştirilmesini benimsemiştir. Bakanlıklar arasında güçlü bir eşgüdüm ve uyum kurulmasını sağlayan İngiltere, gerçekleştirilen kalkınma desteklerinin de kamuoyu tarafından izlenebilmesini sağlayan bilgilendirme kampanyaları yapmaktadır.¹⁵³

Dış yardım konusunda en cömert ülkelerden biri Danimarka'dır. 1978 yılından itibaren, GSMH'sının yüzde 0,7'sinden fazlasını dış yardım için ayırmıştır. 2016 yılında 2,2 milyar ABD Doları yardım sağlayan Danimarka'da dış yardımların büyük bir kısmını düşük gelirli ülkeler almıştır.¹⁵⁴ 2001 yılındaki seçimlerinde, uzun süredir iktidarda olan sosyal demokratlar seçimi kaybetmiş ve sağ partilerin iktidara gelmesiyle birlikte, Danimarka'daki göçmen sorunlarını gidermek ve ülkeye gelen göçmen sayısını kontrol etmek üzere dış yardımların kullanım yönleri ve amaçları farklılaşmıştır. Danimarka'nın yardım stratejisi, Meclis tarafından belirlenmektedir. 2010 yılında kabul edilen strateji belgesinde, büyüme ve istihdam, demokrasi ve insan hakları, istikrar ve kırılganlık, çevre,

¹⁵³ OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, 2016, s.270-273. ile Carol Lancaster, 2007, s.181.

¹⁵⁴ OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, 2016, s.182-185.

iklim ve cinsiyet eşitliği konularında ve gelir düzeyi düşük 26 ülkeye dış yardımın yapılması kararlaştırılmıştır.¹⁵⁵

Son yıllarda artan dış yardım faaliyetleriyle uluslararası alanda dikkat çeken ve dış yardımlarının GSMH içerisindeki payını en hızlı artıran ülkelerden biri Türkiye’dir. 2016 yılında Türkiye dış yardımlarının GSMH içerisindeki oranı yüzde 0.78’e ve bütçesi 6,5 milyar ABD Dolarına ulaşmıştır. 2016 Küresel İnsani Yardım Raporuna göre, Türkiye, bir önceki yıla oranla Resmi Kalkınma Yardımı miktarını yüzde 66 artırmış, 6 milyar ABD Doları insani yardımla Amerika’nın ardından en fazla insani yardım yapan ülke olmuş, “en cömert ülkeler” arasında yer almıştır.¹⁵⁶ Türkiye’nin dış yardım profili üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

¹⁵⁵ OECD, **Denmark DAC Peer Review 2011**, Paris, s-12 ve 29-30.
<<http://www.oecd.org/dataoecd/38/41/47866608.pdf>> (30 Ekim 2016)

¹⁵⁶ TİKA, **TİKA Kalkınma Yardımları 2016 Raporu**, Ankara, 2018, s.9. ve Development Initiatives, **Global Humanitarian Assistance Report 2016**, 2017, s.45.

İKİNCİ BÖLÜM

DİŞ YARDIMLARIN KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI

ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Ülkeler ve uluslararası organizasyonlar arasındaki yardım ilişkisi farklı parametrelere ve uygulamalara dayanmaktadır. Yardım sağlayıcı ülkelerin yardım yapma sebepleri, stratejileri, sistemleri ve uygulamaları birbirinden farklıdır. Aynı şekilde, yardım alan her ülkenin de yardım alma kapasitesi, kullanım biçimi ya da yardımların alıcı ülkeler üzerindeki etkisi farklılıklar gösterebilmektedir.

1990'lara kadar dış yardımların kuramsal altyapısını oluşturan paradigmlar bağlamında geniş bir tartışma alanı oluşmuştur. 1990'lardan sonra ise dış yardım gündemine “yardımların etkisi” kavramı dahil olmuş, dış yardımların alıcı ülke ekonomileri üzerindeki etkisi farklı perspektiflerden değerlendirilmiştir. Dış yardımların büyüme üzerine etkisi, yardımların yerel yatırımları ve tasarrufları dışlayarak bağımlılık yaratma etkisi, yardımların yoksulluğu azaltılması üzerindeki etkisi, kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi gibi birçok açıdan dış yardımların yardım alan ülke ekonomileri üzerindeki etkileri irdelenmiştir.

Tezin bu bölümünde, dış yardımların kullanım amaçları çerçevesinde yardımların kamu maliyesi üzerindeki olası etkileri incelenerek ortaya çıkan kamu maliyesi davranış modelleri irdelenecektir. Bu eksen de literatürde geliştirilen iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki, dış yardımların kullanımının önceden belirlenen kalkınmaya yönelik amaçlardan sapıp sapmadığı (*fungibility*) üzerine odaklanmaktadır. Bu yaklaşımda dış yardım alan ülkelerin aldıkları yatırım amaçlı yardımların tüketim gibi diğer alanlara sapıp sapmadığı irdelenmektedir. Diğer yaklaşımda ise, dış yardımların

kamunun mali davranışları (gelir yaratma, harcama ve borçlanma kararları) üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkileri incelenmektedir. Bu yaklaşım ilk olarak Heller tarafından geliştirilen mali tepki (*fiscal response*) modeli üzerine inşa edilmiştir.¹⁵⁷ Bu modelde gelir ve harcama düzeylerinden elde edilecek faydanın maksimum olacağı varsayılmakta ve kamu davranışlarının bu çerçevede şekilleneceği düşünülmektedir. Bu model çerçevesinde kamunun mali davranışlarının ne yönde şekilleneceğine ilişkin farklı görüşler ortaya konulmaktadır. Dış yardımların gelir yaratma, harcama, borçlanma ve kararları üzerinde farklı etkilerine yönelik çalışmalar incelenmiştir.

1. DIŞ YARDIMLARIN SAPMASI

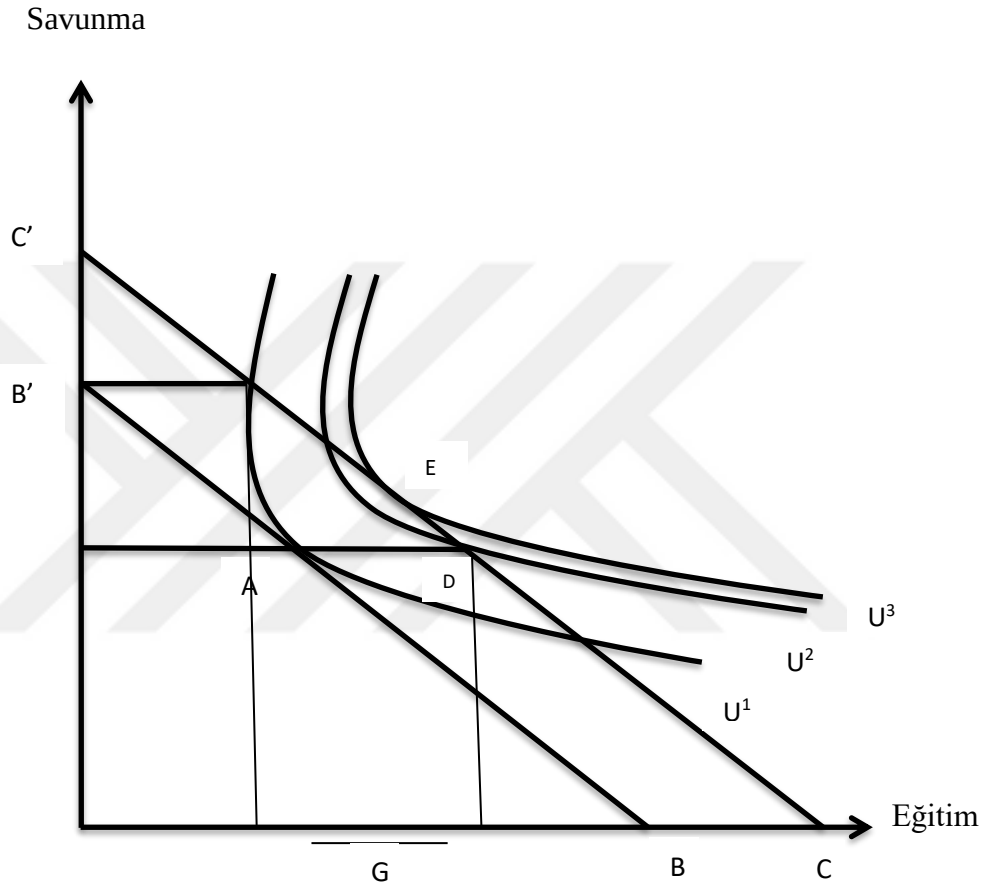
Dış yardımların sapması (*fungibility*) bir süredir kalkınma literatüründe tartışılmaktadır. Yardım sağlayıcıların endişe ettiği bir durum olan bu konu, temelde yardımların amaçlananın dışında başka alanlara kaydırılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Dünya Bankası ekonomistlerinden Paul Rodenstein Rodan’a göre; “yardımlar, belli bir projeye bağlanmış olsa bile yardımlar sapma özelliğini korumaktadır.”¹⁵⁸ Dış yardımların yardım alan ülkelerin bütçe tahsisleri üzerindeki etkisinin anlaşılabilmesi için yardımların sapma özelliğinin incelenmesi gerekmektedir. Çünkü sapma kavramı farklı anlamlar ifade edebilmektedir. Dolayısıyla kavramsal olarak “dış yardımlarda sapmayı” tanımlamak önemlidir. Kamu harcamalarının tahsisi sürecinde ortaya çıkan bu durum belli bir amaç için ayrılan kaynağın başka bir amaçla kullanılmasına ya da dış yardımla finanse edilen bir alanda elde edilen yerel gelirlerin başka alanlarda kullanılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Dış yardım literatüründe, sapma; kaynakların tamamının ya da bir

¹⁵⁷ Peter S. Heller, “A Model of Public Fiscal Behavior in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation”, **American Economic Review**, 65(3): 1975, 429-445.

¹⁵⁸ The World Bank, **Assessing Aid**, Policy Research Report, Oxford University Press, 1998, Washington D.C., s.82.

kısmının istenilen (*intended*) kullanımdan istenmeyen (*unintended*) kullanıma yeniden tahsis (*re-allocation*) edilmesi olarak özetlenebilir.¹⁵⁹ Yardımlardaki sapma biçimi Şekil-1’de gösterilmektedir.

Şekil 1: Yardımların Sapma Durumu Diyagramı¹⁶⁰



Şekil-1’de kalkınmakta olan ülkelerin vatandaşları için satın aldıkları savunma ve eğitim gibi normal (*non-inferior*) kamusal mallar üzerinden bir örnek çıkarılmıştır. Ülkeler bu kamusal mallar için kendi yerel kaynaklarını kullanmaktadırlar. Ancak yardım sağlayıcı bir ülkenin (*donor*) eğitimdeki bazı projeleri ya da harcamaları (G miktarı kadar) finanse etmesiyle, yerel kaynaklarla finanse edilen (*BB'*) bütçe kısıtında dış yardımın yokluğunda optimal kombinasyonu A olan alıcı ülke tercihinin toplam eğitim

¹⁵⁹ Stefan Leiderer, “Fungibility and the Choice and Aid Modalities”, **Foreign Aid: Research and Communication**, WIDER, Finland, 2012, s.4.

¹⁶⁰ Stefan Leiderer, 2012, s.18.

harcamasının (CC') yeni bütçe dengesinde en az G miktarı kadar artması beklenmektedir. Bu tanımlama ışığında dış yardımların sapma özelliğinin ne düzeyde olduğu da önemlidir. “ Θ ” ile sembolize edilen dış yardımın sapma etkisi düzeyinin 0 ile 1 arasında bir noktada olabileceği varsayılmaktadır ($0 \leq \Theta \leq 1$).¹⁶¹

Durum 1: Yardımların Tam Sapması (*full-fungibility*) $\Theta=1$; iki malın yardım sonrası optimal kombinasyonu alıcı ülke tarafından belirlenen ülke içi (*interior*) bir sonuçtur. Bu durumda, alıcı ülke kaynakları istediği şekilde kullanabilmekte ve dış yardım için alınan kaynak sektörler arasında sapabilmektedir. Bu durumda bütçe kısıtı yardım miktarı kadar (G) dışa kayar ve eğer içsel bir tercih yapılacaksa alıcı ülke yeni bir optimal noktaya (E) daha yüksek bir fayda düzeyiyle (U^3) gelir.

Durum 2: Yardımların Sapmaması (*full non-fungibility*) $\Theta=0$; Alıcı ülkenin yardımları saptırma imkanı olmadığı ve yardımların donör ülke tarafından nerede kullanılacağına (D) net olarak belirlendiği durumdur. Bu durumda fayda düzeyi sub-optimal noktada (U^2) yer almaktadır.

Durum 3: Yardımların Kısmi Sapması (*partially-fungible*) $0 < \Theta < 1$; Bu durumda bütçe dengesi yardım miktarındaki sapma kadar dışa kaymaktadır. Yeni bütçe dengesinde alıcı ülke tarafından yapılan eğitim harcamasına sapmayan yardım miktarı dahil edilir. Ülke yeni bütçe dengesinde bir optimal nokta seçer ve yardımın sapmayan miktarını eğitim harcamalarına ekler. Kısmi sapma durumunda alıcı ülke kaynaklarını istediği düzeyde eğitimden savunma harcamalarına transfer etme imkanına sahip değildir. Bu durumda harcamaların kombinasyonu E ile D noktaları arasında ve sub-optimal fayda düzeyinde yer bulmaktadır.

¹⁶¹ Tarhan Feyzioğlu, Vinaya Swaroop ve Min Zhu, “Foreign Aid’s Impact on Public Spending”, **Policy Research Working Paper**, World Bank, Mayıs 1996, D.C. s.3-5.

Dış yardımların yardım alan ülke kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi 1998 Dünya Bankası Araştırma Raporu “Yardımların Değerlendirilmesi” (*Assessing Aid*) içerisinde kalkınma literatüründe tartışmaya açılmıştır. Dış yardımların “sapabilirliğinin” yüksek olması yardım sağlayıcı ve alıcı arasında varolan “hedef farklılıkları” etkisiyle yardım alıcı ülkelerin çoğu zaman yardım sağlayıcı tarafından öngörülemeyen ve arzu edilmeyen kamu maliyesi davranışlarına yol açmaktadır. Bu bağlamda, yardım alıcı ülkelerin harcama yapılarını değiştirmesi, kamu ve özel sektör harcamalarını artırması ve kamu gelirlerinin azalması veya artması eğilimleri gösterdiği işaret edilmektedir.

Bu kapsamda öncelikle yardımların nasıl sapabilir olduğunu irdelemek gerekmektedir. Yardım sağlayıcı ve alıcı ülkelerin farklı öncelikleri yardımların yön değiştirmesinin temel sebebi olarak görülmektedir. Ülkeler yardım aldıklarında kendi kaynaklarını kullandıkları alanı değiştirerek bu yardıma cevap verebilmektedir. Alıcı ülkenin yardımları donör ülkenin amaçladığı alanın dışında kullanması verilen finansman desteğinin değiştirilebilir olduğunu göstermektedir. Dış yardımlardaki sapma üç farklı durumla ortaya çıkmaktadır.

1.1. Genel Sapma

Bunlardan ilki genel sapmadır (*general fungibility*). Genel bir amaç için verilen desteğin başka bir amaçla kullanılması başka bir ifadeyle yardım alıcı ve verici arasındaki amaçların uyuşmaması veya farklılaşması sonucunda koşulsuz ya da bir projeye bağlı olmadan yapılan yardımların (*unconditional aid*) farklı bir amaçla kullanılması olarak ifade edilebilir. Örneğin yatırım amaçlı verilen yardımların tüketim amacıyla kullanılması

yardımların genel sapabilir olduğunu göstermektedir.¹⁶² Genel sapma özelliği genellikle Genel Bütçe Desteği (*General Budget Support-GBS*) için verilen yardımlarda görülmektedir. Bazı yardım sağlayıcı ülkeler proje destekleri ya da sektör programları yardımları yerine bütçe desteğine katkıyı bir alternatif yardım aracı olarak tercih ederler. Burada temel prensip bütçe desteği olarak aktarılan kaynakların uygun planlanarak tahsis edilmesidir. Ancak genel bütçe destekli yardımların temel sorunu yardım alan ülkelerin bütçe desteklerini etkin kullanıp kullanamadığıyla ilgilidir. Bütçe desteğine verilen katkıların bütçe planlamasında kullanılacağı alanlar yardım sağlayıcıyla alıcı arasında bir mutabakat sonucu belli bir harcama için (örneğin yatırım harcaması) tahsis ediliyorsa (*selectivity*) yardım alıcı ülkenin bütçe desteği alma noktasında uygun olduğu düşünülmektedir. Bu tip ön koşullu (*prior actions*) yardımlar bütçe desteklerinin optimal kullanılabileceği algısını oluşturmaktadır. Ancak bu koşullu bütçe tahsislerinin de etkinliği sağlayamayacağı dış yardım literatürünün önemli tartışma konularından biridir.¹⁶³ Bu tartışma çerçevesinde, eğer yardım sağlayıcı ve alıcı ülke arasında harcamaların nasıl tahsis edileceğine ilişkin önemli ölçüde bir mutabakat sağlanmışsa bütçe desteğinin sorun oluşturmayaacağı düşünülmektedir. Burada odaklanılması gereken konunun yardımların koşullara bağlanması ya da sapması değil, harcamaların etkin yapılması olduğu ifade edilmektedir.¹⁶⁴

Ancak yardımların genel sapma özelliğinin yaratacağı yan etkiler sebebiyle birçok yardım sağlayıcı ülke genel bütçe desteği katkısı vermekte isteksizdir. Hatta verilen bütçe desteklerinin tahsisi ön koşullu olsa dahi yardımların sapma özelliğinin yine de ortaya

¹⁶² Oliver Morrissey, **Fungibility, Prior Actions, and Eligibility for Budget Support**, in: S. Koeberle / Z. Stavreski / J. Walliser (eds.), *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington D.C.: World Bank, 2006s.333-343

¹⁶³ Oliver Morrissey, a.g.e., 2006, s.337.

¹⁶⁴ R. Reinikka ve J. Svensson, "Efficiency of Public Spending: New Microeconomic Tools to Assess Service Delivery", T. Addison ve A. Roe (ed.), **Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth**, UNU-WIDER, 2007, s. 218-236.

çıkabileceği görülmektedir. Çünkü yardımların tamamen belli noktalara tahsis edilebilmesi ancak yardımların bütçe içerisinde küçük bir paya sahip olması ve yardım sağlayıcı ve alıcı arasında tam bir görüş birliği ile mümkün olabilmektedir. Ancak bu iki koşulun birlikte sağlanması birçok yardım alıcı ülke için imkansızdır. Örneğin Uganda'da ikinci koşul sağlansa da ilk koşulun sağlanması mümkün değildir.¹⁶⁵ Bununla birlikte birçok yardım alan ülkede bütçe yönetiminde yönetsel eksiklik (kapasite yetersizliği) de vardır. Bu bağlamda, yardımların genel sapma özelliği göz ardı edilmemesi gereken bir durumdur. Yardımların genel sapma özelliği yardım alıcı ülkelerin harcama kararlarını önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Alıcı ülkeye sosyo-ekonomik reformların ya da yatırımların desteklenmesi amacıyla genel bütçe desteği şeklinde aktarılan yardımlar tüketim amaçlı diğer alanlarda kullanılarak kamu maliyesi davranışlarının şekillenmesine ve harcama alışkanlıklarının değişmesine neden olabilmektedir.¹⁶⁶

1.2. Kategorik Sapma

Yardımlardaki sapmanın ortaya çıktığı diğer bir durum ise kategorik sapmadır (*categorical fungibility*). Belli bir sektör için verilen desteğin başka bir sektöre (*intersectoral*) (örneğin sağlık sektörü yerine savunma sektörüne) veya aynı sektör içinde (*intrasectoral*) yardım sağlayıcının amaçladığı alan dışında kullanılmasıyla (örneğin sağlık sektöründe ilaç temini yerine hastane inşası yapılması) ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁷

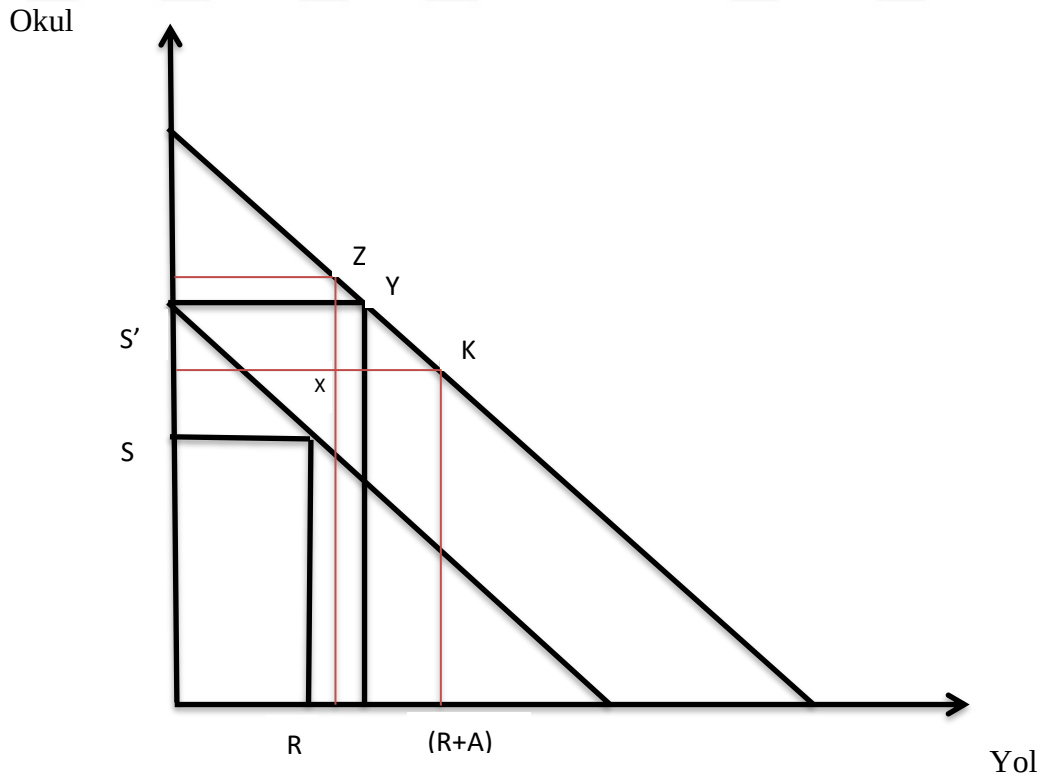
¹⁶⁵ Hükümet harcamalarını neredeyse tamamı dış yardımlarla karşılanabilmektedir.

¹⁶⁶ Dawit Senbet ve Abera Senbeta, **Fiscal Response to External Finance: The Case of Sub-Saharan Africa**, Center for African Development Research, Western Michigan University, Mart 2006, s.5-7.

¹⁶⁷ Oliver Morrissey, 2006 s.333-343

Yardımların sapma özelliği sektörler arası kategorik sapma temelinde ortaya çıkmış ve bu kapsamda geliştirilen tartışmalarla yardımların verimsiz ya da istenmeyen alanlara aktarılması eleştirilmiştir. Yardım sağlayıcı ülke tarafından belirlenmiş bir sektöre veya sektörün gelişimine katkı sağlayacak bir proje için aktarılan kaynağın hedefine ulaşip ulaşmadığı yardımların ne kadar sapabilir olduğunu göstermektedir. Örneğin yardım sağlayıcı bir ülkenin eğitim sektöründe kullanılması için aktardığı 1 milyon Dolar kaynak, bütçe desteği olarak verildiğinde eğitim sektöründe belirlenen bir projeye bağlandığından daha az (ya da hiç) miktarda eğitim sektörü için kullanılabilir. Tabi ki bu bir yozlaşma ya da yolsuzluk sorunu değil harcamaların yeniden tahsisi ve bütçe kompozisyonunun yeniden oluşturulması meselesidir. Bir diğer ifadeyle yardım alıcı ülkenin harcama davranışlarında değişikliğin bir sonucudur. Yardımlardaki sektörler arası kategorik sapma Şekil-2’de gösterilmektedir.

Şekil 2: Yardımların Sapma Durumu¹⁶⁸



¹⁶⁸ Dünya Bankası, 1998, s.63.

Yardım alan ÷lkeye A miktarında sağlanan yol projesi yardımı yol çalışmalarında harcanan R bütçesinin R+A olmasına katkı sağlamıştır. Bu durumda, yardım sağlayıcı ve alıcı ÷lke arasında bir mutabakat olduğu ve yardımın yol yapma projelerine bağlandığı gör÷lmektedir. Dış yardımlarda sapma olduğu durumda ise yardımların hiçbir şekilde yol yapım projesi için kullanılmadığı söylenemez. Yardımlardan önce X kadar yol ve okul yapımı için harcama yapan alıcı ÷lke yardımlardan sonra Y düzeyine çıkmak yerine yardımları daha çok okul yapımı için harcama kararı verebilir ve Z düzeyinde harcamalarını biçimlendirebilir.

Yardımların genel bütçe desteği olarak yardım alıcı ÷lkeye aktarılması ile yardımların kullanım alanı değiştirilebilir bir pozisyona ulaşmaktadır. Burada ise yardım alıcı ve sağlayıcı ÷lke hedefleri arasındaki farklılıklar devreye girmektedir. Eğer yardım sağlayıcı ÷lke finansman desteği bağlamında yol yapım projelerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak biçimde alıcı ÷lkenin bütçe olanaklarını genişletirse yardımların sapma özelliğinin olmasının bir önemi olmayacaktır. Ancak iki ÷lke arasındaki önceliklerin ve hedeflerin farklı olması durumunda ve yardım alıcı ÷lkenin aldığı dış finansmanı yol yapımı yerine okul yapımında kullanması yardımların sapmasını sorunlu hale getirmektedir.¹⁶⁹ Bu sorun yardımların okul yapım harcamalarında kullanılmasından değil yardım sağlayıcı ÷lkenin amaçladığı alan dışında kullanılmasından diğer bir ifadeyle oluşan yeni bütçe kompozisyonundan kaynaklanmaktadır.

Yardımların sektörler arası sapma özelliğinin ortaya çıkardığı probleme ilişkin birçok örnek incelenebilir. Bu örnekler arasında en çarpıcı olanlardan biri Ruanda da gör÷lmüştür. 1994 yılında Ruanda'da yaşanan şiddetli çatışmaların ve soykırımın ardından iktisadi ve siyasi alandaki yönetimi ele geçiren Akazular (radikal Hutuların legal

¹⁶⁹Dünya Bankası, 1998, s.63.

olmayan organizasyonu ile oluşmuş grup) için dış yardımlar önemli bir kaynak oluşturmuştur. Bu yıllarda yardım sağlayıcı birçok ülkenin üçüncü dünya ülkelerine yönelik yardımlarında kullanım alanı belirsiz bütçe desteği verdikleri görülmektedir. Yardım sağlayıcı ülkelerin bir projeye bağlamadıkları bu kaynaklar “Ruanda Hükümeti”nin finansal tercihlerinin genişlemesine neden olmuştur. Ruanda Hükümeti ile yardım sağlayıcı aktörler arasındaki gündem (hedef) farklılığı ve asimetrik bilgi sayesinde gizlenmiş kaynak yönelimleri dış yardımların arzu edilmeyen alanlara ulaşmasına yol açmıştır. Ruanda Hükümeti askeri harcama büyüklüklerini gizlemiş ve dış yardımlardan elde edilen kaynakları sağlık, eğitim, adalet, altyapı ve özelleştirme faaliyetleri gibi yardım sağlayıcının tercihleri yerine askeri harcamalara yönlendirmiştir.¹⁷⁰ Yardımların sektörler arasındaki sapma özelliği ile yardım sağlayıcıların aktardığı kaynaklar amaçlanan sektörler yerine doğrudan ya da dolaylı olarak Ruanda da savaşın finansmanı için kullanılmıştır.

Dış yardımların sapma özelliği aynı sektörün içinde (*intrasectoral*) de ortaya çıkabilmektedir. Diğer bir ifadeyle hedeflenmiş bir alan içinde hedeflenmemiş bir alana dış yardımlar kaydırılmaktadır. Dış yardımların yardım sağlayıcıların arzu etmediği alanlarda kullanılmasını engellemek amacıyla birçok aktör kaynaklarını belirli sektör ve hatta projelere bağlamayı tercih etmektedir. Yardımların yer değiştirmesini engellemek amacıyla yardım sağlayıcı ülke çalışanları yoğun çaba sarf etmektedirler. Ancak dış kaynakların yer değiştirmesi ve bu çerçevede verimsizleşmesi aynı sektör ve hatta aynı proje içerisinde de mümkün olabilmektedir.¹⁷¹

¹⁷⁰ Bjorn Willum, **Foreign Aid to Rwanda: Purely Beneficial or Contributing to War?**, University of Copenhagen, 2001, s.106-121.

¹⁷¹ Dawit Senbet ve Abera Senbeta, **a.g.e.**, s.7-8.

Bu konudaki önemli örneklerden biri Dünya Bankası tarafından 1997 yılında Vietnam'da finanse edilen Kırsal Ulaşım Projesi (*Rural Transport Project (RTP-1)*)'dir. Bu projeye Vietnam'da köylerin (*Communes*)¹⁷² birbirine bağlanması hedeflenmiştir. 18 şehirde dört yıl boyunca uygulanacak proje için 61 milyon ABD Doları kaynak ayrılmış ve 5.000 km yolun rehabilite edilmesi planlanmıştır. Projenin amacı, kırsal alanda yaşayan toplulukların piyasalara ulaşmasını sağlayarak yoksulluğu azaltmak olarak belirlenmiştir.¹⁷³ Projenin düşük maliyetli ve motorlu araç geçişlerini sağlayacak şekilde yapılması düşünülmüştür (*least cost techniques*). Yardım sağlayıcılar projenin finansmanı için ayrılan ödeneğin Ulaştırma Bakanlığı tarafından kullanılmasını tercih etmişler ve Bakanlık bütçesine yol projesi için kaynak aktarılmıştır. 2001 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan sonuç değerlendirme raporunda ulaştırma sektörüne yol yenileme ve rehabilitasyon projesi için ayrılan kaynağın bir kısmının (*partial fungibility*) yeni yol yapımlarında kullanıldığı görülmüş ve hedeflenen amaçlara ulaşamadığı kayıtlara geçmiştir.¹⁷⁴ Kaynağın verimsiz kullanılıp kullanılmadığı ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte aynı sektör için yol rehabilitasyon projesine bağlanmış kaynağın bir kısmının yeni yol yapımlarında kullanıldığı görülmektedir. Kaynakların kaydırılması hedeflenen yol düzenlemelerinin gerçekleşmemesine sebep olmuştur.

1.3. Tamamlayıcı Sapma

Yardımların sapma özelliğinin ortaya çıkardığı durumlardan birisi de yardımların yerel kaynakları yerinden etmesi (*displacement*) diğer bir ifade ile yerel kaynakları

¹⁷²Communes: Ortalama 1300 kişinin yaşadığı en küçük idari birim.

¹⁷³ World Bank, **Rural Transport Project Staff Appraisal Report**, No. 15537-VN, East Asia and Pacific Region, World Bank, Washington D.C., 1996, s. 1-5.

¹⁷⁴ Dominique van de Walle ve Ren Mu, **Fungibility and the Flypaper Effect of Project Aid: Micro-Evidence for Vietnam**, Research Development Group, World Bank, s.17.

serbestleştirmesidir (*free up*). Bu durumda yardım alan ülke yardım sağlayıcının amaçladığı şekilde kaynakları kullanmış olsa da alıcı ülke kendi kaynaklarını (vergilerini) yeniden tahsis (*reallocation*) ederek başka bir alana yönlendirebilmektedir.¹⁷⁵

2. DIŞ YARDIMLARIN KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Dış yardımların kamunun mali davranışları (gelir yaratma, harcama ve borçlanma kararları) üzerinde doğrudan ve dolaylı etkileri bulunmaktadır. Bu etkiler incelenirken gelir ve harcama düzeylerinden elde edilecek faydanın maksimum olacağı varsayılmakta ve kamu davranışlarının bu çerçevede şekilleneceği düşünülmektedir.¹⁷⁶ Bu bölümde, dış yardımların gelir yaratma, harcama, borçlanma kararları üzerindeki farklı etkileri incelenmiştir.

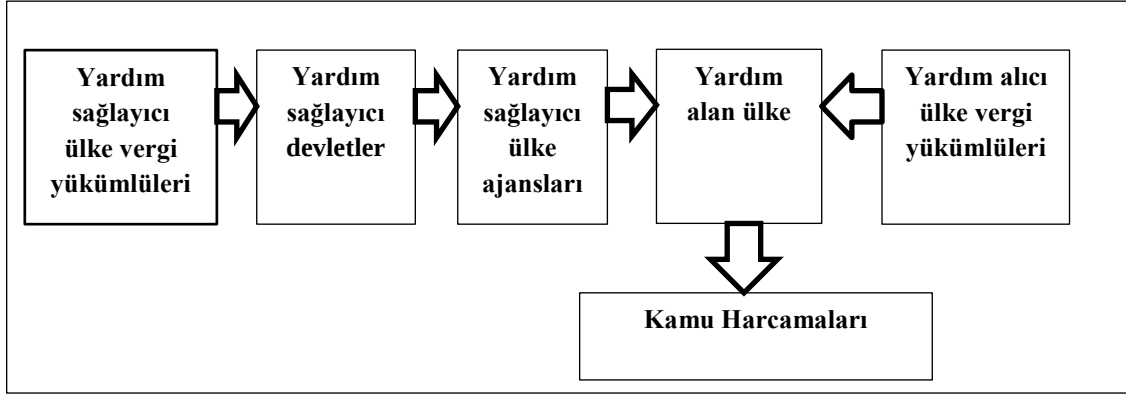
2.1. Dış Yardımların Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi

Yardım sağlayan ve alan ülke arasındaki kaynak temini ilişkisi Şekil-3'te temsilen gösterilmektedir. Yardım sağlayan ülkenin kendi yerel gelirlerini ulusal ajansları ya da uluslararası organizasyonlar aracılığıyla yardım alan ülkeye aktarmasıyla ortaya çıkan yardım gelirleri, yardım alan ülkenin yerel gelirleri ile birlikte o ülkenin harcama kalemlerine kaynak oluşturmaktadır.

¹⁷⁵ Oliver Morrissey, a.g.e., s.10.

¹⁷⁶ Aytekin Güven ve Lütfi Erden, “Yabancı Yardımlar ve Mali Tepki Modeli: Türkiye İçin Bir Uygulama”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 1, 2007, s.22-23.

Şekil 3: Yardımların Alıcı Ülkede Harcamaya Dönüşme Çevrimi



Yardım alıcı ülkeler dış kaynakları kullanmak için çeşitli alternatiflere sahiptirler. Hükümetler aldıkları dış yardım kaynağını (i) harcamalarını artırarak, (ii) vergileri azaltarak (iii) harcamalarını ve vergi oranlarını değiştirmeden bütçe açıklarını azaltarak veya (iv) bunların herhangi bir şekilde kombinasyonu ile kullanmaktadırlar.¹⁷⁷

Dış yardımların kamu harcamalarını yardımlardan daha fazla oranda artırdığı, yardımların yerel gelirlerden daha kolay harcamaya dönüştüğü veya yardımların verimsiz alanlarda kullanılması dış yardım alan ülkenin harcama davranışlarında ortaya çıkan sorunlar olarak ifade edilmektedir.¹⁷⁸

Merkezi hükümetin vergileri azaltması neticesinde bireylerin artan gelirleri harcamaların artışına olanak sağlamaktadır. Bu teoriye göre, merkezden yapılan yardımlara denk bir vergi kesintisi sonucunda meydana çıkan gelirden daha fazla yerel harcamaların teşvik edileceği düşünülmektedir. ABD’de yerel yönetimlere yapılan ek 1\$’lık şartsız yardımın, harcamalarda ortalama 0.43 ABD Dolar’lık bir artışa neden

¹⁷⁷ Paddy Carter, **Foreign Aid and Taxation, Revisited**, University of Bristol, 2010, s.1-9. World Bank, 1998, s.67. Aytekin Güven ve Lütfi Erden, 2007, s.35.

¹⁷⁸ Tarhan Feyzioğlu, Vinaya Swaroop, Min Zhu, “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid”, **The World Bank Economic Review**, vol.12 no:1, 1998, s.40-43.

olduğu görülmüştür.¹⁷⁹ Sinek kağıdı etkisi olarak adlandırılan bu durumda, para, gittiği sektöre yapışarak (*stick*) yerel kamu harcamalarını artırmakta ve harcama kararlarını kolaylaştırmaktadır.

Dış yardımlar bağlamında sinek kağıdı etkisi üzerine çeşitli araştırmalar yapılmıştır. 1997 yılında 38 ülke üzerinden yapılan incelemede her 1 ABD Dolar'lık imtiyazlı dış yardımın 0,63 ABD Dolar'lık ek bir harcama yarattığı görülmüştür. Aynı çalışmada 14 ülkede sektörel bazda yapılan incelemede her 1 Dolar'lık yardımın 0.95 ABD Dolar'lık bir ek harcama yarattığı sonucuna ulaşılmıştır.¹⁸⁰ Endonezya üzerinden yapılan örnek olay incelemesinde 1 ABD Dolar'lık yardıma 1.50 ABD Dolar'lık kamu harcamasına yol açtığı görülmüştür.¹⁸¹

Bu durum, yardımların vergi indirimleri ya da aflarıyla ikame edilmesi yerine artan kamu harcamalarını finanse edebilmek için daha fazla vergi toplamaya da yol açabilmektedir. Çünkü para gittiği yere yapışır ve kamu harcamalarının mevcut seviyesinden daha yükseğe çıkmasına neden olur. Örneğin hastane yapım projelerinin tamamlanmasının ardından projenin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla yeni doktorlar, hemşireler, hastabakıcılar ve çeşitli kademelere yöneticiler istihdam edilmelidir. Yapılan bir okul projesi için yönetici, öğretmen ve hizmetli istihdamı gerekecektir. Bunlara ilaveten istihdam edilen personele beşeri sermaye yatırımı da yapılmak zorundadır. Diğer taraftan yol yapım projelerinin ardından yolların bakım,

¹⁷⁹ Fatma Nil Yücel, **Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları**, Y. Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Soslat Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, 2007, Ankara, s. 34. Dünya Bankası, 1998, s.64.

¹⁸⁰ Bangladeş, Kosta Rika, Ekvator, Mısır, Honduras, Kenya, Meksika, Malavi, Malezya, Peru, Sri Lanka, Tayland, Türkiye, Zaire'de 1971-1990 yılları arasında yapılmış araştırma sonuçları. Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop, Min Zhu, 1998, s.40-43.

¹⁸¹ Howard Pack ve Janet Rothenberg Pack, "Is Foreign Aid Fungible? A Case of Indonesia", **The Economic Journal**, 1990, Great Britain, s.188-194.

onarım ve yenileme işleri için yeni harcamalar yapılması gerekecektir. Bu gereksinimleri karşılamak ve projenin sürdürülebilirliğini sağlamak için alınan dış kaynağa ilaveten yeni harcamalar için yeni yerel gelirlerin yaratılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Vietnam’da gerçekleştirilen Kırsal Ulaşım Projesi’nde de ulaşım sektöründe sinek kağıdı etkisi görülmüştür. Projede planlanan alanlar dışında planlanmayan alanlara da yollar yapılmış yeni yollar için kaynak yeni vergilerle ya da diğer projelerden aktarılan dış kaynakla finanse edilmiştir.¹⁸²

Yardımların sapma özelliğinin fazla olduğu ülke veya sektörlerde vergi artışlarının sınırlı kaldığı ancak yardımların sapma imkanı bulamadığı sektörlerde paranın yapışma özelliği sebebiyle yeni kaynaklara ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmıştır. Bu sonuca iki farklı karşılaştırma yapılarak ulaşılmıştır: (i) ülke için bir zaman diliminde harcamaların karşılaştırılması, (ii) yardım alan farklı ülkelerin harcamalarındaki karşılaştırma. Endonezya’da tarım sektörü için yapılan 1\$’lık yardımın 0.95\$ ek harcama gerektirdiği ortaya çıkmışken, 14 ülkenin karşılaştırmalı sektörel analizinde tarım sektörü içerisinde yapılan 1\$’lık yardımın sektör harcamalarında 0.05\$’lık bir azalmaya neden olduğu görülmüştür.¹⁸³ Ayrıca, alınan dış kaynaklar yardımların sapma özelliği sebebiyle yatırım harcamaları yanında cari harcamalar için de kullanılmaktadır. Endonezya üzerinde yapılan incelemede yeni oluşan 1.50 ABD Dolarlık harcamanın 0,89 ABD Dolarlık kısmının yapılan kalkınma yardımlarıyla finanse edildiği görülmektedir.¹⁸⁴

¹⁸² Dominique van de Walle ve Ren Mu, 2007, s.17.

¹⁸³ Howard Pack ve Janet Rothenberg Pack, a.g.e., 188-194.

¹⁸⁴ World Bank, 1996, s.68.

Dış yardımların kamu harcamaları üzerindeki etkisini inceleyen diğer birçok çalışma Mali Tepki Modelleri (*fiscal response models*) temelinde gerçekleştirilmiştir. Ülke örnekleri üzerinden gerçekleştirilen analizler arasında Hindistan'a yapılan dış yardımların kamu maliyesi üzerindeki etkisinin test edildiği çalışmada dış yardımların kalkınma projeleri için kullanıldığı görülmüş;¹⁸⁵ Franco-Rodriguez'in 1956-1995 zaman serisi ile incelediği Pakistan örneğinde de dış yardımlar ile kamu yatırımları arasında pozitif bir ilişki olduğu izlenmişken; McGillivray ve Outtara tarafından yapılan 1975-1999 zaman serisi içerisinde Fildişi Sahilleri üzerinden yapılan çalışmada dış yardımların tüketim harcamalarını teşvik ettiği ve kamu açığı düzeyinde bir artışa yol açtığı tespit edilmiştir.¹⁸⁶

Yardımların harcama üzerindeki etkisi sadece alınan yardımların kompozisyonuna değil yardım alıcı ülkenin yardım akımlarını nasıl yönlendirdiğine de bağlıdır. Dolayısıyla yardımların sapma özelliği fazla olan ülkelerde yardımların kamu harcamaları üzerinde oluşturdıkları etki yardımların hedeflendiği sektörden çok alıcı hükümetin taahhütlerine bağlı olarak şekillenmektedir. Dolayısıyla ortaya çıkan istatistikler farklı parametrelere dayanmakta olup ülkeden ülkeye farklılık gösterebildiği dikkate alınmalıdır.

2.2. Dış Yardımların Yardım Alan Ülke Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi

Kamu gelirlerini etkileyen birçok parametre bulunmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalarda kişi başına düşen milli gelir, sektörel çıktıların kompozisyonu, finansal ve

¹⁸⁵ Ira N. Gang ve Haider Ali Khan, "Foreign Aid, Taxes an Public Investment", **Journal of Development Economics**, Volume 34, Issues 1- 2, Kasım 1990, s.355-369.

¹⁸⁶ Mark McGillivray ve Bazoumana Ouattara, **Aid, Debt Burden and Government Fiscal Behaviour in Cote d'Ivoire**, CREDIT Research Paper, UK, Nisan 2003, No: 03/05, s.10.

ticari liberalizasyon, dış yardımların ve borçların GSYİH içerisindeki payı, kayıt dışı ekonomi ile siyasi ve ekonomik istikrarı temsil eden kurumsal yapılar ve hukuk düzeni mali gelir performansının muhtemel etken faktörleri olarak ortaya çıkmıştır.¹⁸⁷

Ülkelerin gelir kaynakları kalkınmanın temel unsuru olarak görülmektedir. Bireylerin ekonomik davranışlarını, çalışmayı, tüketimi, tasarrufu ve yatırım kararlarını şekillendiren en önemli yerel gelir kaynağı ise vergilerdir. Vergiler kamusal mal ve hizmet arzı, gelirlerin yeniden dağıtımı, istikrar politikaları açısından kamu sektörünün potansiyel gücünü belirlemektedir. Sosyal toplum sözleşmesinde vatandaşlık ve temsiliyet arasında bir kaynak değişimine dayanmaktadır.¹⁸⁸ Bu açıdan güçlü bir vergi sistemi ülkelerin kalkınması açısından oldukça önemlidir. Elbette vergi, hızlı kalkınmanın tek başına bir belirleyicisi değildir, ancak etkin bir devletin önemli bir ayağıdır ve hesap verebilir demokratik bir sistemin temelini oluşturmaktadır.¹⁸⁹

Bu itibarla, dış yardımların yardım alıcı ülke gelir politikalarına nasıl etki ettiği önemlidir. Ancak uzun yıllar, dış yardım faaliyetlerinde birçok yardım sağlayıcı ülke yardım alan ülkenin vergilendirme kabiliyetiyle ilgilenmemiştir. Vergi geliri ve dış yardım arasındaki ilişki öncelikli bir konu olmamıştır. Dış yardımların etkinliğinin tartışılmaya başlandığı yıllardan beri dış yardımların temel gelir kaynağı vergiler üzerindeki etkisi irdelenmeye başlanmıştır. Dış yardımların vergi sistemi ve vergi toplama performansı üzerinde farklı etkileri olduğu söylenmektedir.

¹⁸⁷ Abhijit Sen Gupta, **Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries**, International Monetary Fund Working Paper, WP/07/184, 2007, s.4-6.

¹⁸⁸ Mick Moore, "Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Fourth World" Robinson, M. and White, G., (ed.) **The Democratic Developmental State: Political and Institutional Design**, Oxford University Press, 1998, s.85.

¹⁸⁹ OECD, **Governance, Taxation and Accountability Issues and Practices**, Paris, 2008, s.9. <<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39440469.pdf>>, (10 Şubat 2015)

Gelir performansını etkileyen diğer faktörlere nazaran daha zayıf bir etkiye sahip olmakla birlikte dış yardımlarla yerel gelirler arasında bir ilişki kurulabilmektedir. Ancak bu ilişki dış yardımların kompozisyonuna bağlıdır. Hibe ve kredi (geri ödemeli) yardımların gelir performansı üzerinde farklı etkiler gösterdiği tartışılmaz bir gerçektir. Hibeler yerel gelirlerle ikame edilebilen serbest kaynaklarken, krediler gelecekte borç ödeme yükümlülüklerinden kaynaklı vergi artışlarına ya da en azından var olan vergi oranlarının korunmasına yol açmaktadır. Dış yardımların gelir performanslarına yönelik etkileri üzerinde 107 ülkede yapılan 1970-2000 yıllarını inceleyen bir saha araştırmasında dış yardım kompozisyonunun vergi gelirlerini etkilediği görülmüştür. Çalışma sonucunda geri ödemeli kredilerin yerel gelir kaynaklarını harekete geçirici ve vergi gelirlerini artırıcı etki yarattığı, hibe yardımların ise yerel gelirlerle ikame edildiği ve vergi gelirlerini azalttığı sonucu ortaya çıkmıştır.¹⁹⁰

Yerel kaynak hareketliliği (*domestic resource mobilization-DRM*) uluslararası kalkınma stratejileri açısından uzun yıllar dikkate alınmamıştır. Kalkınma yardımlarının sürdürülebilir ve istikrarlı bir sonuç elde etmesi amacıyla yerel kaynak hareketliliği artan bir öneme sahip olmaya başlamıştır. Uluslararası kalkınma finansmanının özellikle kalkınmakta olan ülkelere “başarılı sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı tesis etmek, yoksulluğu azaltmak, kapsayıcı ve eşitlikçi küresel bir ekonomik sistemi oluşturmak” amacıyla 2002 yılında kabul edilen Monterrey Konsensüsü uluslararası kalkınma yardımlarının etkin kullanılmasının yanı sıra yerel kaynakların da etkin kullanılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Yardım alan ülkelerdeki yerel koşulların; yerel gelir kaynaklarını kullanmakta, üretkenliği artırmakta, sermaye kaçışlarını engellemekte, özel sektörü harekete geçirmekte, uluslararası yatırım ve

¹⁹⁰ Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky ve Erwin T. Tiongson, **Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?**, International Monetary Fund Working Paper, WP/03/176, 2003, s.18.

yardımları çekmek ve etkili kullanmakta önemli bir role sahip olduğu vurgulanmıştır. Monterrey Konsensüsü'nün 16'ncı maddesi “eşitlikçi ve verimli bir vergi sistemi ve yönetimi ile güvenli mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına duyulan ihtiyacı” ortaya koymuştur. Bu bağlamda, uluslararası kalkınma yardımlarının yerel koşulları iyileştirici bir program çerçevesinde uygulanmasının dış yardımların gelir performansı üzerinde olumlu etki yaratmasını sağlayacağı değerlendirilmiştir.¹⁹¹

Dünya Bankası Büyüme ve Kalkınma Komisyonu, 2008 tarihli 1950'den itibaren yüksek büyüme oranlı 13 ülkeyi incelediği raporunda, “hiçbir yatırım yoktur ki yerel gelirler tarafından desteklenmesin” sonucuna ulaşmıştır.¹⁹² Raporda yabancı sermayelerin (hibe ve kredi) yerel gelirlerin tam ikamesi olmadığı ifade edilmiştir. Dış yardımla yapılan birçok yatırım yeni harcama ihtiyaçlarını ortaya çıkarmakta ve yerel gelirlerle desteklenmeye ihtiyaç duymaktadır.

Vergiler, hükümetler ve vergi ödeyenler (*taxpayers*) arasında mali bir sözleşme (*fiscal pact*) oluşturmaktadır. Vergiler mal ve hizmet geri dönüşleri için özenle planlanan gelir kaynakları iken; yardımlar vergi gelirlerinin azalmasına yol açan bir unsur olarak görülmekte ve yardımların hükümetler için vergi uygulanması veya vergi sisteminin reforme edilmesinde caydırıcı bir faktör olarak ortaya çıktığı savunulmaktadır. Dış yardımların etkinliğine yönelik yapılan araştırmalarda dış yardımların güçlü bir vergi sistemi oluşturmaya engel olabileceği ifade edilmektedir.¹⁹³ Vergi, toplumun gönüllü olarak istemediği ve dikkatli yaklaştığı bir yükümlülük olduğundan; dış yardımlar, vergi

¹⁹¹ United Nations, **Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development**, Meksika, UN, 2003, s.7.

¹⁹² Commission on Growth and Development, **The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development**, IBRD/World Bank, 2008, s.54.

¹⁹³ Jose Antonio Alonso ve Carlos Garcimartin, **Does Aid Hinder Tax Efforts? More Evidence**, Center for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT), University of Nottingham, 2011, s.1.

toplamada ve vergi reformlarını uygulamada caydırıcı bir faktör (*disincentive*) olabilmektedir.

Kamu sektöründeki mali tepkiler kamudaki karar vericilerin tercihlerinden doğmaktadır. Bu tercihlerin fayda maksimizasyonunu sağlamak için yapıldığı varsayılmaktadır. Bu kararlarında; (i) kamu kaynaklarının alternatif kullanımlarını (ii) toplam çıktının kamu ve özel sektör arasındaki dağıtımını (iii) vergilendirme ve borçlanma gibi alternatif yerel finansman modellerini ve (iv) dış kaynakların hibe ve kredi gibi alternatif türlerini dikkate almaktadırlar.

Karar vericilerin fayda fonksiyonu, $U = F [I_g, (Y-T), G_c, G_s, B, A_1, A_2]$ eşitliğine dayandırılmaktadır.¹⁹⁴ Bu eşitlikte:

I_g : Kalkınma amaçlı kamu yatırım harcamalarını,

$(Y-T)$: Özel sektör harcanabilir gelirini (toplam yerel gelirden (Y) vergi gelirinin (T) çıkarılması),

G_c : Kamu sektörü resmi harcamalarını (yönetim giderlerini, temsiliyet giderlerini, iç ve dış güvenlik giderleri)

G_s : Kamu sektörü sosyoekonomik tüketim harcamalarını (sermaye harcaması olmayan eğitim, sağlık, ulaşım personel ödemeleri),

B : Yerel kaynaklarla kamu borçlanmasını,

A_1 : Kamu sektörüne aktarılan toplam hibe kaynaklarını,

A_2 : Kamu sektörüne aktarılan toplam kredi kaynaklarını ifade etmektedir.

$$T + B + A_1 + A_2 = I + G_s + G_c$$

¹⁹⁴ Peter S. Heller, **A Model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation**, American Economic Review, Vol. 65(3), 1975, s.430.

Bu eşitlik içinde değerlendirildiğinde gelir kısmında kamu sektöründeki karar vericilerin vergi yükündeki artışları benimsemesinin vergi toplamadaki yönetim zorlukları, ekonomik maliyetler ve siyasi direnç sebebiyle zor olacağı ifade edilmektedir. Vergi oranlarına yönelik alınacak karar içsel (*endogenous*) bir politika enstrümanıdır. Kamu sektörüne dönük dış sermaye akımları (özel-iki taraflı-çok taraflı veya hibe-kredi) dışsal (*exogenous*) bir faktör olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁵

İlk geliştirilen mali tepki modelinde dış yardımlar dışsal bir faktör olarak ele alınmış ve alıcı ülkelerin dış yardımlardan etkilenmedikleri varsayılmıştır. Ancak bunun doğruluğu mümkün görülmemektedir. Yardım alan ve sağlayan ülkeler yardım miktarı ve kullanımı konusunda görüşmeler yaparlar. Alıcı ülkeler yardımların hem taahhüt edilen kısmından hem de gerçekte ödenen kısmından etkilenebilirler. Bu anlayışla geliştirilen mali tepki modellerinde yardımlar dışsal değil içsel bir faktör olarak ele alınmaktadır. Yardımların alıcı ülke tarafından kabul edilme isteği vergi üzerinden gelir oluşturma isteğinden daha yüksek olmaktadır.¹⁹⁶

Dış yardımlar yönlendirildiği sektörde harcamaları artırıcı özelliğe sahip olabilmektedir. Yardımların yapışkanlık gösterdiği bu durumlarda eğer kamu harcamaları dış yardım gelirinden az ise gelir performansında azalma, fazla ise vergi gelirlerinin artırılmasına yol açmaktadır. Yapılan bir çalışmada, alınan her bir dolarlık hibe yardımın yerel gelir performansında yüzde 28’lik bir azalmaya neden olduğu ve yardımın bağımlılığı artırarak yardımların yerel gelirlere oranının yüzde 18’den yüzde 39’a ulaştığı görülmüştür.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Peter S. Heller, a.g.e., 1975, s.430.

¹⁹⁶ Peter S. Heller, a.g.e., 1975, s.435.

¹⁹⁷ Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky ve Erwin T. Tiongson, 2003, s.11.

Dış yardımların yardım alan ülkenin mali değişkenlerini nasıl etkilediğinin analiz edilmesi mali tepki modelleri (*fiscal response model*) çerçevesinde incelenmiştir. Bu modeller, 1975 yılında Heller tarafından geliştirilen gelişmekte olan ülkelerdeki kamu mali davranışlar modeli (*a model of fiscal behavior in developing countries*) temelli çalışmalardır ve esas olarak kamunun fayda maksimizasyonu varsayımı altında, farklı gelir kaynaklarının, değişik harcama türleri arasında nasıl dağıtılacağını incelemektedir. Heller tarafından geliştirilen Modelde bütçe süreçlerinde güçlü yapısal benzerlikler olan 11 Afrika ülkesi ele alınmıştır.¹⁹⁸ Modelde çeşitli kamu harcamalarına ve yerel ve yurtdışı gelirlere odaklanılmıştır. Model, alternatif dış yardım kanalları (ikili-çoklu yardımlar, özel-kamusal sermaye akımları) ve kaynakları (hibe-kredi) ayrımıyla incelenmiştir. Ortaya çıkan model sonucunda, yardımların sadece yatırımları artırmadığı aynı zamanda yerel vergi gelirlerini azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.¹⁹⁹

Dış yardımların alıcı ülke ekonomisine katkılarını incelemeye fırsat verdiğinden mali tepki modeli literatürde daha da geliştirilerek kullanılmıştır. Mali tepki modelinde dış yardımların etkisi çoğunlukla tek ülke örnek olayı üzerinden incelenmiştir. Gang ve Khan tarafından dış yardımların Hindistan kamu maliyesi üzerindeki etkisi test edilmiş; dış yardımlar ve vergilerden oluşan gelir kaynakları ile kamu yatırımları arasında negatif bir ilişki olduğu buna karşın borçlanma ve hibe kaynaklarının tüketimde değil genel olarak kalkınma projelerine yönlendirildiği sonucuna ulaşılmıştır.²⁰⁰ Otim tarafından yapılan başka bir çalışmada ise, düşük-orta gelirli Güney Asya ülkelerinden Pakistan, Hindistan ve Sri Lanka incelenmiş dış yardımların harcama ve gelir kaynakları üzerinde

¹⁹⁸ Nijerya, Gana, Zambia, Kenya, Uganda, Tanzanya, Malavi, Liberya, Etiyopya, Tunus, Fas.

¹⁹⁹ Peter S. Heller, a.g.e., 1975, s.429.

²⁰⁰ Ira Gang ve Haider Ali Khan, 1990, 355-369.

etkisi olduğunu doğrulayan bulgulara ulaşılmıştır.²⁰¹ Franco – Rodriguez’in 1956-1995 dönemi ve Salman Ahmed’in 1980-2000 dönemini inceledikleri Pakistan kamu maliyesinde dış yardımların vergi gelirleri üzerinde negatif etkisi olduğu belirtilmiştir.²⁰² Rodriguez’in 2000 yılında mali tepki modeli üzerinden 1971-1994 dönemini incelediği Kosta Rika çalışmasında dış yardımların alıcı ülke kamu mali davranışları üzerinde çok düşük bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır.²⁰³ Osei, Morrisley ve Lyold’un 2002 yılında yaptıkları 1966-1998 yılları için vektör ardışık bağımlılık yöntemi ile test edilmiş olan Gana incelemesinde dış yardımların yurt içi borçlanmayı azalttığı, uzun vadede vergi gelirleri ve kamu harcamalarını artırdığı yönünde sonuçlara ulaşmıştır.²⁰⁴

Quattara, dış yardımların kamu mali davranışları üzerindeki etkisini geniş ülke örnekleri kullanarak test etmiştir. Çalışmadan elde edilen sonuçlar; (i) dış yardımlar ile kamu yatırımları arasında pozitif bir ilişki olduğu, (ii) dış yardımların kamunun kalkınma amaçlı harcamalarını olumlu etkilediği, kalkınma amaçlı olmayan harcamalarını ise olumsuz etkilediği, (iii) yardımların gelir toplama çabalarını azaltmadığı ancak borçlanma ve yardımlar arasında bir ikame olduğu tespit edilmiştir.²⁰⁵ McGillivray ve Outtara tarafından yapılan 1975-1999 zaman serisi içerisinde Fildişi Sahilleri üzerinden yapılan çalışmada dış yardımların kamu gelirlerini ve tasarruflarını azaltıcı etkisi olduğu

²⁰¹ Samuel Otim, “Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Low-Income South Asian Countries”, **Applied Economics**, Vol.28, Issue.8,1996, s.927-933.

²⁰² Susana Franco-Rodriguez; Mark McGillivray; Oliver Morrissey; “Aid and Public Sector in Pakistan: Evidence with Endogeneous Aid”, **World Development**, Vol.26, Issue.7, s.1241-1250.

²⁰³ Susana Franco-Rodriguez, “Policy Arena, Recent Developments in Fiscal Response with an Application to Costa Rica”, **Journal of International Development**, Vol.12, Issue 3, 2000, s.429-441.

²⁰⁴ Robert Osei, Oliver Morrisley ve Tim Lloyd, () “The Fiscal Effects of Aid in Ghana”, **Journal of International Development**, Vol.17, Issue 8, 2005, s.1037-1053.

²⁰⁵ B. Ouattara, **Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Developing Countries: Panel Data Evidence**, Volume 23, Issue 3, Mayıs 2006, s.506-514.

ancak bu azalışın özel sektörde tasarruf artışlarına olanak sağladığı ve vergi oranlarındaki azalışın özel sektörün yararlandığı sonucuna ulaşılmıştır.²⁰⁶

Dış yardımların vergi gelirleri üzerindeki diğer etkisi ise değişen harcama alışkanlıklarıyla ilgilidir. Yardım alan birçok az gelişmiş ülkede (AGÜ) kalkınma projelerinin uygulanmasında ve planlanmasında kamu sektörünün payı oldukça fazladır. Kamu harcamalarının seviyesi de yurt dışından gelen özel ve kamu kaynaklı sermaye akımlarının ve yerel kaynakların mobilizasyonu veya ülkenin yerel borçlanma kapasitesiyle artmaktadır. Bu sermaye akımlarının alıcı ülkelerde yatırımdan çok kamu ve özel tüketimi teşvik ettiği yönünde eleştiriler geliştirilmiştir. Bu bağlamda büyüme beklenenden daha az olmakta ve muhtemel gelir kaynakları tıkanmaktadır. Gelişen yeni davranış modelleri ile elde edilen vergi gelirinin de kamunun verimli olmayan tüketim alanlarına yönlendirildiği ifade edilmektedir.²⁰⁷

Yardım alan ülkelerdeki kurumsal yapılar ve hukuki düzen ile gelir performansı arasında doğru orantılı bir ilişki kurulmaktadır. Ülkenin kurumsal kapasitesi ne kadar güçlü ve hukuksal düzen ne kadar etkinse ülkenin yerel gelir performansı da o kadar iyi olmaktadır. Yüksek düzeyli yardımlar iyi yönetim uygulamalarını hayata geçirebilecek güçlü bir potansiyele sahiptir. Güney Kore ve Tayvan örneklerinde olduğu gibi açık bir kalkınma gündemiyle kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, planlama ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlü merkezi kurumların inşası sağlanabilir; düşük gelirli ülkelerde yardımların rahatlattığı bütçe kısıtları büyümeye katkı sağlayabilir ve sonuçta büyümenin olumlu etkileri yönetim kalitesinin de artmasıyla yeni gelirlere olanak

²⁰⁶ Mark McGillivray ve Bazoumana Ouattara, a.g.m. 2003, s.10.

²⁰⁷ Stanley Please, **Saving Through Taxation-Mirage or Reality**, Finance and Development, Mart, 1967, Vol. 4, s.1-10.

sağlayabilmektedir.²⁰⁸ Kaldor 1963'te yaptığı çalışmasında, yardım bağımlısı ülkelerin uzun dönemde vergi yönetimi ve kurumsal kapasitelerini geliştirici etkisiyle yardım alıcı ülkelerin yardım bağımlılığından kendine yetebilen ülke konumuna gelmesinin mümkün olduğunu belirtmiştir. Kaldor'a göre bu ülkeler vergilendirmeyi öğrenmektedirler.²⁰⁹

Ancak yüksek düzeyli yardımların yönetim iyileşmelerinde olumsuz etkisi de olabilmektedir. Bu durum iki şekilde ortaya çıkmaktadır: (i) yüksek miktardaki yardımların kurumları inşa etmekten ziyade var olan zayıf kurumlara aktarılması, (ii) yardım kullanıcıların güçlü ve kabiliyetli bir yönetim sistemi kurulmasında hevesli olmamaları. Bu konuda yapılan bir araştırma sonucunda önemli miktarda dış yardım alan az gelişmiş Afrika ülkelerinde 1972-76 yıllarında GSYİH içindeki vergi gelirlerinin oranı yüzde 17 iken 1995-99 yılında bu oranın yüzde 14.3'e düştüğü görülmüştür.²¹⁰

Dış yardımların gelir artırıcı özelliği ve dış yardımlarla yapılan yatırımların gelecekte getireceği gelir kaynağı vergi gelirleri ile dış yardımlar arasında pozitif bir ilişki kurulmasına olanak sağlayan diğer bir durumdur.²¹¹

Yardım sağlayıcı ülkeler yardım alan ülkenin vergi sistem ve yönetiminde reform yapmasını desteklese de diğer değişkenler sebebiyle vergi gelirlerinde beklenen artış sağlanamayabilir. Bu kapsamda Afrika'nın beş ülkesinde yapılan çalışmada dış yardım ve vergi geliri arasındaki ilişki incelenmiş ve negatif bir bağlantı kurulmuştur. Yardım

²⁰⁸ Stephen Knack ve Deborah A. Brautigam, "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa", **Economic Development and Cultural Change**, The University of Chicago, vol. 52(2), 2004, s.255-286.

²⁰⁹ Nicholas Kaldor, "Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?", **Foreign Affairs**, 1963, Volume 41, Number 2, s.410-419.

²¹⁰ Stephen Knack ve Deborah A. Brautigam, 2004, s.255-286.

²¹¹ Abhijit Sen Gupta, 2007, s.5.

alan beş Afrika ülkesinde vergi politikası ve yönetiminde yapılan reformlar düşük kişi başı gelir düzeyi ve sığ vergi tabanı gibi yapısal kısıtlar sebebiyle vergi toplama performansı sınırlı ve kısa süreli olmuştur.²¹² Gelir performansı üzerinde yardım alan ülkelerin ekonomik yapısı aldığı yardım miktarından daha etkilidir. Sonuç olarak yapılan çalışmada, dış yardımların gelir performansı üzerinde doğrudan ve güçlü bir etkisi olmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, yardımların gelir elde etme gereksinimini ortadan kaldırması sonucu artan dış yardım bağımlılığı olumsuz makroekonomik sonuçlara neden olurken, hükümetlerin iyi politikalara ve etkin kurumlara yönelmesini engelleyebilmektedir.

Güven ve Erden'in 2007'de yaptığı çalışmada, Mali Tepki Modeli üzerinden incelenen Türkiye örneğinde dış yardımların kamu gelirleri üzerinde negatif etki yarattığı sonucuna ulaşılmıştır. Dış yardımların GSMH'ya oranındaki bir puanlık artış, kamu gelirlerinin GSMH'ya oranını yüzde 1.03 puan azaltmaktadır. Bu tespit dış yardımların hükümetlerin gelir yaratma çabalarına sekte vurduğu yönündeki eleştirileri desteklemektedir. Kamu gelirlerini olumsuz etkilemesi sebebiyle dış yardımların kamu tasarruf açığının büyümesine sebep olabilecek sonuçlar doğuracağı belirtilmektedir.²¹³

Dış yardımlar ve vergi gelirleri arasında tam bir korelasyon olmadığına yönelik çalışmalar da bulunmaktadır. Morrissey 2005 yılında Kenya örnek incelemesi üzerinden yaptığı çalışmada hibe ve kredi yardımlarının vergi geliri performansı üzerinde etkisi

²¹² Ülkeler ve kişi başına düşen milli gelirleri (2008): Kamerun \$2.334, Burundi (\$338), Etiyopya (\$802), Tanzanya (\$1163) ve Uganda (\$1371). Aniket Bhushan ve Yiagadeseen Samy, **Aid And Taxation: Is Sub-Saharan Africa Different?**, The North South Institute, Research Report, 2012, s.21.

²¹³ Aytekin Güven ve Lütfi Erden, 2007, s.32-33.

olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Çalışmada, Kenya'nın vergi gelir kabiliyetinin kısıtlı olması sebebiyle yardımların vergi gelirleri üzerinde bir etkisi olmadığı belirtilmiştir.²¹⁴

Clist ve Morrissey 82 gelişmekte olan ülke üzerinden 1970-2005 dönemi için yaptıkları analiz çalışmasında yardımların kısa, orta ve uzun vadede vergi gelirleri üzerindeki etkisini değerlendirmiştir. Hibe yardımlarının vergilerin GSYİH içerisindeki payında negatif yönlü bir etki yaratmadığı belirlenmiştir. Ayrıca AGÜ'lerde vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki oranının genelde düşük olması hibe olarak gelen yardımların vergi geliri üzerinde önemli bir etki yaratmasını kısıtlamaktadır.²¹⁵ Aynı çalışmada kredilerin özellikle orta vadede olumlu etkisi olduğu tespit edilmiştir. Hibelerin uzun vadede önemsiz bir etkiye sahip olduğu, orta vadede önemli ve pozitif bir etki yarattığı görülmüştür.²¹⁶

Vergi performansı yapısal bir ilişkiye bağlıdır. Vergi gelirin GSYİH içerisindeki payı vergi tabanına uygulanan vergi oranları ve mevcut vergi toplama verimliliği ile belirlenir. Dış yardımların bu yapısal ilişkinin bir parçası olmadığı savunulmaktadır.²¹⁷ Yardımlar davranışsal bir etkiye sahip olabilir (oranlarda ve verimlilikte) veya yardımlarla ilgili politikalar (koşulluluk gibi) vergi oranı, tabanı ve toplanmasında etkili olabilmektedir.

²¹⁴ Daniel M'Amanja, Tim Lloyd ve Oliver Morrissey, **Fiscal Aggregates, Aid and Growth in Kenya: A Vector Autoregressive (VAR) Analysis**, CREDIT, No: 05/07, Haziran 2005, London, s.24.

²¹⁵ Oliver Morrissey, **Aid and Government Fiscal Behaviour: What Does the Evidence Say?**, UNU-WIDER, Ocak 2012, s.11.

²¹⁶ Paul Clist ve Oliver Morrissey, "Aid and Tax Revenue: Signs of a Positive Effect Since the 1980s", **Journal of International Development**, Vol.23, Issue 2, 2011, s.165-180.

²¹⁷ Oliver Morrissey, Ocak 2012, s.12.

Koşullu yardımlar vergi politika reformlarının karşıt yönlü etkilerini ortaya çıkarabilmektedir. Yardımlarla ilintili bazı politikalar vergi gelirlerinin azalmasına yol açabilmektedir. Ekonomik liberalizasyon koşullu yardımların önemli bir tamamlayıcısıdır ancak bazı reform alanları vergi gelirlerinin azalmasına yol açabilmektedir. Örneğin yoksul ülkeler için önemli bir gelir kaynağı olan kolay vergi toplama olanağı sağlayan gümrük tarifeleri ticaret liberalizasyonu sebebiyle gelir azalışlarına neden olabilmektedir. Az gelişmiş ülkeler bu kayıplarını telafi etmek için toplaması ve izlemesi daha zor olan gelir vergilerine yönelmek durumundadırlar. Bunun için vergi toplama, kaynakların izlenmesi ve uygulama için yeni yatırımlar yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple özellikle az gelişmiş ülkelerde ekonomi politikası reformlarının vergi geliri azalışlarına yol açtığı görülmektedir.²¹⁸

Dış yardımlar ve vergi gelirleri arasındaki negatif ilişkinin temelinde yardımlara verilen refah temelli tepkisel davranışlar bulunmaktadır. Yardım alan ülkelerin karşılaştıkları vergi maliyetleri ve harcama faydaları dış yardımların vergi yükü azaltmaları veya harcamaları finanse etmesi için kullanılmaktadır.²¹⁹

2.3. Dış Yardımların Borçlanma Üzerindeki Etkisi

Dış yardımlar, harcama ve gelir üzerindeki etkisinin yanı sıra borçlanma kararları üzerinde de etkili olabilmektedir. Mali tepki modelleri dış yardımların borçlanma üzerindeki etkisini ortaya koymuştur. Bu çerçevede, dış yardımlarla borçlanma arasında kendiliğinden ortaya çıkan bir ilişki bulunmadığı, artan mali açıkları yerel borçlanma ile

²¹⁸ Joshua Aizenman ve Yothin Jinjarak, **Globalization and Developing Countries – A Shrinking Tax Base?**, NBER Workin Paper no: 11933, Ocak 2006, Cambridge, s.1-4.

²¹⁹ Paul Collier, “Aid 'Dependency': A Critique”, **Journal of African Economies**, V: 8 I:4, Aralık 1999, s.540-545.

telafi etmeye yönelik dolaylı bir ilişki bulunduğu belirtilmektedir. Dış yardım kaynaklarını yatırım amaçlı kullanan alıcı ülkenin tüketim harcamalarını ve yatırımların sürdürülebilirliğine yönelik cari harcamaları finanse edebilmek amacıyla yerel borçlanma kararları verdiği görülmektedir.²²⁰ Yapılan yardımlarla gerçekleştirilen yatırımların sürekliliğinin sağlanması gereksinimi yardım alan ülkenin harcama yapmasını zorunlu kılmaktadır. Ortaya çıkan sürekli harcamalar için yardım alan ülke vergi gelirlerini artırma kabiliyetine sahip değilse borçlanma eğilimine girebilmektedir.²²¹

Hükümetlerin yardım alan yapıda olması borç alma potansiyellerinin yüksek olmasına işaret etmektedir. Toplam harcamalar dış yardım miktarından daha fazla artış gösterdiğinde de yardım alan ülkenin borçlanma eğilimi artmaktadır. Eğer harcamalar toplam gelirden daha fazla artarsa mali açık artacak ve borçlanmaya başvurulacaktır. Eğer vergi toplama performansı düşerse, borçlanma gereksinimi daha fazla olacaktır.

Dış yardım yönetimlerinin verimsizliği de borçlanmayı tetikleyen diğer bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Yardım sağlayan ülkelerin koordine olamaması yardım alan ülke karar alıcılarının yanlış algılamalarına ve bilgilenmelerine yol açabilmektedir. Bu şekildeki yardım yanılsaması (*aid illusion*) zayıf kamu harcamaları yönetimlerinin harcamalarını aşırılaştırmasına neden olabilmektedir. Böylece, yardım alan ülkelerin yardım miktarını aşan harcamaları mali açıklara yol açmakta ve bu açıkların borçlanma ile kapatılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.²²²

²²⁰ Mark McGillivray ve Oliver Morrissey, **A Review of Evidence on the fiscal Effects of Aid**, CREDIT Research Paper, No:01/13, University of Nottingham, Temmuz 2001, s.30-31.

²²¹ Mark McGillivray ve Oliver Morrissey, a.g.m., 2003, s.31.

²²² Mark McGillivray ve Oliver Morrissey, **Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behaviour**, CREDIT, Nottingham, 1999, s.3-5.

Dış yardım programlarının diğer bir ifadeyle kalkınma programlarının borçlanma üzerindeki etkisinin pozitif olabildiğine yönelik yaklaşımlar bulunmaktadır. Yardım sağlayan ülkelerin makroekonomik koşulları arasında yer alan mali açıkların ve borçlanmanın azaltılması diğer bir ifadeyle dış yardımların borçlanmayı azaltma koşuluna bağlanması borçlanmaya yönelik eğilimleri azaltmaktadır. Borçlanmanın azaltılması, mali disiplinin sağlanması hedefinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, mali tepki modellerinde de belirtildiği üzere vergi gelirlerinin artırılmasının zor olduğu durumlarda bu hedefler çatışmaktadır.²²³ Mali tepki modellerinde dış yardımların borçlanmayı azaltıcı bir etkisi olduğu “koşulluluk” bağlamında ortaya konulmaktadır. Özellikle IMF gibi uluslararası kreditorlerin yerel borçlanmanın azaltılması yönündeki hedefler içeren programları dış yardım ile borçlanma arasındaki ilişkiyi kuran bir parametre olarak karşımıza çıkmaktadır.²²⁴

Mali tepki modelleri kapsamında incelenen dış yardım borçlanma ilişkisinde öne çıkan diğer bir görüş ise dış yardımların borçlanmanın finansmanı olarak kullanılması ve yardım alan ülkenin borçlanma kapasitesinin elde ettiği yardım sebebiyle artmasıdır. McGillivray ve Ouattara tarafından 1975-1999 zaman serisi verisiyle incelenen Fildişi Sahilleri örneğinde öne çıkan iki bulgu yer almaktadır: (i) dış yardım akımlarının büyük bir kısmı harcama ve borç servisine aktarılmaktadır, (ii) yabancı yardımlar mali açık düzeyinde bir artışa neden olmakta ve borçlanma gereksinimini tetiklemektedir.²²⁵ Kalkınmakta olan ülkelerde dış yardımların kamu borçlanma düzeyi üzerindeki etkilerini

²²³ Aytakin Güven ve Lütfi Erden, 2007, s.33-34.

²²⁴ Oliver Morrissey, **Aid and Government Fiscal Behaviour**, UNU-WIDER, RECOM, No: 2012/01, Ocak 2012, Finlandiya, s.-13.

²²⁵ Mark McGillivray ve Bazoumana Ouattara, 2005,s.1-23.

panel data analizi ile inceleyen Feeny ve McGillivray başka bir çalışmada da dış yardımların borçlanmayı artırdığına ilişkin sonuçlara ulaşmıştır.²²⁶

Türkiye üzerinde yapılan çalışmada dış yardımlar ile borçlanma arasında negatif etkileşimli bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dış yardımların GSMH'ya oranında gerçekleşen bir puanlık artış, kamu yatırım harcamalarının GSMH'ya oranını yüzde 0.17 artırmakta; kamu tüketim harcamalarının oranını ise yüzde 0.21 oranında azaltmaktadır. Dış yardımların kamu yatırımlarına aktarıldığını gösteren bu netice makul bir sonuç olarak görülebilmektedir. Ancak öte yandan çalışmada, dış yardımların kamu gelirleri üzerindeki olumsuz etkisi de irdelenmiştir. Dış yardımların GSMH'ya oranında yaşanan bir puanlık artışın kamu gelirlerinin GSMH'ya oranının yüzde 1.03 puan azalmasına yol açmaktadır. Bu bulgu dış yardımların gelir yaratma çabasına sekte vurduğunu göstermektedir. Bu bağlamda borçlanma eğilimi gelir yaratma çabası olarak ortaya çıkmaktadır. Yapılan çalışmada, dış yardımlardaki artışın borçlanmayı yüzde 0.54 artırdığı görülmektedir. Bu durumda, borçlanmanın ikamesi olarak görülebilen yardımların borçlanmayı teşvik ettiği sonucu ortaya çıkmaktadır.²²⁷

²²⁶ Simon Feeny ve Mark McGillivray, **Aid and Public Sector Borrowing in Developing Countries**, Journal of International Development, V.15, Issue. 8, Kasım, 2003, s.989-998.

²²⁷ Aytekin Güven ve Lütfi Erden, 2007, s.32-33.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK YARDIMLARI VE YARDIMLARIN KKTC KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

1. TÜRKİYE’NİN DIŞ YARDIM POLİTİĞİ

2016 yılında resmi kalkınma yardımı 6,5 Milyar ABD Doları düzeyine ulaşan, son yıllarda “yükselen donör” ve “en cömert ülke” olarak tanımlanan, resmi kalkınma yardımları artış hızı en yüksek ülkelerden biri olan Türkiye’nin, 2016 yılı itibariyle dış yardımlarının yüzde 95’i iki taraflı (*bilateral aid*) yardım olarak yapılmaktadır.²²⁸ Türk dış yardım politikası, insani şuur, uluslararası istikrara katkı ve Osmanlı geleneğinden gelen ilgi coğrafyalara yönelik tarihsel ve kültürel işbirliği anlayışı çerçevesinde şekillendirilmektedir.²²⁹ Dış yardımlar Dışişleri Bakanlığıyla birlikte Başbakanlık bünyesinde kurulan Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA), Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı (YTB), Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği (BKİB), Türkiye Diyanet Vakfı gibi kurumlar ve Türk Kızılayı gibi STK’lar aracılığıyla yürütülmektedir.

1.1. Türkiye Yardımlarının Genel Tarihi

Uzun yıllar ekonomik sorunlar yaşayan Türkiye, resmi kalkınma yardımlarına ilişkin cüzi miktarların yönetimi için kurumsal bir yapılanmaya ihtiyaç duymamıştır. Yıllarca yardım alan pozisyonda kalan Türkiye, tarihi bağlarını harekete geçirecek yardım ilişkileri ve teknik işbirliği tesis edememiştir. 1960’lı yıllarda Kıbrıs’ta tırmanan

²²⁸ OECD, <<http://stats.oecd.org/>>, (10 Mart 2018)

²²⁹ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye’nin İnsani Yardımları**, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_-_insani-yaridmlari.tr.mfa>, 26 Ekim 2016

gerilim karşısında Türkiye'nin kendini yalnız hissetmesi ve Soğuk Savaş sonrası döneminde Afrika, Asya ve Ortadoğu'ya açılmak da geç kalınması; sömürge devrimleri ile ortaya çıkan yeni aktörlerin ve tarihi ve kültürel mirası paylaştığı toplumların ihmal edildiğinin bir kanıtı olarak kabul edilmiştir.²³⁰ Bu bağlamda, dış yardım konusunda tarihi bir geleneğe sahip Türkiye'nin, dış yardım ilişkisi ve teknik işbirliği sistematığı tesis etmesinin daha yakın bir geçmişe rastladığını söylemek mümkündür.

Dış yardımlara ilişkin ilk kapsamlı düzenlemeler ve kurumsallaşma çalışmaları 1980'li yıllarda kuraklık felaketiyle mücadele eden Afrika ülkeleri için yapılan 10 milyon \$'lık yardım paketi ve bu kapsamda düzenlenen 5.6.1985 tarihli ve 9573 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile başlamıştır. Afrika ülkelerine yönelik yardım faaliyetlerinin hız kazanması ile daha geniş bir düzenleme yapılarak 17.11.1987 tarihli ve 12154 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yardımlara ilişkin uygulamaları ve yardımların miktarına yönelik çalışmaları yürütme görevi o dönem Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatına (DPT) verilmiştir. Dış yardımlara ilişkin bilinen uygulamalar ve planlamalar 1985 yılında DPT'de Sosyal Planlama Başkanlığı bünyesinde, kalkınmakta olan ülkelere teknik yardım sağlayan Türk İşbirliği Ajansı (TAC) Grup Başkanlığı kurulmasıyla devam etmiştir.²³¹ 1985 yılında gerçekleştirilen gıda yardımı ve akabinde artan teknik yardımların DAC normları çerçevesinde yapılan ilk resmi kalkınma yardımı olduğu bilinse de, dış yardımlara ilişkin ilk düzenlemeler ve kurumsallaşma faaliyetleri 1974 Barış Harekâtından sonra başlamıştır. Bu süreçte, Kuzey Kıbrıs'taki Türk toplumunun siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatının düzenli bir biçimde işlemesini ve anavatanından yapılacak yardımların planlanmasını ve koordinasyonunun sağlanmasını düzenlemek amacıyla 31.1.1975 tarihli ve 75/9400 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile

²³⁰ Ahmet Davutoğlu, a.g.e., 2008, s.72.

²³¹ Musa Kulaklıkaya ve Ali Aybey, "An Emerging Donor in the Mediterranean Basin: Turkey", **Panorama**, Sayı:71, 2008, s.263.

Kıbrıs Koordinasyon Komitesi (daha sonra Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüsavirliği) ve aynı Kararla yurt dışı ofisi olarak tasarlanan T.C. Yardım Heyeti Başkanlığı (daha sonra Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi) kurulmuştur.

Balkanların terk edilmesinden sonra Osmanlı varlıklarının ve kültürünün korunması konusunda etkisiz kalınması ve Sovyet Rejimi ve Soğuk Savaş döneminin getirdiği güvenlik kaygısı ve ideolojik kutuplaşmayla Osmanlı coğrafyasından uzaklaşılması işbirliği ve yardımlaşma faaliyetlerini zayıflatmıştır. Doğu-Batı bloklarının güç mücadelesi boyunca tarihi bağlarıyla ilişkileri zayıflayan Türkiye, Türk dünyası ile ilişkilerini Sovyet Rejiminin yıkılmasıyla geliştirmeye başlamıştır. İlk girişimler STK'lar ve müteşebbisler aracılığıyla başlasa da dost, kardeş ve akraba topluluklara yönelik destek kamu kurumlarıyla da yoğunlaştırılmaya başlamıştır. Bu süreçte, ulusal düzeyde bir koordinasyon mekanizmasının olmayışı ve birden fazla aktörün bölgedeki faaliyetleri verimsiz ve etkin olmayan bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, gelişen işbirliği ve yardımlaşma faaliyetleri bir kurumsal gerekliliği ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda, 1991 yılında Başbakanlık bünyesinde Türk Dünyası ile İlişkiler Başmüsavirliği kurulmuş koordinasyon eksikliği giderilmeye çalışılmıştır.²³² Başmüsavirlik, Başbakanlık bünyesinde kurumsallaşması amacıyla yapılan çalışmalara rağmen, 1992 yılında Ekonomik, Kültürel, Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı (EKETİB) olarak Dışişleri Bakanlığına bağlanmıştır. EKETİB'in amacı; "başta Türk dilinin konuşulduğu Cumhuriyetler ve Türkiye'ye komşu ülkeler olmak üzere, gelişme yolundaki ülkelerin kalkınmalarına yardımcı olmak, bu ülkelerle ekonomik, ticari, teknik, sosyal, kültürel ve eğitim alanlarındaki işbirliğini projeler ve programlar aracılığıyla geliştirmek, bu yoldan gelişme yolundaki ülkelere yapılacak

²³² Öner Kabasakal, *Türk Dünyasına Yönelik En Stratejik Yatırım*, *Yeni Türkiye*, 1997, s.703.

yardımlarla ilgili işlemleri yürütmek” olarak belirlenmiştir.²³³ Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Türk Cumhuriyetleri'nin yeniden yapılanma ve kalkınma gereksinimlerine destek vermek amacıyla kurulan ve daha sonra Dışişleri Bakanlığına bağlı bir uluslararası teknik yardım teşkilatına dönüşen EKETİB, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA) adını almış ve Türkiye'nin dış yardım faaliyetlerine ilişkin kurumsal düzenlemeleri açısından önemli zemin oluşturmuştur. İlgi coğrafyada açılan Program Koordinasyon Ofisleri (PKO) kurumsal yapılanmayı ve iletişim ağlarını daha da güçlendirmiştir.

Bununla birlikte Türkiye’de birçok kurum dış yardım faaliyetlerinde etkin bir şekilde görev almaktadır. Bu maksatla son yıllarda Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Diyanet İşleri Vakfı, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) gibi kurumlar Türkiye’nin dış yardım sistemi içerisinde önemli misyonlar yürütmeye başlamıştır.

Ayrıca Haziran 1868 tarihinde "Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Cemiyeti" adıyla kurulan Türk Kızılay Derneği başta olmak üzere birçok sivil toplum örgütü, öncelikli insani yardımlar olmak üzere, birçok ülkede Türkiye’yi temsil etmektedir.²³⁴

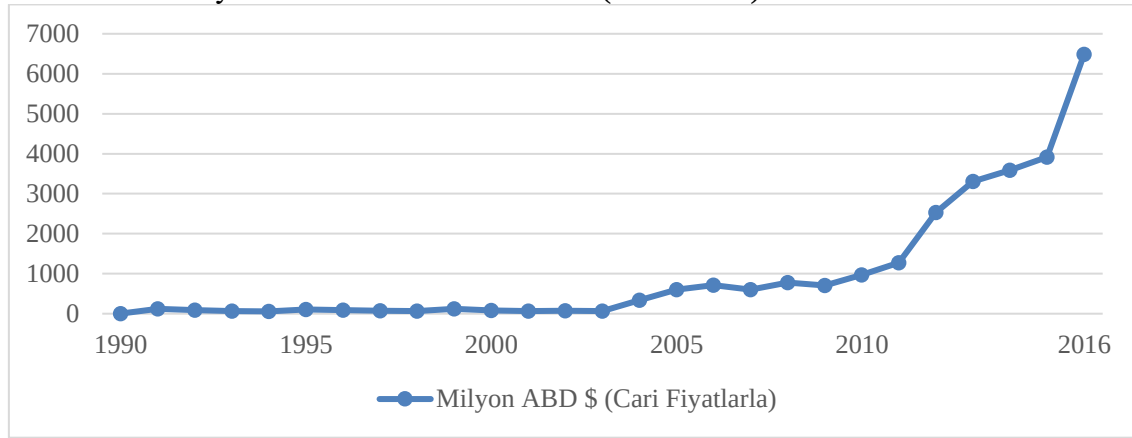
Türkiye’nin dış yardımları -OECD tarafından dış yardım olarak kabul edilmeyen KKTC’ye yönelik yardımları hariç- 1990 yılından itibaren OECD verilerinde sistematik bir şekilde yer almaktadır. Grafik-6’da görüleceği üzere, 1990 yılında sadece 3 Milyon ABD Doları olan dış yardım miktarı, 1991-2003 yılları arasında ortalama 82 Milyon

²³³ Engin Akçay, 2012, s.70.

²³⁴ Kızılay, <<http://www.kizilay.org.tr/>> (23 Kasım 2016)

Dolar olarak gerçekleşmiş, 2004 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık 5 kat artarak 339 Milyon ABD Doları olmuş, 2010 yılında ise 2003 yılına göre 14,6 kat artarak 967 Milyon Dolara ulaşmıştır. 2010 yılından sonra bölgede özellikle Suriye’de yaşanan gelişmeler sebebiyle Türkiye savaş mağduru Suriye halkına sahip çıkmak üzere kapsamlı ve sistemli yardım sağlamaya başlamış, yardımlar 2016 yılında 6,5 milyar ABD Dolarına kadar yükselmiştir.²³⁵

Grafik 6: Türkiye Resmi Kalkına Yardımları (1990-2016)



Kaynak: TİKA, < <http://www.tika.gov.tr> > (9 Mart 2018)

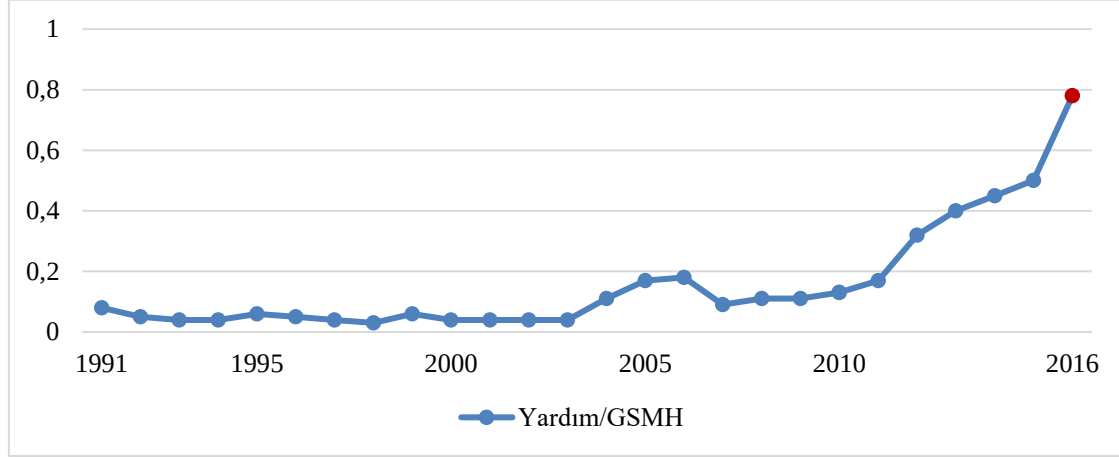
Grafik-7’de görüldüğü üzere, yardımların Türkiye GSMH’sine oranı 1991-2003 yılları arasında 0,04-0,06 gibi OECD ortalamasının çok altında seyretmiş, 2004 yılından itibaren 0,1 üzerinde seyretmiş, 2006 yılında 0,18 ile en yüksek seviyesine ulaşmış, 2010 yılında ise 0,13 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılından sonra gerçekleşen hızlı artış yardımların GSMH içerisindeki payını artırmış ve Türkiye bu oranı en hızlı artıran ülke olmuştur.²³⁶ Türkiye, 2016 yılında yüzde 0,78’lik RKY/GSMH oranıyla OECD/DAC ülkeleri arasında 4. sırada yer alarak, Birleşmiş Milletlerin yüzde 0,7’lik hedefine tarihte ilk defa ulaşmıştır. 2016 yılında Türkiye 6 Milyar Dolar ile dünyada en fazla insani

²³⁵TİKA, < <http://www.tika.gov.tr> > (09 Mart 2018)

²³⁶OECD, <<http://stats.oecd.org/>> (21.12.2016)

yardım yapan ikinci büyük donör olmuştur. İnsani yardım/GSMH oranına bakıldığında ise yüzde 0,69 ile en büyük donördür.²³⁷

Grafik 7: Resmi Kalkınma Yardımlarının GSMH'ya Oranı (Yüzde)



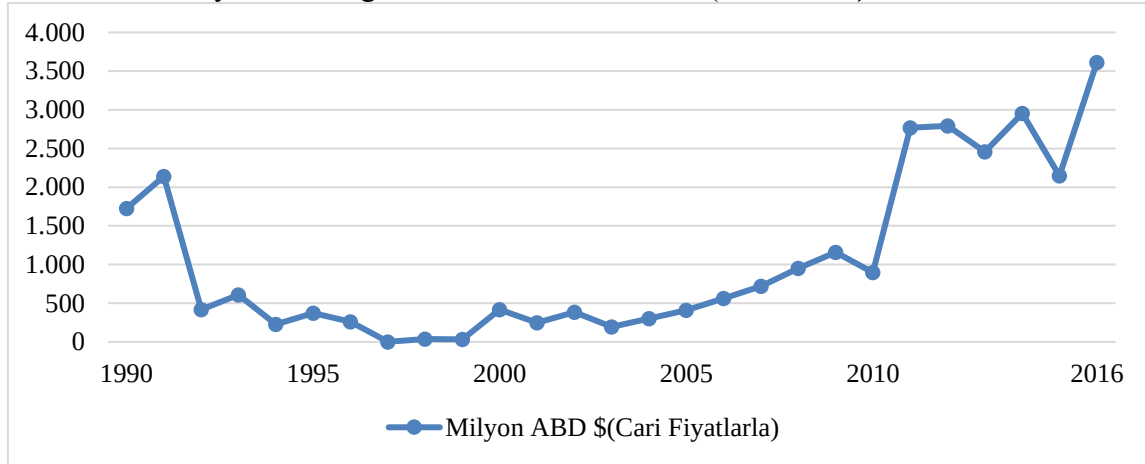
Kaynak: OECD, <<http://stats.oecd.org/>> (9 Mart 2018)

Türkiye yaptığı dış yardımlarla son yıllarda donör ülke haline gelmiş olmakla birlikte, Avrupa Birliği katılım süreci çerçevesinde Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre Accession Assistance (IPA))²³⁸ olarak 2007-2013 ve 2014-2020 yıllarını kapsayan iki dönem halinde Avrupa Komisyonunca tahsis edilen kaynak ile Suriyeli mülteciler için Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletlerden sağlanan kaynağı kullandığından son yıllarda aldığı yardım miktarını da artırmıştır. Türkiye'nin aldığı Resmi Kalkınma Yardımı Grafik-8'de görülmektedir.

²³⁷ TİKA, a.g.e., s.9.

²³⁸ Avrupa Birliği Bakanlığı, IPA I ve IPA II Dönemi Programlama, <<https://www.ab.gov.tr/45627.html>>, (5.7.2018)

Grafik 8: Türkiye'nin Aldığı Resmi Kalkına Yardımı (1990-2016)



Kaynak: OECD, <<http://stats.oecd.org/>> (5 Temmuz 2018)

Türkiye artan dış yardım bütçesiyle donör ülke konumuna gelmişken yaşadığı özgün koşullar sebebiyle yardım almaya da devam etmektedir.

1.2. Türkiye Yardımlarının Genel Profili

Son yıllarda artan dış yardım faaliyetleriyle uluslararası alanda dikkat çeken ve dış yardımlarının GSMH içerisindeki payını en hızlı artıran ülkelerden biri Türkiye'dir. 2011 yılında dış yardımların GSMH içerisindeki oranı yüzde 0.17 iken, bu oran 2012 yılında yüzde 0.32, 2013 yılında yüzde 0.4, 2014 yılında yüzde 0.45, Tablo-1'de de görüleceği üzere, 2016 yılında ise yüzde 0.76 olarak gerçekleşmiş ve 2016 yılında itibarıyla 6,5 milyar ABD Dolarına ulaşmıştır. Yardımlardaki artışın temel nedeni, Suriye'deki iç savaş nedeniyle yaşanan mülteci akını ve Türkiye'nin Suriyelileri misafir edebilmek için gösterdiği gayrettir. Zira, Suriyeli mülteciler için tahsis edilen kaynak 2012 yılında insani yardımların yüzde 42'sini, 2013 yılında yüzde 52'sini, 2014 yılında yüzde 65'ini, 2015 yılında yüzde 70'ini, 2016 yılında yüzde 89'unu oluşturmuştur.²³⁹ 2016 Küresel İnsani Yardım Raporuna göre, Türkiye, 2015 yılında 3.2 milyar ABD Doları, 2016 yılında 6

²³⁹ OECD, **Development Cooperation Report 2016, The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, OECD Publishing, Paris, 2016, s.291-292.

milyar ABD Doları insani yardımla Amerika'nın ardından en fazla insani yardım yapan ülke olarak "en cömert ülkeler" arasında yer almıştır.²⁴⁰ 2003 yılında 67 milyon ABD Doları olan Türkiye dış yardımları 2016 yılına gelindiğinde 100 kat artış göstermiştir.²⁴¹

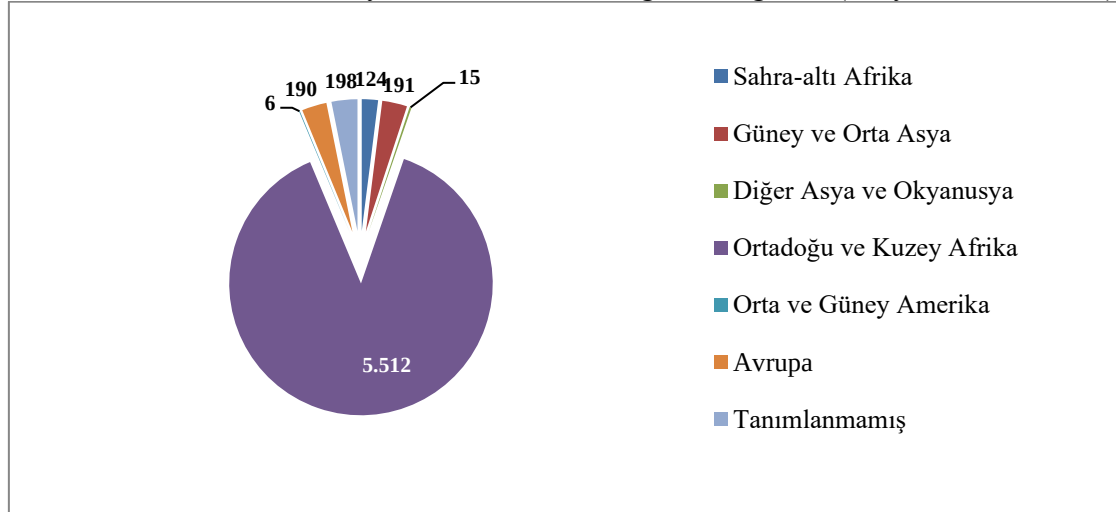
Tablo 1: Türkiye Dış Yardımlarının Son Yıllardaki Gelişimi

Net Resmi Kalkınma Yardımı	2015	2016	Değişim Oranı (2015/16)
Milyon ABD \$ (Cari Fiyatlar)	3.919	6.488	% 66
Milyon TL	10.656	19.600	% 84
ODA/GSMH	% 0.54	% 0.76	
İkili Yardımlar	% 98	% 96	

Kaynak: TİKA, Türkiye Kalkınma Yardımları 2016 Raporu, 2018, s.21.

Türkiye'nin çoğunlukla yardım yaptığı bölge yoğun insani yardım ihtiyacının yaşandığı, tarihi ve etno-kültürel bağların etkili olduğu Osmanlı bakiyesi bölgeler ile Müslüman çoğunluklu topluluklardır.²⁴² Bu bağlamda, Şekil-4'te de görüldüğü üzere, en fazla yardım yapılan bölgeler Ortadoğu ve Kuzey Afrika ile Orta Asya'dır.

Şekil 4: 2016 Yılında Türkiye Yardımlarının Bölgesel Dağılımı (Milyon ABD Doları)



Kaynak: TİKA, Türkiye 2016 Yılı Kalkınma Yardımları Raporu, s.28-29.

²⁴⁰ Development Initiatives, **Global Humanitarian Assistance Report 2016**, 2016, s.45. ve TİKA, a.g.e. s.20.

²⁴¹ Hausmann Jeannie ve Lundsgaarde Erik, **Turkey's Role in Development Cooperation**, United Nations University Centre for Policy Research, Kasım 2015, s.2.

²⁴² Hausmann Jeannie ve Lundsgaarde Erik, a.g.m. s.3.

2016 yılında Türkiye'nin yardım yaptığı 10 ülkeye baktığımızda, bunların tarihsel ve kültürel olarak Türkiye ile ilişkisi olan ve Müslüman veya ağırlık olarak Müslüman nüfusa sahip toplumlar olduğu görülmekle birlikte, Türkiye'nin yardım yapacağı ülkeleri belirlerken bölgede yaşanan insani ihtiyaçların karşılanmasını ve güvenlik sorunlarını aşmayı amaçladığı söylenebilir.

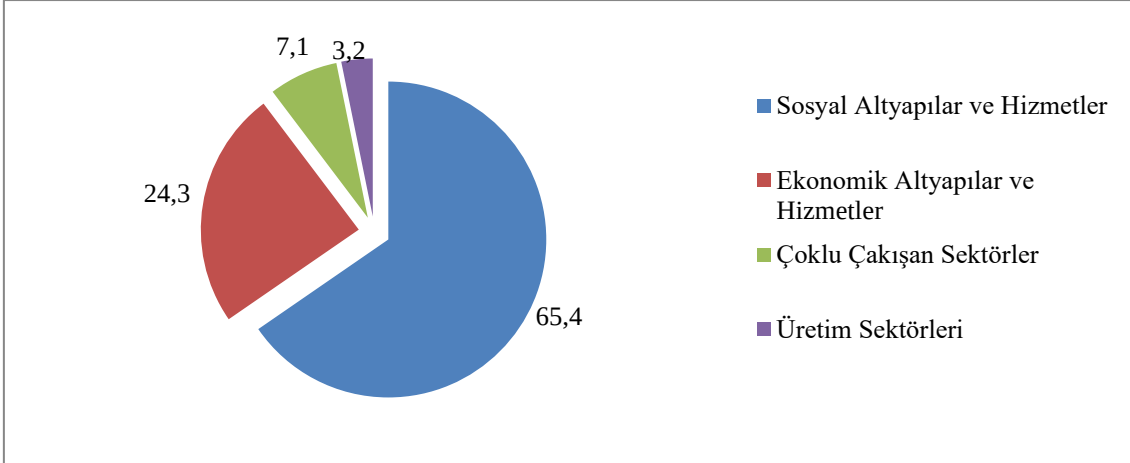
Tablo 2: 2016 Yılında Türkiye'den Yardım Alan İlk 10 Ülke

Sıralama	Ülke	Yardım Miktarı (Milyon ABD \$)
1	Suriye	5.851
2	Somali	59
3	Filistin	43
4	Afganistan	32
5	Bosna Hersek	30
6	Kırgızistan	25
7	Makedonya	19
8	Kazakistan	19
9	Azerbaycan	14
10	Nijer	12

Kaynak: TİKA, Türkiye 2016 Yılı Kalkınma Yardımları Raporu, s.19.

Türkiye yardımlarının sektörel dağılımı Şekil-5'te görülmektedir. Yardımların yüzde 65,4'ü Sosyal Altyapılar ve Hizmetler için kullanılmıştır. Sosyal Altyapı ve Hizmetlerin alt bileşenlerinde yüzde 31,8 eğitim, yüzde 8,7 sağlık, yüzde 0,4 su ve sanitasyon, yüzde 10,3 idari ve sivil altyapılar, yüzde 14,2 diğer altyapı ve hizmetler yer almaktadır. Yardımların yüzde 24,3'ü Ekonomik Altyapı ve Hizmetler için kullanılmıştır. Ekonomik Altyapı ve Hizmetlerin alt bileşenlerine bakıldığında yüzde 0,9 ulaştırma ve depolama, yüzde 12,3 iletişim altyapısı, yüzde 0,1 enerji, yüzde 11 iş ve diğer sektörler görülmektedir.

Şekil 5: 2016 Yılında Türkiye Yardımlarının Sektörel Dağılımı (Yüzde)



Kaynak: TİKA, Türkiye 2016 Yılı Kalkınma Yardımları Raporu, s.24.

Türkiye dış politik perspektifte; doğal afetler, savaş, yoksulluk ve toplumsal çatışmalar nedeniyle zor durumda kalan ülkelere yardımda bulunmayı “insani bir görev” ve “uluslararası toplumun istikrarında önemli bir unsur” olarak gördüğünü deklare etmektedir.²⁴³ Bu amaca yönelik uluslararası çabaları da destekleyen Türkiye, etnik, kültürel, dini ve cinsiyet farkı gözetmeksizin insani yardım ulaştırmaya gayret göstermektedir. Türk dış politikası, komşu çevresinde daha barışçıl ve daha istikrarlı bir çevre yaratma amacını güderek bölgedeki güvenlik sorunlarını da aşmak için dış yardımları önemli bir enstrüman olarak kullanmaktadır.

Akçay, Türkiye’nin, dış yardımlar konusunda tarihi ve kültüründen kaynaklanan güçlü bir geleneğe sahip olduğunu söylemektedir. Akçay’a göre Osmanlı Sultanının Halife sıfatını taşımasıyla İslam Dünyası üzerinde bir hami rolüne sahip olması, uzak topraklarda yaşayan Müslümanlara yardım etmeyi kutsal bir sorumluluk haline getirmiştir. Osmanlı’nın, kolonyal bir yaklaşım benimsemeyen ve deniz aşırı coğrafyadaki İslam topraklarını batının sömürgeci devletlerinden korumaya yönelik dış

²⁴³ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye’nin İnsani Yardımları**, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_-_insani-yardimlari.tr.mfa> (10 Ocak 2014)

yardım yaklaşımı götüğü ve Türkiye dış yardımlarının da benzer bir vizyonla yapıldığını belirtmektedir.²⁴⁴

Eric ve Hasumann gibi kimi araştırmacılar tarafından Türkiye'nin öncelikli dış yardım politikası stratejisi diğer ülkelerle çeşitli sektörlerde işbirliğini güçlendirmek ve geliştirmek şeklinde ifade edilmektedir. İşbirliği, Türkiye'nin güvenlik ve dış ekonomik politika çıkarlarını geliştirmenin bir aracı olarak da nitelendirilmektedir. Bu bakış açısıyla, dış yardımlar, Türkiye'nin yaklaşımlarının uluslararası alanda destek bulması ve dış ticaretinin güçlendirilmesi için kullanılırken, Afrika ülkelerine yönelik yardımlarının ise uluslararası alandaki saygınlığı artırma amacını götüğü ileri sürülmektedir.²⁴⁵

Türkiye dış yardımlarının yönelim alanı Osmanlı İmparatorluğunun ilgi ve etki alanına yakınlık göstermektedir. Uzun süre ekonomik sorunlar yaşamasına rağmen Osmanlı coğrafyasıyla alakadar olmaya çalışan Türkiye az miktarda da olsa bu coğrafyaya olan ilgisini dış yardım faaliyetleriyle göstermiştir. Son yıllarda artan dış yardım faaliyetlerinde Türkiye önceliği bu bölgelere vermiştir. Müslüman toplumların yoğun olarak yaşadığı ve insani yardım ihtiyacı olan ülkelere yardım faaliyetleri yoğun olarak sürdürülmektedir. Türkiye'nin yardım ve işbirliği anlayışında; Osmanlı geleneğinin, ilgi ve etki alanları çerçevesinde tarihi ve kültürel bağların yanı sıra insani şuur ve uluslararası istikrara katkı sunulması fikri yer aldığı açıktır. Bununla birlikte, bölgesinde yaşanan güvenlik sorunlarını minimize etmeyi amaçlayan Türkiye, başta Suriyeli göçmenler olmak üzere diğer bölge ülkelere önemli kaynaklar transfer etmektedir. Türkiye'nin dış yardımlarda ticari çıkarlarını önceliklendirdiğini ifade

²⁴⁴ Engin Akçay, 2012, s.47.

²⁴⁵ Hausmann Jeannie ve Lundsgaarde Eric, 2015, s.4.

etmek, yapılan yardımların önemli bir kısmının insani yardımlara tahsis edilmesi ve bağlı yardım niteliği taşınamamasından dolayı mümkün gözükmemektedir.

2. TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK DIŞ YARDIMLARI

Türkiye’nin en fazla ekonomik, mali ve teknik destek sağladığı ülke Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)’dir.²⁴⁶ Bölgesel ve küresel siyasette olduğu gibi ekonomik, mali, sosyal ve kültürel alanlarda KKTC ile Türkiye arasında tarihten gelen çok boyutlu ve yakın ilişki bulunmaktadır. Dış yardımlar bu ilişkinin önemli bir boyutudur. KKTC’nin diğer uluslararası hukuk süjeleri tarafından resmi tanınmamışlığının *de facto* sonucu olan ambargo ve izolasyonların yükünün hafifletilebilmesi ve Kıbrıs Türkü’nün huzur ve refahının artırılması maksadıyla ülke yönetiminden Rumlar tarafından dışlandığı dönemden bu yana Kıbrıs Türkü’ne sağlanan destekler güçlü bir şekilde sürdürülmektedir. Bu destek, KKTC’de sürdürülebilir bir ekonomik sistem tesis etmek için gerekli olan etkin kaynak tahsisi ve yönetimi ile iktisadi yetersizlikleri bertaraf edebilecek reformların hayata geçirilmesi 2000’li yılların başından itibaren iki ülke arasında imzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Anlaşmaları çerçevesinde yürürlüğe konulan üçer yıllık Ekonomik Programlarla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu dönemde (2001-2015 yılları arasında) Türkiye’den KKTC’ye sağlanan katkılar ve bu katkıların KKTC kamu maliye davranışları üzerine etkisi bu bölümde detaylı bir şekilde analiz edilecektir. Bu analizin öncesinde KKTC’ye yönelik yardımların gerekçeleri ve işbirliğinin tarihi incelenecektir.

²⁴⁶ KKTC’de kişi başına düşen milli gelirin yaklaşık 14 bin ABD Doları olması ve uluslararası kuruluşlar tarafından KKTC’nin resmi tanınmamışlığı yardımların OECD verilerine yansımamasına sebep olmaktadır.

2.1. KKTC'ye Yönelik Dış Yardımların Gerekçeleri

İki ülke arasındaki ilişkilerin temel parametreleri, ekonomik ve mali işbirliği çerçevesinde Türkiye'nin KKTC'ye yönelik dış yardım faaliyetlerinin de zeminini (gerekçelerini) oluşturmaktadır.

Dış yardım konusunda Türkiye'nin ilk kurumsal ve modern yapılanması, KKTC'ye yönelik ekonomik desteğin bir sonucudur. Ancak, KKTC'nin uluslararası alandaki konumu temelinde gelişen dış yardım faaliyetlerinin yoksul ülke, kolonyal ilişkiler ya da doğal afet veya çatışma bölgelerinde yaşanan insani sorunlar anlayışıyla bir yakınlığı bulunmamaktadır. İki ülke arasındaki özgün dış yardım ilişkisi KKTC'nin uluslararası konumunun yanı sıra birçok parametreden etkilenmektedir. İki ülke arasındaki dış yardım faaliyetleri KKTC'nin doğasından (içsel) ve uluslararası düzene (dışsal) ilişkin nedenlerden kaynaklanmaktadır. KKTC'ye yönelik dış yardımlar diğer dış yardım faaliyetlerinden amaç ve yöntem olarak da farklılıklar göstermektedir.

2.1.1. Tarihi Bağlar

Jeolojik devirler döneminde Hatay bölgesinden büyük bir çöküntüyle koparak bir ada haline gelen Kıbrıs'ın ilk sakinleri Anadolu üzerinden gelenler olmuştur.²⁴⁷ Son kazılardan elde edilen buluntular, Anadolu'da Hacılar ve Çatalhöyük gibi neolitik kültür oluşturan insanların Kıbrıs'a yerleştiğini göstermektedir.²⁴⁸ Önce Mısır sonra Hititlerin etkisinde kalan Ada, MÖ. 58 yılında Roma İmparatorluğunun yönetimi altına girmiştir. Bizans İmparatorluğu zamanında ise Anadolu ile bütünleşen bir yaşam düzenine sahip olduğu görülen Kıbrıs'ın 649 yılında Şam Valisi Muaviye tarafından ele geçirilerek İslam

²⁴⁷ Osman Metin Öztürk, **Doğu Akdeniz ve Kıbrıs**, Altinküre Yayınları, 2003, s.13

²⁴⁸ Erol Mütercimler, **Satılık Ada Kıbrıs**, Alfa Yayınları, 2007, s.70.

egemenliğine girdiği görülmüştür. 1425 yılında Venedik yönetimine geçen Ada, 1571 yılında II. Selim ile Osmanlı egemenliğine geçmiştir. Bu süreçte Anadolu topraklarından birçok aile Ada'ya yerleşmiştir. 1571 yılında Osmanlı egemenliğine geçen ve 1878 Osmanlı – Rus Savaşı'na (93 Harbi) kadar 307 yıl fiilen ve resmen Türk egemenliğinde kalan Kıbrıs'ın yönetimi, İngiltere'nin Rus tehlikesine daha etkin müdahalesinin kolaylaştırılması amacıyla 1878 yılında, hükümlerlik hakkı Osmanlı İmparatorluğunda kalmak kaydıyla, İngiltere'ye devredilmiştir. Osmanlı Devleti'nin fermanı ile 1878 yılında adaya asker çıkaran İngiltere 1960 yılına kadar adada egemenlik düzenini korumuştur. Bu egemenlik Osmanlı Devleti'nin Birinci Dünya Savaşı'na katılmasıyla Lozan Anlaşması'na kadar tek taraflı bir ilhak haline dönüşmüştür.²⁴⁹ İngiliz işgali nedeniyle Misak-ı Milli sınırları dışında bırakılan ve Birinci Dünya Savaşı sonrasında Lozan Antlaşması imzalanırken, Türkiye Cumhuriyeti, sınırları dışında kalan eski Osmanlı toprakları üzerinde hak ileri sürmeyeceğini beyan etmiş ve ayrı bir madde ile Kıbrıs'ın Büyük Britanya İmparatorluğu'nun bir parçası olduğunu resmen kabul etmiştir.²⁵⁰ Osmanlı Devleti'nin bakiyesi olarak İngiltere egemenliğinde İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar varlığını sürdüren Kıbrıs, o süreçteki bağımsızlık hareketlerinin genel eğilimi doğrultusunda 1960 yılında bağımsızlığını ilan etmiş Birleşmiş Milletlere üye olmuştur. Bu süreçte, Türkiye, Ada'da yaşayan Türkler nedeniyle Kıbrıs Devleti'nin üç Garantör Devleti'nden birisi olma hakkını Londra ve Zürih Anlaşmalarıyla elde etmiştir. Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Londra ve Zürih Anlaşmalarıyla kurulmasından sonra istikrar çok kısa sürmüş, Rum kesiminin Türkleri dışlayıcı politikaları ve giderek artan şiddet eğilimleri 1963 yılında İngiltere'nin komutası altında üç garantör devletin (İngiltere, Türkiye, Yunanistan) askeri güçlerinin Kıbrıs'ta barışı koruma gayesiyle görev

²⁴⁹ Anıl Çeçen, **Kıbrıs Çıkmazı**, Ankara: 2008, Fark Yayınları, s.58.

²⁵⁰ Lozan Antlaşması Madde 20: “Türkiye, Britanya Hükümetince Kıbrıs'ın 5 Kasım 1914'te açıklanan ilhakını tanıdığını bildirir.”

yapmasına ve BM Güvenlik Konseyi'nin 186 sayılı kararı ile “Kıbrıs Hükümeti”nden şiddeti engelleyecek kararlar almasını talep etmesine kadar uzanmıştır.²⁵¹

4 Nisan 1964 tarihinde kontrolü BM’de olmak üzere Kıbrıs Cumhuriyeti ev sahipliğinde, BM Barış Gücü Kıbrıs’ta göreve başlamış ancak Adada istikrar sağlanamamış, Rum Kesiminin Türklere uyguladığı baskı ve şiddet artarak devam etmiştir. 15 Temmuz 1974 tarihinde EOKA –B örgütü lideri Nikos Sampson’un öncülüğünde Ada’yı Yunanistan’a bağlamak suretiyle “Enosis”i gerçekleştirmek için yapılan askeri darbe sonucu, Türkiye, Garanti Antlaşmalarından doğan hakkını kullanarak, “garantör ülke sıfatıyla” Ada’ya askeri müdahalede bulunmuştur. Türkiye tarafından gerçekleştirilen bu barış harekâtının amacı, Kıbrıs’ta bozulan barışın yeniden tesis edilmesi ve buradaki Türklerin can güvenliğinin sağlanması olarak belirlenmiştir.²⁵² Kıbrıs müzakere sürecinde Rum tarafının uzlaşmazlığı sonucu gelinen aşamada, Cumhuriyet Meclisi 15 Kasım 1983 tarihinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nin ilan edilmesine karar vermiştir. Yaşanan tarihsel gelişmeler boyunca Türkiye Cumhuriyeti’nin Kıbrıs Türk Toplumuna desteği her alanda devam etmiştir. Kıbrıs’taki Türkler siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel geleceğini devam ettirme çabası içerisinde Türkiye’den sağladığı teknik ve mali yardımlarla kendi örgütlenmesini sağlamayı sürdürmüştür.

Yukarıda yer verilen tarihsel özetten de anlaşılacağı üzere, Türkiye’nin KKTC’ye yönelik karşılıksız desteğinin temel nedenlerinden biri Kıbrıs Adası ve Kıbrıslı Türklerle olan tarihi ve kültürel bağlarıdır. Kıbrıs’ın Türkiye için vazgeçilmez olmasının altında yatan temel faktörlerden biri Ada’da yaşayan Türklerin varlığıdır. Bu bağlamda,

²⁵¹ Prof. Dr. Cemalettin Taşkiran, “Kıbrıs Meselesinde Yeni Açılımlar”, **2012 Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu**, Der. Soyalp Tamçelik, Ankara: 2013, EkoAvrasya, s.31.

²⁵² Anıl Çeçen, 2008, s.69.

Kıbrıs'taki Türklerin güvenliğini ve refahının sağlanması Türkiye'nin sorumluluğudur. Osmanlı Devleti'nin bakiyesi topraklarda kalan Müslüman unsurların güvenlik ve sürekliliği çoğu zaman Osmanlı-Türk dış politikasının temel ilkelerinden birisi olmuştur.

2.1.2. Devlet İnşası

1963 yılında Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası'nda yapılan değişikliklerin ardından Kıbrıs Türk Toplumunu devlet mekanizmaları içerisinde ve kamu görevlerinden uzaklaştırılmıştır.²⁵³ 1975 Barış Harekatı'ndan sonra başlayan ve KKTC Devletinin kurulmasının ardından devam eden 'devlet inşası' (*state building*) süreci dış yardımların temel nedenlerinden birisi olmuştur. Çatışma ve ayrılma sonrası yeniden yapılandırma sürecinde çoğu var olmayan devlet mekanizmalarının temelden başlayarak yeniden inşa edilmesi ve işleyen bir devlet mekanizmasının kurulması gerekmektedir.²⁵⁴ Bu süreçte Türkiye örgütsel planlama ve yönetim hakkındaki deneyimlerini aktarmış, devletin temel işlevlerinin tesisi ve yerine getirebilmesi amacıyla dış yardımda bulunmuştur. Türkiye, yeni devletin kendi ayakları üzerinde durabilme aşamasına geçebilmesi için kapasite oluşturma, kurumların güçlendirilmesi ve özel sektörün geliştirilmesi hedeflerini destekleyecek dış yardım politikalarını sürdürmektedir. Bu bağlamda, KKTC'nin devlet inşası sürecinin en önemli destekçisinin Türkiye'nin işbirliği ve teknik desteği olduğu söylenebilir.

2.1.3. Ambargo ve İzolasyonlar

Türkiye'nin gerçekleştirdiği Barış Harekatı sonrasında gittikçe yoğunlaşan fiili ambargolar ve izolasyonlar Kıbrıs'taki Türk kesimini zor durumda bırakmıştır. Bu süreçte, Cenevre Konferansı ile fiilen iki ayrı özerk idarenin bulunduğu üç garantör devlet

²⁵³ James Ker-Lindsay, **The Cyprus Problem**, New York: 2011, s.33.

²⁵⁴ Francis Fukuyama, **Devlet İnşası Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni**, Çev. Türkan Çolak, İstanbul: 2012, Profil Yayınları, s. 137.

tarafından benimsenmiş ancak bu durum Kıbrıs'taki Türklerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yetmemiştir. Türk Federe Devleti'nin kurulmasının ardından 18.7.1975 tarihinde imzalanan Ticaret ve Ödeme Protokolü ile Kıbrıs'taki Türklere yönelik ilk resmi dış yardımlar başlamıştır. İki ülke arasındaki ekonomik ve ticarî ilişkilerin geliştirilmesi ve KTFD'nin ithalat ve ihracat alanlarında karşı karşıya bulunduğu sorunların iktisadi bütünleşmeye zemin hazırlayacak geniş bir işbirliği çerçevesinde ele alınarak çözümlenmesi amacıyla imzalanan Protokol, temelde, Kıbrıs'taki Türklerin karşı karşıya kaldığı fiili ambargolar ve izolasyonların aşılması ve topluma verdiği zararın minimize edilmesi hedefini taşımıştır.²⁵⁵

Ancak Kıbrıs Türk Federe Devleti de sorunların tamamen aşılması için yeterli olmamış, Kıbrıs Türk Halkı, 15 Kasım 1983 tarihinde Federe Meclis'in oybirliğiyle Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ni (KKTC) ilan etmiştir. KKTC'nin ilanının ardından BM Güvenlik Konseyi, 18 Kasım 1983 tarihinde, KKTC'nin BM üyesi tüm devletler tarafından tanınmamasına ilişkin 541 sayılı kararı kabul etmiştir. BM Güvenlik Konseyi 550 sayılı kararında ise, KKTC'de yaşayan Türk kesimini ayrılıkçı hareket olarak nitelendirmiş ve Türk toplumuna yardım edilmemesi ve herhangi bir şekilde desteklenmemesi çağrısında bulunmuştur. BM Güvenlik Konseyi'nin iki kararında da KKTC'ye yönelik açık bir izolasyon politikasının veya hukuki/fiili ambargonun uygulanmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamasına rağmen BM Güvenlik Konseyi'nin KKTC'nin tanınmamasına ilişkin tesis ettiği kararlar KKTC'ye yönelik uygulanan izolasyon ve tecrit politikalarının fiili olarak sürdürülmesine neden olmaktadır.²⁵⁶

²⁵⁵ Bilal Kendirci, **KKTC'de Programlı Ekonomiye Geçiş: T.C. İle KKTC Arasında İmzalanan Ekonomik Programlar ve Uygulama Sonuçları**, BaşbakanlıkUzmanlık Tezi, Ankara: 2012, s.47.

²⁵⁶ Ambargonun hukuken uygulanması, uygulayan açısından yükümlülükler getirmektedir. Zira ambargoyu uygulayan süje ambargonun uluslararası hukuk normlarına uygun olarak tatbik edilmediğini denetlemek durumundadır. Ayrıca ambargo 'tanıma' anlamına da gelmektedir. Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk**, Ankara: 2008, Turhan Kitabevi, s.157.

KKTC'ye karşı hukuken ilan edilmiş bir ambargo uygulaması bulunmamasına rağmen, KKTC'ye yönelik mal ihraç etmeyerek, sportif etkinliklere katmayarak, ticari ilişkileri kurmayarak hukuki değil fakat fiili anlamda ambargo uygulayan çok sayıda uluslararası hukuk süjesi bulunmaktadır. Bu anlamda, KKTC'yi tanımayan uluslararası hukuk süjeleri, tanımamanın gerektirdiği koşullar doğrultusunda hareket etmektedir.²⁵⁷

Yapılan bir çalışmada, izolasyonların KKTC ekonomisine maliyetinin, 1977-2006 yılları arasında 25 Milyar \$ olarak hesaplandığı görülmektedir.²⁵⁸ KKTC'yi ilk ve tek olarak tanıyan Türkiye ise bu yükün hafifletilmesi amacıyla dış yardım yapmayı sürdürmektedir.

2.1.4. Jeostratejik Önem

Kıbrıs'a yönelik yardımlara ilişkin diğer bir gerekçe ise, Ada'nın coğrafi konumunun jeostratejik açıdan taşıdığı önemdir. Kıbrıs'ın Türkiye açısından önemine ilişkin temel eksenlerden birisi olan jeostratejik boyut, insan unsurundan bağımsız bir nitelik taşımaktadır. Bu jeostratejik boyut dar çerçevede, Doğu Akdeniz'deki Türkiye-Yunanistan, KKTC, Kıbrıs Rum Kesimi dengeleri ile ilgiliyken; geniş perspektifte, adanın bölgesel ve küresel stratejiler içindeki yerinden kaynaklanmaktadır.²⁵⁹ Avrupa, Asya ve Afrika'ya hemen hemen eşit uzaklıkta olan ve Dünya ana kıtası içinde merkezi bir konuma sahip olan Kıbrıs'ı Ortadoğu, Doğu Akdeniz, Ege, Süveyş Boğazı, Kızıldeniz ve Körfez üzerinde stratejik hesaplar içinde olan bir gücün ihmal etmesi mümkün

²⁵⁷ Kamuran Reçber, "KKTC'ye İzolasyon Politikalarının Uygulanmasının Uluslararası Hukuk Açısından Değerlendirilmesi", **2012 Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu**, Der. Soyalp Tamçelik, Ankara: EkoAvrasya, 2013, s.55.

²⁵⁸ Ömer Gökçekuş, "A Novel Approach In Calculating the Cost of Economic Isolation", **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, III, Ekim 2009, 70-80.

²⁵⁹ Ahmet Davutoğlu, 2008, s.180.

değildir. Bu bağlamda, Ada'daki Türk varlığının devamı ve desteklenmesi Türkiye'nin dış politikası açısından önemlidir.

2.1.5. Küçük Ada Ekonomisi

Kuzey Kıbrıs'ın ekonomik olarak karşılaştığı en önemli kısıtlardan biri “Küçük Ada (Ülke) Ekonomisi” olmasından kaynaklanmaktadır. BM'nin 1983 tarihli ve 138 (VI) sayılı UNCTAD Raporu ile “Küçük Ada Ekonomileri” kategorize edilerek; tecrit edilmişlik, sınırlı ulaşım ve haberleşme olanakları, çok sınırlı iç pazar, ticaret merkezlerinden uzaklık, pazarlama uzmanlarının eksikliği, sınırlı doğal kaynaklar, birkaç ürüne dayanan ihracat yapısı, yönetimde görev alabilecek nitelikteki insan sayısının azlığı, ağır mali yükler küçük ada ekonomilerinin genel özellikleri olarak sıralanmıştır.²⁶⁰ Küçük ada ekonomilerinin ölçek ekonomilerinden faydalanamamakta, coğrafi kısıtlar sebebiyle dış ticaret faaliyetlerinden yeterince yararlanamamaktadır. Bu çerçevede, küçük ada devletlerinin dışsal şoklara karşı kırılgan ve kendi kontrolleri dışındaki güçlerin etkilerine karşı savunmasız oldukları söylenebilir. Bu bağlamda dış yardımlar ve yardım yönetimi KKTC gibi küçük ada ekonomilerinde önemli bir etki alanı yaratmaktadır.²⁶¹ Yardımların temel uygulama alanlarının uzun vadeli istihdam yaratacak ve altyapıyı kuvvetlendirecek sektörlerle kaydırılması sürdürülebilir ekonomik bir yapılanma açısından önemlidir. Dış yardımlar, küçük ada ekonomilerinde özel sektörün canlandırılması ve özel sektör yatırım harcamalarında uyarıcı etki yaratması açısından önem taşımaktadır.

²⁶⁰ Devrim Karaman, **Küçük Ada Ekonomileri ve Kuzey Kıbrıs**, Ankara, 2005, Hacettepe Üniversitesi, s.6.

²⁶¹ P. Collier ve D. Dollar, **Aid, Risk and Special Concerns of Small States**, Development Research Group, The World Bank, Washington: 1999, s.10.

2.1.6. Ekonomik Yapı

KKTC’de mal ve hizmet üretimi 300.000 kişi civarında bir nüfusa yönelik olduğundan, üretim yapısı birçok sektörde, ölçek avantajı sağlayabilecek büyüklüğe ulaşamamaktadır. Doğal enerji kaynaklarının bulunmaması ve ulaşım maliyetlerinin, siyasi tanınmamışlığın getirdiği sorunlar ve elektrik, su, gıda, barınma gibi sabit maliyetlerin yüksek olması olumsuzlukların artmasına neden olmaktadır. Tüm bu olumsuzlukların yanında, KKTC ekonomisinde, kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki ağırlığı, yüksek bütçe ve dış ticaret açıkları, bütçenin büyük bir kısmının personel giderlerine ve transferlere gitmesi, cari harcamaların ve yatırımların yapılması ile özel sektörün desteklenmesi için yüksek oranda Türkiye’den gelen finansmana duyulan ihtiyaç, KKTC’de para basma yetkisine sahip bir otorite olmaması nedeniyle emisyon gelirinin elde edilememesi, para politikası araçlarının kullanılamaması, kamudaki ücretlerin ve sosyal hakların getirdiği cazibe nedeniyle emek piyasasının sağlıklı olmayan yapısı gibi olumsuzluklar KKTC ekonomik yapısı içerisindeki önemli sorun alanlarıdır.

Kuzey Kıbrıs’taki ekonomik yapı vatandaşlarına istikralı ve sürdürülebilir bir refah düzeyinin tesis edilmesini zorlaştırmaktadır. Bugüne kadar sağlanmış olan refah düzeyinin herhangi bir üretim kapasitesine bağlı olmadan geliştiği görülmektedir. Tamamen kamu ve hizmet sektörü ile ayakta duran yapı; etkin, sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomik düzenin oluşmasına engel olmaktadır.²⁶² Ayrıca özellikle uluslararası yatırımların önünü açabilecek imkanların ve hukuksal altyapının da yeterince gelişmemiş

²⁶² TEPAV, Kuzey Kıbrıs Ekonomisinin Dönüşüm Sorunu ve Çözüm Önerileri: Yeni Bir Özel Sektör Geliştirme Gündemi ve Ekosistem Ekonomi Yönetimi Yapısı, Devlette Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi, Ankara: 2012, s.12.

olması ekonominin güçlenmesine katkı sağlayabilecek girişimlere sekte vurmaktadır.²⁶³

Bu yapılanmanın temelinde küçük bir ada ekonomisi olmasının yanı sıra sorunları derinleştiren özgül koşulların olduğu görülmektedir. Bu koşullar dışsal faktörlerden olduğu kadar yanlış ekonomi yönetimlerinden ve yardım bağımlılığına yol açan yanlış dış yardım politikalarından etkilenmektedir.

Ayrıca, KKTC’de makroekonomik politikalar ve ekonomi yönetimi alanında bir boşluk bulunmaktadır. Ekonomi ve Enerji Bakanlığındaki uygulama ve kapasite eksikliği, Devlet Planlama Örgütü (DPÖ)’nün işlevsizleştiği algısı, Başbakanlıkta bu işlevi üstlenecek bir yapı bulunamaması ve Maliye Bakanlığının mali konularla sınırlı çalışmaları bu yönetsel ve fonksiyonel boşluğu pekiştirmektedir. Ekonomik anlamda stratejiler ve hedefler içeren Ekonomik Programlar bu boşlukta bir ikame etkisi yaratmaktadır.

Küçük ada ekonomisi olmak dışındaki sorunların çözülmesini beklemek iktisadi bir yaklaşımı yansıtmamaktadır. Bu bağlamda, KKTC ekonomisine ilişkin yapısal dönüşüme katkı sağlayacak dış yardım programları sürdürülmekte, yardımların KKTC ekonomisinin ihtiyaç duyduğu yeterli altyapıyı kurarak KKTC ekonomisini sağlam ve rekabet edebilir bir şekilde yapılmasına çalışılmaktadır. Ekonomik programların yürütülmesinin sağlanmasının, teknik işbirliği ve altyapı proje yardımlarının KKTC ekonomisi için önemli bir yere sahip olduğu düşünülmektedir. Bu itibarla Türkiye Su Temin Projesi başta olmak üzere tüm sektörlerde birçok altyapı yatırımını finanse etmekte, özel sektörün gelişimini sağlamak için reel sektör projelerini desteklemektedir.

²⁶³ 27 Mayıs 2016 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti hükümeti Arasında İktisadi ve Mali İşbirliği Anlaşması eki **2016-2018 Yapısal Dönüşüm Programı** s.75.

2.1.7. Güney Kıbrıs ile Ekonomik Dengenin Korunması

Osmanlı Devleti'nde de benzer olan sosyo-ekonomik yapı İngiliz döneminde de sürmüştür, 1974'e kadar sanayi üretimi, hizmet ve finans sektöründe Rumların; tarım ve bürokraside Türklerin ağırlığı devam etmiştir. 1960'tan sonra Ada'nın ulusal ekonomik gelişme modeli üretim, hizmetler ve finans sektörüne dayandığından tarım ve bürokraside yoğunlaşmış Türk işgücü sınıfsal olarak gerilemiştir. Özellikle 1963'ten sonra Rumların Anayasa'yı tek taraflı değiştirerek Türkleri Devlet yönetiminden dışlaması ve şiddet eylemlerini artırmasıyla Türkler daha güvenli gördükleri bölgelere çekilmek zorunda kalmış, yükselen ekonomik olanaklardan ve sermaye birikiminden pay alamayarak yoksullaşmışlardır. Rumlar ise ekonomik sektörlerde gelişmeye devam etmişlerdir.²⁶⁴

1974'ten sonra Kuzey Kıbrıs'ta oluşan yeni ekonomik ve politik coğrafyada, Rumların uygulamaya çalıştığı sistematik şiddetin etkisiyle yaşanan zorunlu göçler sebebiyle, ekonomik faaliyet yürütebilecek nüfus olmadığı ortaya çıkmıştır. Ada'da oluşan eksik işgücü Türkiye'den yapılan göçlerle giderilmeye çalışılmıştır. Bu durum Kıbrıs'ta Türk varlığını yeniden güçlendirmek için de politik bir fırsat olarak görülmüştür. Ölçek ekonomileri sorununun aşılması, ekonomik canlanmanın sağlanmasında KKTC'ye yapılan kalkınma yardımlarının yanı sıra Türkiye'den giden nüfus da etkili olmuştur. Sadece işgücü olarak giden nüfus değil, KKTC'de olan Türk askeri varlığı ve sayısı 50.000'i aşan yükseköğretim öğrencisi²⁶⁵ ekonomik hayatın canlanmasında büyük rol oynamaktadır. Askeri varlığın ekonomiye olan etkisi kesin veriler olmadığından hesaplanamamaktadır. Yükseköğretim sektörünün ülkeye katkısına

²⁶⁴ Hatice Kurtuluş ve Semra Purkis, **Kuzey Kıbrıs'ta Türkiyeli Göçmenler**, Kültür Yayınları, 2012, İstanbul, s.5.

²⁶⁵ 2016-2017 döneminde KKTC'de toplam 93.223 üniversite öğrencisi öğrenim görmektedir. Bu öğrencilerin 52.112'si Türkiye, 13.573'ü KKTC, 27.538'i üçüncü ülke vatandaşıdır. Türkiye, KKTC'deki devlet üniversitelerinin yatırım ve cari harcamalarına katkı sağlamakta, yükseköğretim sektöründe bilimsel ve teknolojik altyapının geliştirilmesi ve çalışmaların desteklenmesine ilişkin projeleri finanse etmektedir. T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **2016 KKTC Ekonomi Durum Raporu**, Lefkoşa, 2017, s.106.

ilişkin 2012 yılında yapılan bir çalışmada, KKTC gayri safi yurtiçi hasılası içerisinde yükseköğretim sektörünün yüzde 25-30 civarında paya sahip olduğu ifade edilmiştir.²⁶⁶

Ada'daki Türk varlığını korumak ve artırmanın en temel yollarından biri refah düzeyinin artırılması olarak görülmüş, Türkiye bu dönemde Kıbrıs'taki Türk varlığını desteklemek ve refah düzeyini artırmak üzere sistematik olarak kalkınma yardımı yapmaya başlamıştır. KKTC'de yaşayan vatandaşlar için refah seviyelerini karşılaştırabilecekleri ilk örnek geleneksel rakip oldukları ve 2004 sonrası Kıbrıslı Türklerin haklarını gasp etmek suretiyle Ada'nın sözde yegâne devleti olarak haksız şekilde AB'ye alınan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY)'dir. GKRY katılım öncesi ve sonrası AB bütçesinden aldığı destekle ekonomik refah seviyesini artırmıştır. KKTC'nin GKRY ile ekonomik dengesinin korunması ve GKRY ile arasında aleyhte oluşabilecek ticaret kaymasının engellenmesini teminen KKTC'ye sağlanan yardımlar güçlü bir şekilde devam etmiştir. GKRY'nin kişi başına düşen milli gelirinin yüksek olmasından dolayı GKRY OECD verilerinde “gelişmekte olan ülke” pozisyonunda yer almamakta ve aldığı yardımlar resmi kalkınma yardımı olarak gözükmemektedir. Ancak GKRY AB'nin ortak bütçesinden, AB prensipleri gereği, Birlik içerisinde görece refah seviyesi daha düşük olduğundan bütçeye sağladığı gelirden daha fazla kaynak kullanmaktadır.²⁶⁷

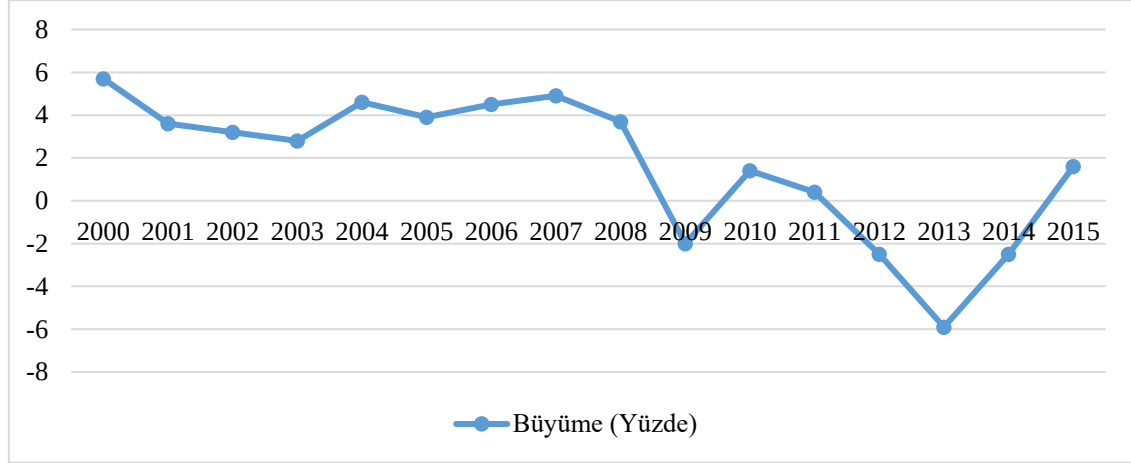
GKRY 1975 yılından itibaren sürekli büyüyen bir ekonomiye sahipken, 2008 yılında yaşanan küresel finans kriz, mali disiplinin bozulması, Evangelos Florakis Deniz

²⁶⁶ Technopolis Group, **KKTC Yükseköğretim Sektörüne İlişkin Durum Tespiti Çalışması**, KKTC, 2012, s.12. <<http://www.kei.gov.tr>>, (11 Temmuz 2018).

²⁶⁷ Avrupa Komisyonu, <http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm>, (6 Temmuz 2018).

Üssünde yaşanan patlama²⁶⁸ ve en son olarak Yunanistan’da yaşanan ekonomik krizle birlikte, gereğinden fazla büyüyen finans sisteminin çökmesi neticesinde ciddi bir krizle karşı karşıya kalmış, ekonomi 2009-2013 döneminde önce durağanlaşmış, sonra küçülmüştür. GKRY’nin ekonomik büyüme trendi Grafik-9’da görülmektedir.

Grafik 9: GKRY Büyüme Hızı (Yüzde)



Kaynak: CYSTAT (Statistical Service of Cyprus), <<http://www.cystat.gov.cy>>, (5.7.2018)

Krizden çıkmak için Troyka (Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve IMF) ile 2013 yılı Mart ayında bir memorandum imzalanmıştır. Memorandumla finans sistemine yönelik ciddi tedbirlerin alınması, mali disiplinin sağlanması ve yapısal reformların hayata geçirilmesi koşullarıyla GKRY’ye 10 milyar Euro finansman desteği sağlanmıştır.

KKTC ile GKRY’nin 2001-2015 yılları arasındaki bazı ekonomik göstergelerinin mukayesesi Tablo-3’te görülmektedir.

²⁶⁸ 2009 yılında Suriye’ye gitmek üzere gönderilen mühimmatların içerisinde olduğu bir geminin el konularak çekildiği Evangelos Florakis Deniz Üssünde, 2011 yılı Temmuz ayında meydana gelen patlama, ülkenin en büyük elektrik santrali olan Vasillikos Santralinde ciddi hasara yol açmış, zor durumdaki ekonomiye bir darbe daha vurmuştur. Patlamanın maliyeti 2,4 milyar Euro (GSYH’nın yüzde 14’ü) olarak hesaplanmakla birlikte, yaşanan elektrik kesintileri ve enerji tasarrufu uygulamaları turizm ve diğer hizmet sektörlerini de olumsuz etkilemiştir. Patlama nedeniyle ihtiyaç duyulan enerji açığı 2011 ve 2012 yıllarında KKTC’den elektrik satın alınarak karşılanmıştır. Eirini Kouloudi, **Understanding of the Financial Crisis in Cyprus, Its Effects and the Post Crisis Strategy**, Master Tezi, University of Macedonia, Ekim 2014, s.16.

Tablo 3: KKTC-GKRY Ekonomik Göstergeleri (2001-2015)

	Büyüme (%)		GSYİH (Milyar ABD Doları)		Fert Başı/GSMH (Bin ABD Doları)		İşsizlik (%)		Enflasyon (%)	
	GKRY	KKTC	GKRY	KKTC	GKRY	KKTC	GKRY	KKTC	GKRY	KKTC
2001	3,6	-5,4	10,5	1	15	4,3	4	1,6	3,6	76,8
2002	3,4	6,9	11,6	1	16,3	4,4	3,3	1,6	0,7	24,5
2003	2,4	11,4	14,5	1,2	20,2	5,9	4,1	1,3	3,9	12,6
2004	4,5	15,4	17,4	1,7	24	8	4,3	10	3,5	11,6
2005	3,7	13,5	18,7	2,2	25	10,5	5,3	8,2	4	2,7
2006	4,5	13,2	20,4	2,7	27	11,8	4,5	9,4	3,4	19,2
2007	4,8	1,5	24	3,5	31	14,7	3,9	9,4	3,1	9,4
2008	3,8	-3,4	27,8	3,9	35	16,1	3,6	9,8	4	14,5
2009	-1,7	-5,7	26	3,4	32	13,9	5,3	12,4	0	5,7
2010	1,3	3,7	25,6	3,7	30	14,7	6,2	11,9	2	3,3
2011	0,3	3,9	27,4	3,8	32	15,4	7,8	9,5	2	14,7
2012	-3	1,8	25	3,8	29	15	11,8	8,7	1,8	3,6
2013	-5,9	1,1	24	3,9	28	15,3	15,8	8,4	-1	10,2
2014	-1,4	4,8	23,3	3,7	27,4	15,1	16	8,3	-1,5	6,5
2015	1,9	4	19,6	3,7	23,2	13,7	14,9	8,2	-1,1	7,8

Kaynak: World Bank, <<https://data.worldbank.org/country/cyprus?view=chart>>, (5 Temmuz 2018) ve KKTC Devlet Planlama Örgütü, <<http://www.devplan.org/frame-tr.html>>, (5 Temmuz 2018).

KKTC'nin GKRY ile ekonomik dengesinin sağlanması ihtiyacı devam etmektedir.

KKTC'de sürdürülebilir etkin bir ekonomik yapının tesisi ve GKRY ile ekonomik dengenin sağlanması açısından Türkiye'den sağlanan yardımlar önemini korumaktadır.

2.2. Türkiye ile KKTC Arasında Ekonomik ve Mali İşbirliği

1878 yılında İngiltere ile Osmanlı Devleti arasında Rus tehlikesine karşı gizli savunma anlaşması imzalanmak suretiyle Kıbrıs, geçici bir süreyle fiilen; Birinci Dünya Savaşı'nı gerekçe göstererek 1914 yılında Ada'yı ilhak etmesinin ardından 1923 Lozan

Anlaşmasıyla resmen İngilizlere devredilmiştir. İlk olarak 1931 yılında İngilizlere karşı Kıbrıslı Rumlar tarafından başlatılan ayaklanma, 1950’li yıllarda Kıbrıs’ta yaşayan Rumların “Enosis”²⁶⁹ idealini gerçekleştirme çabalarının güçlenmesiyle Kıbrıs Türkü üzerindeki şiddetini artırmıştır.²⁷⁰ Yaşanan bu gelişmeler Türkiye’nin Ada’ya olan ilgisini tekrar canlandırmıştır. 11 Şubat 1959 tarihli Zürih Anlaşması ve 19 Şubat 1959 tarihli Londra Anlaşması Ada’da yaşayan iki toplumun ortaklığı, toplumsal alanda otonomi ve anlaşmaya varılan yapının, Türkiye, Yunanistan ve İngiltere tarafından garanti edilmesi ilkelerine dayanan uzlaşma ile kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti, 1963 yılında Rum tarafının Anayasa’da yaptığı Kıbrıslı Türkler aleyhine olan düzenlemelerle meşruiyetini kaybetmeye başlamış ve 1974 yılına kadar yaşanan süreçte Kıbrıslı Türkler baskı altına alınmış, idari, ekonomik ve sosyal alandan dışlanmıştır.

Bu süreçte, ekonomik bakımdan güçsüz gruplar halinde yaşayan Kıbrıs Türk Toplumunu, Barış Harekatı sonunda Ada’nın yaklaşık yüzde 33’ünü kapsayan bir bölgede yaşama ve ekonomik faaliyette bulunma hakkına kavuşmuştur. Bu alanda sahip olunan kaynakların idaresi ve işletilmesi ile Türk kontrolündeki bölgenin geliştirilmesi için gerekli altyapıların tamamlanması ve daha sonra kurulan ve fiili izolasyon ve ambargolarla karşılaşan KKTC’nin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatının düzenli bir biçimde işlemlerini sağlamak amacıyla Türkiye’den KKTC’ye yönelik finansal destekler resmiyet kazanmıştır. 1974 yılından bu yana Türkiye ile KKTC arasında çok yakın ekonomik ilişki bulunmakta ve iki ülke aynı para birimini (TL) kullanmaktadır.

²⁶⁹ Enosis, Yunanlıların “Megali İdea” hedefi çerçevesinde, Kıbrıs’ın Yunanistan’a bağlanmasını ifade etmektedir. Kelime anlamı ilhak olan Enosis, ilk Megali İdea haritasının çizildiği 1791 yılından beri konu edilmektedir.

²⁷⁰ Bahadır Bümin Özarslan, **Uluslararası Hukuk Açısından Kıbrıs Sorunu ve Avrupa Birliğinin Yaklaşımı**, IQ Yayıncılık, 2007, İstanbul, s.26.

1974 yılında başlayan yardım ilişkisi, 1997 yılına kadar ikili protokollerle devam etmiştir. 1997 yılında imzalanan Ekonomik İşbirliği Protokolü ile yardım işbirliğinin niteliği değişmiş, bu tarihten itibaren Türkiye belirli dönemleri kapsayan yardım taahhüdünde bulunmaya başlamış, bu yardım karşılığında ise KKTC tarafı yapısal reformlar yapma taahhüdünde bulunmuştur. 2001 yılına kadar iki ülke arasında imzalanan anlaşmalar çerçevesinde gelişen yardım ilişkisi 12 Ocak 2001 yılında imzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü ekinde yer alan Ekonomik Programlarla sürdürülmeye başlanmıştır. Ekonomik Programlarla temel olarak sağlam ekonomik temeller üzerine inşa edilmiş, rekabet edebilir ve sürdürülebilir bir yapı oluşturulmak istenmiştir. Bu kapsamda, KKTC'nin yapısal ekonomik dönüşümünü sağlayacak parametreler ve hedefler belirlenmiş ve Ekonomik Programlar bu çerçevede kurgulanmıştır.²⁷¹ Tezin bu bölümünde Türkiye ile KKTC arasında 2001-2015 yılları arasında imzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri uyarınca uygulamaya konulan Ekonomik Programlar ve aynı dönemdeki KKTC ekonomisi incelenecektir. Son olarak da Türkiye'nin yaptığı yardımların KKTC kamu maliyesi üzerindeki etkileri irdelenecektir.

2.2.1. 2001-2015 Ekonomik Programlar

1974-2000 yılları arasında Türkiye ile KKTC arasındaki ekonomik ve mali ilişkiler iki ülke arasında imzalanan protokoller ile belirlenmiştir. 12 Ocak 2001 tarihli Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü ile ilk defa Türkiye'den KKTC'ye yapılacak yardımlar, KKTC Hükümetinin yapacağı yapısal reform ve ekonomik önlemleri içeren programın uygulanması şartına bağlanmıştır. Daha sonraki yıllarda da iki ülke arasında imzalanan

²⁷¹ Bilal Kendirci, "Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Arasında İmzalanan Ekonomik Programlar ve Özellikleri", **Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu 2012** (Ed. Soyalp Tamçelik), 2013, s.255-320.

Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri kapsamında Ekonomik Programlar uygulanmaya devam etmiştir. Bu programlar sırasıyla:

- 12 Ocak 2001 tarihli “*Ekonomik İstikrar Programı*”
- 24 Eylül 2001 tarihli “*KKTC Ekonomik İstikrar ve Üretime Dayalı Büyümeye Geçiş Programı*”
- 18 Nisan 2003 tarihli “*Acil Ekonomik Önlemler Programı*”
- 23 Haziran 2004 tarihli, “*Yeni Dönemin Vizyonuna Uyumlaştırılmış Ekonomik ve Mali Düzenlemeler Programı*”
- 4 Haziran 2005 tarihli “*Yeniden Yapılandırma ve Ekonomik Kalkınma Programı*”
- 4 Nisan 2007 tarihli “*2007-2009 Dönemi Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yapılandırma ve Destek Programı*”
- 5 Kasım 2009 tarihli “*2010-2012 Dönemi Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı*”
- 4 Aralık 2012 tarihli “*2013-2015 Dönemi Sürdürülebilir Ekonomiye Geçiş Programı*” uygulamaya konulmuştur.

2001 yılı, KKTC’de 2000 yılındaki bankacılık krizinin en fazla hissedildiği yıl olmuştur. Yaşanan ağır ekonomik bunalım sebebiyle halkın özellikle finans sektöründekiler olmak üzere ekonomik kurumlara güveni kalmamış, tüketim harcamaları kısıtlanmış, bankalardaki mevduatlar süratle azalmaya ve yurtdışına çıkmaya başlamıştır. Bankalarda paraları batan 90.000 mudi ekonomik olmanın ötesinde ağır bir sosyal vaka haline gelmiştir. Bu dönemde KKTC bütçe açığının giderek artmasının getirdiği yüklerle birlikte KKTC’de yapısal reformların aciliyeti önem kazanmıştır. Yaşanan ekonomik

bunalımın aşılması için Türkiye’den ilave kaynak akışıyla birlikte Ekonomik Programlar çerçevesinde bir dizi ekonomik içerikli tedbirlerin alınması öngörülmüştür.²⁷²

Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti 12 Ocak 2001 tarihinde, KKTC ekonomisinin sürdürülebilir bir kalkınma süreç ve hızına kavuşturulup, üretim düzeyi ve refah seviyesinin yükseltilmesi amacıyla "Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü” imzalamış ve iki ülke arasındaki yardım ilişkisinde ilk olma özelliğini gösteren eki “Ekonomik İstikrar Programı” uygulamaya konulmuştur.²⁷³

12 Ocak 2001 tarihli Protokol ve eki Ekonomik İstikrar Programı, Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ve KKTC’deki bankacılık krizinin daha da derinleşmesi nedeniyle, gözden geçirilmiştir. İki ülke arasında 24 Eylül 2001 tarihli Ek Protokol imzalanarak Ekonomik İstikrar Programı revize edilmiş ve Ekonomik İstikrar ve Üretime Dayalı Büyümeye Geçiş Programı uygulamaya konulmuştur. Programın temel hedefi, mali piyasalarda güvenin güçlendirilmesi, 2000 yılında yaşanan bankacılık sorunlarının tekrar yaşanmaması için gerekli yasal ve idari düzenlemelerin yapılması, yatırımlara yönelik etkin bir teşvik sisteminin kurularak özel sektörün yatırımlarının artırılması, özel sektör yatırımlarına mali sektörün daha fazla kredi vermesini sağlamak üzere kamunun borçlanmasının azaltılması, sıkı maliye politikası uygulanması, mal ve hizmet piyasalarında rekabet ortamının iyileştirilmesi amacıyla tekelleşme ve kartelleşmenin önüne geçilmesi ve mal ve hizmet maliyetlerinin düşürülerek tüketicinin uygun fiyatla ediniminin sağlanması olarak belirlenmiştir. Program, daha sonra üç defa revize

²⁷² KKTC Merkez Bankası, **Yıllık Rapor 2002**, Lefkoşa, 2003, s.1-2. Bilal Kendirci, 2013, s.265.

²⁷³ Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüsavirliği, **T.C.-KKTC Arasında İmzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri ve Uygulanan Programlar**, 2009, Ankara, s.59-86.

edilmiştir. Yapılan revizelerde; kamudaki istihdamın sınırlandırılması, bütçe açığının azaltılmasına yönelik tedbirler alınması yer almıştır.²⁷⁴

18 Nisan 2003 tarihinde Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü imzalanarak 30 maddeden oluşan Acil Ekonomik Önlemler Programının uygulamasına geçilmiştir. Bu programla, KKTC ekonomisinin güçlendirilmesi, sürdürülebilir kalkınma hızına kavuşturulması, üretim düzeyi ve refah seviyesinin yükseltilmesi, reel sektörün desteklenmesi ve sorunlarının çözülmesi için kısa sürede gerekli acil ekonomik önlemlerin alınması ve politikaların uygulanması amaçlanmıştır. Programın temelinde, KKTC’de üretim imkânlarının geliştirilmesi, özel sektörün ekonomi içerisindeki payının artırılması, yabancı yatırımların ülkeye gelmesini teşvik edecek önlemlerin alınması, turizm, yükseköğretim, finans ve ihracata dayalı sanayi sektörlerinin geliştirilmesine öncelik verilmesi gibi önlemlerle reel sektörün geliştirilmesinin sağlanması yer almaktadır.²⁷⁵ Acil Önlemler Programının önceki Programlardan temel farkı, KKTC’deki üretimin artırılmasının önündeki engellerin kaldırılması ve özel sektörün etkin bir şekilde teşvik edilmesini amaçlamasıdır.²⁷⁶

Acil Önlemler Programı iki defa revize edilmiştir. İlk revizyon, 24 Nisan 2004 tarihinde yapılan referandumla Annan Planı’nın sonuçsuz kalmasıyla 23 Haziran 2004 tarihinde yapılmıştır. Türk tarafının Annan Planı’nı kabul etmesinin izolasyonları kaldıracak bir öngörü ortaya koymasının getirdiği yaklaşımla Yeni Dönemin Vizyonuna Uyumlaştırılmış Ekonomik Mali Düzenlemeler Programı yürürlüğe konulmuştur.

²⁷⁴ 12 Ocak 2001 tarihli Ekonomik İstikrar Programı. Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği, 2009, s.59-86.

²⁷⁵ 18 Nisan 2003 tarihli Acil Ekonomik Önlemler Programı. Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği, 2009, s.86-106.

²⁷⁶ Bilal Kendirci, 2013, s.267.

Oldukça kapsamlı olan Program, KKTC'deki yatırım ve üretim ikliminin düzeltilmesi sağlanarak ekonominin rekabet gücünün artırılması, düşük enflasyon ve makul reel faiz oranlarını sağlayacak ve finans sistemini yeniden yapılandıracak çalışmaları sürdürecektir. önlemlerin alınmasını amaçlamaktadır.²⁷⁷

Güney Kıbrıs Rum Yönetiminin Ada'nın tamamını temsil ettiği iddiasıyla Avrupa Birliği üyesi olmasının ardında çözüm ve AB üyeliği ihtimali çerçevesinde yapısal dönüşümün kısa sürede tamamlanmasına karar verilmiştir. Bu maksatla, rekabet koşullarının geliştirilmesi ve mali sektör ile reel sektörün güçlendirilmesi, kamu kesiminin büyüyen ekonomi içerisindeki payının küçültülmesi ve devletin düzenleyici ve denetleyici rolünün öne çıkarılması ekseninde kurgulanan Program sosyal güvenlik sistemi, kamu kesimi, tarım, enerji, eğitim, vergi, rekabet, tüketici hakları ve diğer alanlarla ilgili yasal değişikliklerin yapılması hedeflerini içermiştir.

Önceki Programların ülkede yaşanan referandum, seçim süreçleri ve Meclis aritmetiği dolayısıyla uygulanamadığı ve ihtiyaç duyulan birçok yasal düzenlemenin yapılmadığı gerekçesiyle 4 Haziran 2005 tarihinde ikinci kez yapılan revizyonla birlikte Yeniden Yapılandırma ve Ekonomik Kalkınma Programı uygulamaya konulmuştur. Başta sosyal güvenlik olmak üzere muhtelif nedenlerden kaynaklanan kamu açıklarının azaltılması, üretim ve ihracatın önündeki engellerin kaldırılması, ihracata dönük ve rekabet gücü yüksek üretim sektörlerinin desteklenmesi, turizm, yükseköğretim ve bankacılık gibi alanlarda kaliteli ve yaygın hizmet sunumuna ulaşılması ve sürdürülebilir ekonominin sağlanması açısından hayati öneme sahip olduğu belirtilmiştir.²⁷⁸

²⁷⁷ 23 Haziran 2004 tarihli Yeni Dönemin Vizyonuna Uyumlaştırılmış Ekonomik Mali Düzenlemeler Programı. Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği, 2009, s.166-181.

²⁷⁸ 4 Haziran 2005 tarihli Yeniden Yapılandırma ve Ekonomik Kalkınma Programı. Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği, 2009, s.196-219.

20 Temmuz 2006 tarihinde iki ülke arasında imzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü ile 2007-2009 dönemini kapsayan Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yapılandırma ve Destek Programı uygulamaya konmuştur. Program kapsamında, “Kamu Reformu”, “Sosyal Güvenlik”, “Yerel Yönetimler Reformu” ve “KİT Reformu” uygulamalarını 2007, 2008 ve 2009 yıllarında da mali disiplin içerisinde sürdürmek, bu reformlarla giderlerde tasarruf sağlayarak, gelirleri reel sektörü olumsuz etkilemeyecek şekilde artırmak, KKTC Merkez Bankasından ve diğer bankalardan borçlanmamak, cari bütçe açığını 2007 yılında 125 Milyon TL’ye, 2008 yılında 100 Milyon TL’ye ve 2009 yılında 75 Milyon TL’ye indirmek hedeflenmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla; Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması, Reel Sektörün Desteklenmesi ve Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması başlıkları altında birçok düzenleme öngörülmüştür.²⁷⁹

20 Temmuz 2009 tarihinde, Protokol’de yapılan değişiklikle Türkiye, 20 Temmuz 2006 tarihli Protokol’de öngörülen finansman desteğine ek olarak 350 Milyon TL’ye kadar olmak üzere ilave hibe ve/veya kredi yardımında bulunmayı taahhüt etmiş; KKTC Hükümeti ise Protokol ekinde yer alan acil ekonomik önlemleri uygulamayı taahhüt etmiştir.²⁸⁰ Acil önlemler olarak; kamuya yeni alınacak personel için uygulanacak barem yasası çıkarılması, 2009 yılında KİT’ler ve fonlar dahil kamuya yeni personel alınmaması, yeni borçlanma yapılmaması, bütçe kanunda yer alan mali disiplini sağlamaya yönelik önlemlerin titizlikle uygulanmasına devam edilmesi, İcra iflas Yasası’nda gerekli düzenlemeler yapılarak icra sürelerinin kısaltılması, KTHY’nin kamuya yük olmaktan çıkarılması için özelleştirme de dahil olmak üzere olası yöntemler değerlendirilerek belirlenecek yöntemin uygulama takvimi oluşturulması, Gazimağusa

²⁷⁹ Başbakanlık Kıbrıs İşleri Başmüşavirliği, 2009, s.248-266.

²⁸⁰ 24.10.2009 tarihli ve 27386 sayılı Resmi Gazete.

Limanı'nın uluslararası denizcilik normlarına uygun hale getirilmesi için master plan çalışmalarının tamamlanması, 2009 yılı bütçesinde belirlenen alanlarda 150 Milyon TL'lik tasarruf sağlamasına yönelik önlemler alınması belirlenmiştir. Bütçe açığı hedeflemesinin ilk defa bu Protokol ile yapıldığı görülmektedir. Ayrıca, “Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yapılandırma ve Destek Programı” daha önce hazırlanan programlarla birçok ortak nokta taşımakla birlikte, reel sektörün desteklenmesi daha ayrıntılı düzenlenmiş ve KKTC'nin dış yardım bağımlılığının azaltılması hedeflenmiştir.²⁸¹

Bu dönemde, taahhüt edilen yardım miktarının program döneminde yeterli olmaması üzerine ilave finansman desteğinin yapılmak zorunda kaldığı, küresel finans krizinin de etkisiyle ekonomide küçülme yaşandığı, ikinci ek protokol uyarınca alınması gereken acil ekonomik önlemler gereği yapılması gereken yapısal düzenlemelerin yapılmadığı değerlendirilebilir.

5 Kasım 2009 tarihinde iki ülke arasında, 2010-2012 dönemi için Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü imzalanmış bu kapsamda Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı yürürlüğe girmiştir. Kamunun Etkinliği ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı, Orta Vadeli Plan (OVP) mahiyetindedir. Programın hedefi “kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılarak, sürdürülebilir bir büyümeyi teminen özel sektöre dayalı, rekabet gücü yüksek bir ekonomik ortamın yaratılması” olarak belirlenmiştir.²⁸²

²⁸¹ Bilal Kendirci, 2013, s.290.

²⁸² 5 Kasım 2009 tarihli 2010-2012 dönemi Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı.Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, <<http://www.kei.gov.tr/>>, (13 Şubat 216).

4 Aralık 2012 tarihinde iki ülke arasında Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü imzalanmış, Sürdürülebilir Ekonomiye Geçiş Programı yürürlüğe girmiştir. 4 Aralık 2012 tarihinde imzalanan Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü eki olarak yürürlüğe giren 2013-2015 dönemini kapsayan bu programın temel amacı; Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti halkının refah seviyesinin artırılması doğrultusunda sürdürülebilir ve rekabet edebilir bir ekonomik yapının istikrarlı büyümesini sağlamak, istihdamı artırmak, sağlanan mali disiplini sürdürülebilir kılmak ve dışa bağımlılığı azaltmak, yurt içi tasarrufları artırmak, tasarrufların yatırıma dönüşmesini sağlamak ve böylece makroekonomik istikrarı güçlendirmek olarak belirlenmiştir.²⁸³

Program döneminde; kamu hizmetinin kalitesinin artırılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, yatırım ortamının iyileştirilmesi, girdi maliyetlerinin düşürülmesi ve katma değeri yüksek ihracat odaklı mal ve hizmet üretimin geliştirilmesi, AR-GE ve yenilikçiliğin geliştirilmesine yönelik programların hazırlanarak etkin bir biçimde uygulanması, enerjide arz güvenliğinin sağlanması ve kayıt dışı ekonomi ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi hedeflenmiştir.

Kamu sektörünün çeşitli alanlarda özel sektör ile rekabet eder durumu ortadan kaldırılarak, devletin düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonları yaygınlaştırılmak suretiyle, iki sektörün birbirini tamamlayıcı rol üstlenmesi sağlanması, özel sektörün rekabet gücünü, kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artıran yapısal dönüşüm politikalarının uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

²⁸³4 Aralık 2012 tarihli Sürdürülebilir Ekonomiye Geçiş Programı Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi. <<http://www.kei.gov.tr/>>, (15 Şubat 2016).

2.2.2. Programlara İlişkin Genel Değerlendirme

2001 ve 2015 yılları arasında uygulamaya konulan ekonomik programların ortak içeriği; kamu kesiminin ve mali sektörün yeniden yapılandırılması ile kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılması ve reel sektörün (özellikle turizm ve yükseköğretim) desteklenmesi temelinde şekillenmiştir.

2.2.2.1. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması

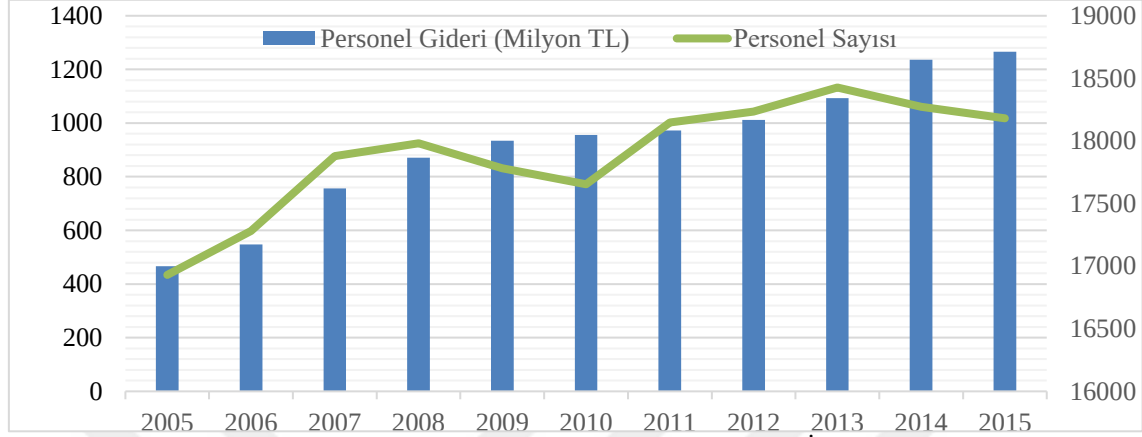
KKTC ekonomisinin özgün koşulları -izolasyonlar sebebiyle uluslararası finans kaynaklarına erişim zorluğu, para basma yetkisine sahip bir otoritenin olmaması- maliye politikası uygulamalarının önemini artırmaktadır. Ekonomik Programlarda mali disiplinin sağlanması ve kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılması öne çıkan hedefler olmuştur. Bu bağlamda; bütçe açığının azaltılması, vergi gelirlerinin ve performansının artırılması, kamudaki istihdamların sınırlandırılması, sosyal güvenlik sisteminde aktüeryal dengenin sağlanması, tarım başta olmak üzere tüm sektörlerdeki teşviklerle ilgili düzenleme yapılması, ek mesai ödemelerinin kontrol altına alınması, KİT'lerin nihai hedefin özelleştirme olması kaydıyla yeniden yapılandırılması, memur maaşlarında yapılacak düzenlemelerle kamuda iş arama cazibesinin azaltılması, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması neredeyse tüm programlarda yer alan hedeflerdir.²⁸⁴

Ancak bütçe dengesi istenilen düzeye getirilememiş, hatta 2007-2009 döneminde hedeflenen düzeyin oldukça gerisinde kalınmıştır. 2010-2012 döneminde alınan tedbirler ve yapılan reformlarla son yıllarda bütçe disiplininin sağlanmasına yönelik ilerlemeler kaydedilebilmiştir. Bütçe açıklarında istenilen seviyenin yakalanamamasının en önemli nedeni, bütçe giderlerinin büyük bir kısmının maaş ve benzeri ödemeler ile KİT ve diğer işletmeciler kuruluşların görev zararı ve işletme giderleri sebebiyle oluşan transfer

²⁸⁴ Lefkoşa Büyükelçiliği-Yardım Heyeti Başkanlığı (YHB), KKTC Ekonomi Durum Raporu 2012, 2013, Lefkoşa, s.38.

harcamalarına aktarılmasıdır.²⁸⁵ Programlarda kamudaki istihdamın ve maaş artışlarının sınırlandırılması öngörülmüşse de uzun yıllar bu alanda da ilerleme kaydedilmemiştir.

Grafik 10: Personel Giderleri ve Sayısı (2005-2015)



Kaynak: 2015 KKTC Ekonomik Durum Raporu, Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2016, s.46.

Grafik-10'da görüldüğü üzere, 2005 yılında 16.930 olan personel sayısı yüzde 5 artışla 2009 yılında 17.782'ye ulaşırken aynı dönemde 466 milyon TL olan personel giderleri yüzde 100 artışla 934 milyon TL'ye yükselmiştir. 2010-2012 program döneminde personel sayısı yüzde 2,5 artarak 2012 yılında 18.234'e yükselirken personel giderleri yüzde 8,5 oranında artarak 1 milyar 12 milyon TL'ye yükselmiştir. 2013-2015 dönemi Ekonomik Programın ilk yılı olan 2013 yılında personel sayısı, emekli olanlara ilave olarak 193 net istihdam artışıyla 18.427'ye ulaşmış, personel giderleri yüzde 7 oranında artmıştır. 2014 yılında ise emekli olan sayısı kadar istihdam yapılmış olmasına rağmen personel giderleri yüzde 11,7 oranında artmıştır. 2015 yılında personel sayısında kayda değer net artış olmamasına rağmen personel giderleri birleşik enflasyon zammından daha fazla artmıştır.²⁸⁶

²⁸⁵ Bilal Kendirci, 2013, 305.

²⁸⁶ Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **2015 KKTC Ekonomik Durum Raporu**, Lefkoşa, 2016, s.46.

Tasarruf yapılması açısından oldukça zor olan bu alanlara rağmen gelir artırıcı tedbirler çerçevesinde özellikle 2010–2012 döneminde önemli vergi reformları yapılmıştır. Ancak vergi gelirlerinin 2014 yılında GSYİH'ya oranının yüzde 20 civarında olması vergilendirilmemiş alanların olduğunu ve vergi reformu çalışmalarının sürdürülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.²⁸⁷

KİT'ler ve diğer işletmelerin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi hususunda yeterli ilerleme sağlanamamış bu yönde alınmayan tedbirler Kıbrıs Türk Havayollarının tasfiyesine yol açmıştır. Kıbrıs Elektrik Kurumunun (KIB-TEK) yeniden yapılandırılmaması sebebiyle elektrik fiyatları oldukça yüksek seyretmekte ve Türkiye'den kabloyla elektrik götürülmesi projesinin hayat bulması gecikmektedir. KİT'lerdeki aşırı istihdam ve görev zararları devam etmektedir. KKTC'de 2014 mali yılı itibariyle faaliyetlerini sürdüren 5 adet kamu iktisadi kuruluşu bulunmaktadır.²⁸⁸ Sözkonusu KİT'ler 2013 ve 2014 yıllarında yaklaşık 1 milyar TL gelir elde etmiştir. Toplam gelir içerisinde yüzde 80 payla en fazla gelir elde eden kurum KIB-TEK olmuştur. Sözkonusu kuruluşların giderlerindeki dağılım Tablo-4'te gösterilmektedir.

Tablo 4: Gider Dağılımı (Yüzde)

	Personel	Skot/Mal Hizmet Alımı	Borçlar	Diğer
Süt Endüstrisi Kurumu (SÜTEK)	39	57	2	3
Toprak Ürünleri Kurumu (TÜK)	12	86	1	1
Türk Ajansı Kıbrıs (TAK)	89	6	0	5
Bayrak Radyo ve Televizyon Kurumu (BRTK)	87	7	0	6
Elektrik Kurumu (KIB-TEK)	11	68	13	8

Kaynak: Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2014 Ekonomik Durum Raporu, Lefkoşa, 2015, s.62.

²⁸⁷ Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **2014 Ekonomik Durum Raporu**, Lefkoşa, 2015, s.51-55.

²⁸⁸ Bayrak Radyo ve Televizyon Kurumu (BRTK), KKTC Elektrik Kurumu (KIB-TEK), KKTC Süt Endüstrisi Kurumu (SÜTEK), Türk Ajansı-Kıbrıs (TAK), Toprak Ürünleri Kurumu (TÜK). Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **2014 Ekonomik Durum Raporu**, Lefkoşa, 2015, s.62.

Bayrak Radyo Televizyon Kurumu (BRTK) ve Türk Ajansı Kıbrıs'ta (TAK) giderlerin yüzde 90'ı personel harcamalarından oluşmaktadır. Diğer kuruluşlarda ise stok alımları için yapılan harcamalar gider kalemlerinin yüzde 60'ı düzeyindedir.

2012 yılında çıkarılan Özelleştirme Yasası önemli bir ilerleme olarak kaydedilmiştir. Bu kapsamda Ercan Havaalanının işletme hakkının devri yapılmıştır.

Sosyal güvende aktüeryal dengenin sağlanması amacıyla 2008 yılından itibaren istihdam edilenler tek çatı altına alınmış, 2012 yılında emeklilik yaşı yükseltilmesi ve sigorta primleri yeniden düzenlenmesi KKTC'deki sosyal güvenlik açığı sorununun çözümüne önemli katkı sağlamıştır. Ancak sosyal sigorta emeklilerinin maaşlarının sigorta primlerinden ödenmesi ve kamu bütçesi dışında olması sorunu devam etmektedir.

Kamu sektöründeki özlük haklarının özel sektöre göre oldukça iyi durumda olması KKTC'deki beşeri kaynağın kamuya yönelmesine yol açmaktadır. 2011 yılından sonra kamuda istihdam edilenlerin maaşları makul seviyelere çekilmesine rağmen kamu çalışanlarına tanınan sosyal haklar özel sektörde çalışma talebini düşürmektedir.

KKTC'de uygulanan mesai sistemi sebebiyle ek mesai ödemeleri de sorun olmaya devam etmektedir. Kamuda çalışma saatleri Perşembe günleri dışında 8.30-16.00 olarak düzenlenmiştir. Bu çalışma düzeni ek mesai ödemelerinde bir azalışa yol açmamış ayrıca özel sektörle kamu sektörü arasında bankacılık işlemleri başta olmak üzere farklı alanlarda uyumsuzluğa da yol açmıştır.

Kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması çerçevesinde planlanan "e-Devlet Projesi" KKTC'de bazı kolaylıklar getirmişse de dört safhadan oluşan proje henüz birinci

safhasını tamamlayamamıştır. Belediyelerin hizmet alanları köyleri de içine alacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Öte yandan, birçok kurumun yaşadığı nitelikli uzman personel istihdamı, bilişim altyapı sorunları, sağlık ve eğitim gibi kamusal hizmetlerde yaşanan sorunlar etkin bir kamu hizmeti sunumunu engellemektedir.

2.2.2.2. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması

KKTC’de 2000 yılında yaşanan bankacılık krizinin ortaya çıkardığı mali sektörün yeniden yapılandırılması ihtiyacı ekonomik programların önemli bir unsuru haline gelmiştir. Bu çerçevede ilk olarak KKTC’de Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuş, Bakanlar Kurulunda olan Bankaların denetimi KKTC Merkez Bankasına verilmiştir. Mali sektörün yeniden yapılandırılması kapsamında ekonomik programlar çerçevesinde yapısal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak bazı hususlarda önemli bir gelişme kaydedilmemiştir. Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve bankacılık dışı faaliyetlerin elden çıkarılması kapsamında; Kıbrıs Türk Kooperatif Merkez Bankası Ltd mali olmayan iştiraklerini halen elden çıkartmamıştır.²⁸⁹

Mevduat toplayan ve kredi veren kooperatiflerin mali yapı ve işlemlerinin denetim ve gözetimlerinin bir sisteme kavuşturulması ve güçlendirilmesi kapsamında faal kooperatiflerden daha sık aralıklarla raporlama alınmasını, bu şirketlerin Risk Merkezi Sistemine dâhil edilmesini, bilgi değerlendirme ve bilgi paylaşma işlemini sağlayacak proje geliştirilmemiştir.

²⁸⁹ 1963-1974 yılları arası Kıbrıs Türkünün mücadele günlerinde ülkenin tek organize kuruluşu olmasından dolayı, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için faaliyet alanlarını bankacılık sektörü dışında genişletmiş, tek tüzel kişilik altında sanayi, ticaret ve hizmetler sektörlerinde de faaliyet göstermeye başlamıştır.

KKTC’de icra iflas yasasının ve ihtisas mahkemelerinin (ticaret mahkemeleri) bulunmaması, icra işlemlerinin tapu dairesince yapılması alacakların gecikmelere yol açmaktadır.

2.2.2.3. Reel Sektörün Desteklenmesi

KKTC’deki üretim olanaklarının geliştirilmesi, özel sektörün ekonomi içerisindeki payının artırılması, rekabet edebilir bir ekonomik yapının tesisi amacıyla ekonomik programların tamamında KKTC’deki reel sektörün desteklenmesine yönelik hedefler belirlenmiştir. Bu kapsamda; altyapı hizmetlerini güçlendirilmesi ve reel sektörün desteklenmesini sağlayacak etkin bir teşvik sistemi oluşturulması, turizm, tarım ve yükseköğretim sektörlerinin öncelikle desteklenmesi ve istihdamın artırılması ile ara eleman yetiştirilmesi hedeflenmiştir.

Türkiye’nin yardım politikasında değişikliği de getiren reel sektör destekleri bütçe açığı veya diğer verimsiz alanlara aktarılan kaynakların reel sektörün desteklenmesi için kullanılmasına evrilmiştir. Bu kapsamda, KKTC Su Temin Projesi, e-Devlet Projesi gibi önemli projeler de devreye sokulmuştur.

Ancak KKTC’de kamunun özel sektörü dışlama etkisi mevcudiyetini korumaya devam etmekte, ada ekonomilerinin yarattığı maliyet dezavantajları ve KKTC’nin maruz kaldığı uluslararası izolasyonlar reel sektörün gelişimindeki sorunların çözümünü güçleştirmektedir.

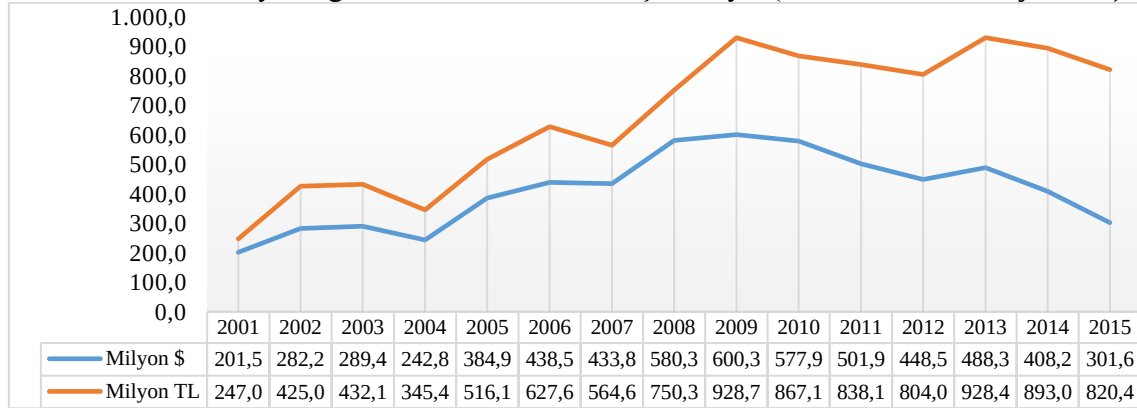
2001 yılından itibaren uygulanmakta olan ekonomik programlar, birçok alanda olumlu gelişmelerin yaşanmasına sağlamış olmakla birlikte, KKTC’de kamunun

ekonomi içerisindeki yüksek payının devam etmesi nedeniyle reform ihtiyacı önemini korumaktadır.²⁹⁰

2.3. 2001-2015 Yıllarında KKTC'ye Yönelik Yardımlar

Kıbrıs Türk halkının refah düzeyinin yükseltilmesi, kamu otoritesinin tesis edilmesi ve özel sektörün güçlendirilmesini amaçlayan yardımlar başladığı ilk dönemden günümüze, ihtiyaçların türüne ve bu ihtiyaçları karşılayabilme kabiliyetine göre farklı yöntemlerle sürdürülmüştür. Yardımlar ilk yıllarda Türkiye tarafından aynı olarak yapılmıştır. Bu kapsamda sanayiden ulaştırmaya, haberleşmeden enerjiye, tarımdan eğitime birçok sektörde ihtiyaç duyulan altyapı ve tesisler Türkiye tarafından yapılmıştır. KKTC'de yeterli kapasitenin olduğu alanlarda nakdi destek sağlanarak yapım işleri KKTC'ye bırakılmıştır. Bununla birlikte, KKTC'nin yerel gelirlerinin karşılayamadığı cari harcama ve transfer giderlerini Türkiye, bütçe açığına destek vererek finanse etmiştir. Çalışmanın kapsamını oluşturan 2001-2015 yılları arasındaki yardımların gelişim seyri Grafik-11'de görülmektedir.

Grafik 11: KKTC'ye Sağlanan Yardımların Gelişim Seyri (2001-2015 Cari Fiyatlarla)

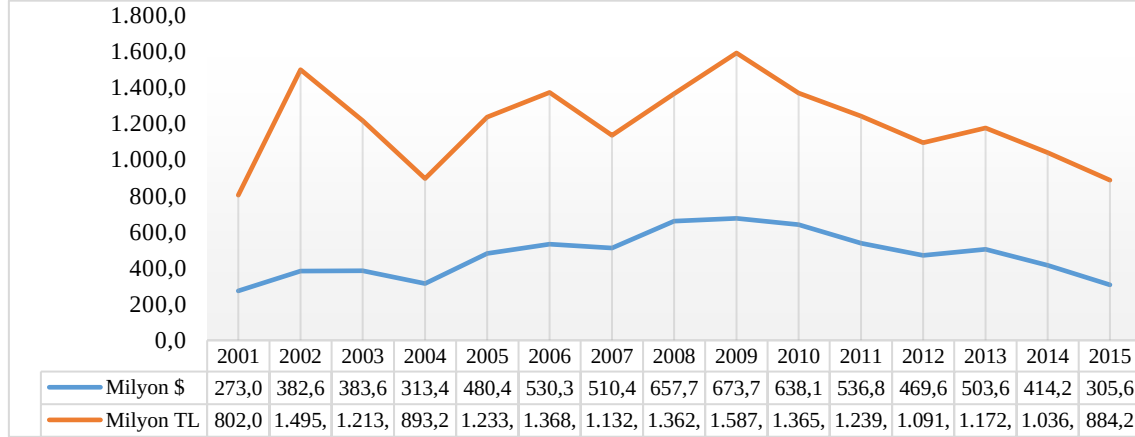


Kaynak: 2015 KKTC Ekonomi Durum Raporu, 2016, s.114.

²⁹⁰ Bilal Kendirci, 2013, 309.

Türkiye, KKTC'ye 2001 yılından bu yana yaklaşık toplam 10 milyar TL (6 milyar Dolar) düzeyinde destek sağlamıştır. Bu harcamalara Türkiye tarafında da yatırımları olan Su Temin Projesinde kullanılan yaklaşık 1,6 milyar TL'lik meblağ dahil değildir. 2001 yılından bu yana yapılan yardım miktarı 2016 yılı fiyatlarına deflete edildiğinde söz konusu yıllarda toplam 17,8 milyar TL (7 milyar ABD Doları) destek sağlandığı Grafik-12'de görülmektedir. Yardımların özellikle ekonomik krizlerin güçlü şekilde hissedildiği 2002 ve 2009 yıllarında rekor düzeylere ulaştığı görülmektedir. Bu yardımların mahiyeti ise bütçe açığına katkı ağırlıklıdır.

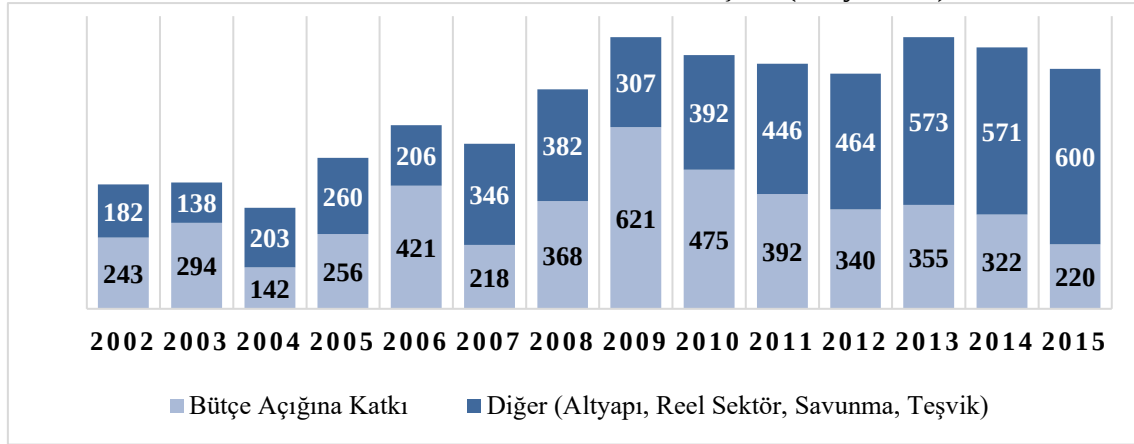
Grafik 12: KKTC'ye Sağlanan Yardımların Gelişim Seyri (2016 Yılı Fiyatlarıyla)



Kaynak: 2015 KKTC Ekonomi Durum Raporu, 2016, s.114 verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Türkiye'den KKTC'ye yönelik yardımlar temel iki ana eksen üzerine oturmaktadır: **(i)** Bütçe açığına katkı, **(ii)** altyapı ile reel sektörün geliştirilmesine yönelik destekler. Bütçe açığında katkı için aktarılan kaynaklar kredi niteliği taşıırken altyapı ve reel sektör için ayrılan kaynaklar hibe niteliğindedir. Söz konusu yardımların gelişim seyri Grafik-13'te yer almaktadır.

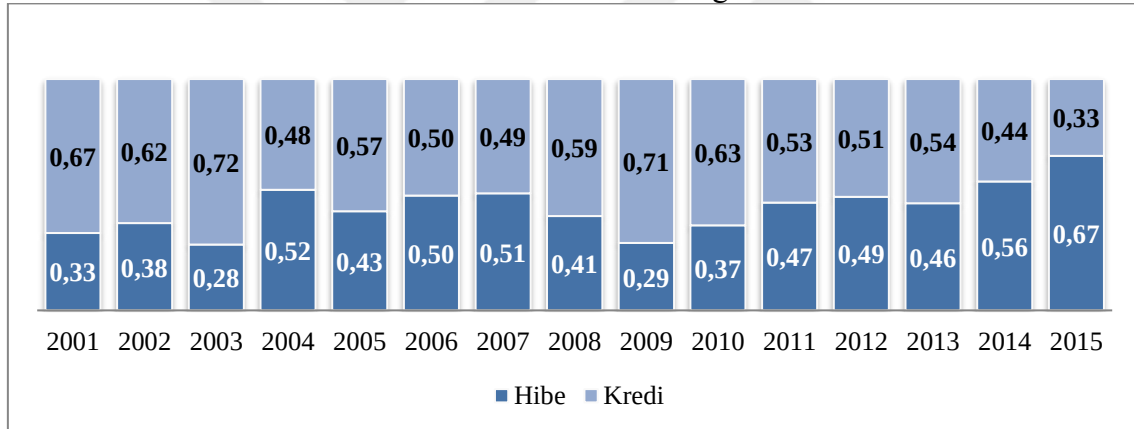
Grafik 13: Yardımların Kullanım Alanlarına Göre Gelişimi (Milyon TL)



Kaynak: 2015 KKTC Ekonomi Durum Raporu, 2016, s.114.

Grafik-14'te Türkiye'nin KKTC'ye yönelik yardımlarının detaylarına bakıldığında da yıllar itibariyle hibe nitelikli yardımların arttığı görülmektedir.

Grafik 14: Yardımlarda Hibe ve Kredi'nin Oransal Dağılımı



Kaynak: 2015 KKTC Ekonomi Durum Raporu, 2016, s.109.

KKTC'ye kredi olarak verilen yani borç olarak kaydedilen yardımlar KKTC'nin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılırken, hibe nitelikli verilen yardımlar altyapı yatırımları ve özel sektörün desteklenmesi için kullanılmaktadır. Mali disiplinin bozulmasıyla 2009 yılında kredi/yardım oranı yüzde 71'e kadar çıkmış, 2010 yılından sonra başlayan reformlar ve mali disiplini koruma çabalarıyla mali disiplinde sağlanan başarıyla kredi/yardım oranı 2015 yılında yüzde 33'e kadar düşmüştür. Yani 2015 yılında

Türkiye yardımlarının yüzde 67'si hibe olarak verilmiş, borç olarak kaydedilen kısım ise yüzde 33'te kalmıştır.²⁹¹

KKTC ekonomisinde ve bütçe dengesinde görülen iyileşme 2010 yılından sonra yardımlara olan bağımlılığın tedricen azalmasına imkan sağlamıştır. Öte yandan Türkiye'nin hibe nitelikli yardımlarını artırması KKTC'nin harcama eğilimlerini kamunun cari harcama ve transferlerine yönelmesini doğal olarak teşvik etmektedir. KKTC'nin yerel gelirlerinin yerel giderlerini karşılama oranı artmış (yüzde 85-90 civarlarında) olmakla birlikte, yatırım harcamalarının mutlak suretle dış finansmanla karşılanma ihtiyacı devam etmektedir.

Türkiye'nin mali kaynaklarıyla sağlanan bu finansmanın KKTC'nin kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi önemlidir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında söz konusu etkiler incelenecektir.

3. 2001-2015 YILLARI ARASINDA KKTC EKONOMİSİ

KKTC'de 1999 yılında başlayan ekonomik kriz sonucu; döviz açığına bağlı olarak kur riskine, kısa vadeli kaynağın uzun vadeli kullanım yapısı nedeniyle likitide ve faiz riskine, kredilere yeterli karşılık ayırılmamasından dolayı kredi riskine açık olan finans sektörünün de problemler yaşamaya başlaması zaten kırılgan bir ekonomik yapıya sahip olan KKTC ekonomisini derinden sarsmıştır.²⁹² Kamunun ekonomi içerisindeki yüksek payı nedeniyle artan kamu harcamaları ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının KKTC'nin kendi imkanlarıyla karşılanamaması, özellikle 90'lı yıllarda ekonomide sorunların kısa

²⁹¹ Kredi nitelikli yardımlar borç olarak kaydedilmesine karşın Türkiye KKTC'den herhangi bir borç ödemesi almamaktadır.

²⁹² KKTC Merkez Bankası, **Yıllık Rapor 2002**, Lefkoşa, 2003, s.1-2.

vadeli çözümlerle geçiştirilmesi krizin şiddetini derinleştirmiştir. Daha sonra uygulamaya konulan ekonomik programlarla yapısal reformların hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

2001 yılında uygulamaya konulan Ekonomik Programların desteklenmesine yönelik olarak Türkiye çeşitli hibe ve kredi finansmanları sağlamıştır. Sağlanan krediler KKTC'nin yerel gelirlerinin yerel giderlerini karşılayamaması sonucunda ortaya çıkan bütçe açığı için kullanılırken, hibe nitelikli yardımlar altyapı yatırımlarının finansmanı ve reel sektörün desteklenmesi amacıyla kullanılmıştır. Hibe nitelikli yardımlar Türkiye yardımları adı altında KKTC bütçesinin gelir kısmına kaydedilmekte olup kredi nitelikli yardımlar bütçe dengesi için KKTC hazinesine aktarılmaktadır. 2001-2015 yılları arasında KKTC kamu maliyesi ve makroekonomik göstergeleri Tablo-5'te gösterilmektedir.

Tablo 5: Makroekonomik Göstergeler (2001-2015)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
GSMH (Milyon TL)	1.070	1.419	1.907	2.520	3.144	4.101	4.671	5.128	5.415	5.649	6.559	6.916	7.580	8.840	10.210
Büyüme (yüzde)	-5,4	6,9	11,4	15,4	13,5	13,2	1,5	-3,4	-5,7	3,7	3,9	1,8	1,1	4,8	4
Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	320	462	764	1.113	1.250	1.509	1.912	1.929	1.850	2.167	2.397	2.733	2.717	3.208	3.465
Yerel Gelirler	262	349	600	937	1.042	1.215	1.628	1.635	1.578	1.791	1.952	2.339	2.286	2.709	2.916
T.C. Yardımları	58	111	162	176	207	294	283	293	273	303	390	395	430	499	548
Bütçe Giderleri (Milyon TL)	493	801	1.027	1.262	1.500	1.924	2.125	2.365	2.575	2.661	2.845	2.964	3.261	3.635	3.842
Transferler	261	455	507	617	700	784	845	974	1.154	1.015	1.092	1.318	1.458	1.402	1.456
Personel Giderleri	137	186	286	375	483	624	756	866	936	911	952	1.016	1.097	1.188	1.266
Diğer Giderler	94	170	234	270	317	515	524	524	484	735	941	628	706	1.045	1.119
Bütçe Açığı (Milyon TL)	172	339	263	149	250	414	213	436	724	566	502	231	-544	-427	-377
Bütçe Açığına T.C. Katkısı (Milyon TL)	145	305	270	164	293	320	271	433	659	548	450	407	499	395	273
Bütçe Açığı/GSMH (yüzde)	16,1	23,9	13,7	6,0	7,9	10,1	-4,6	-8,5	-13,4	-10,0	-7,7	-3,3	-7,1	-4,8	-3,7
Bütçe/GSMH	46,0	56,4	53,8	50,0	47,7	46,9	45,4	46,1	47,5	47,1	42,7	42,8	43	41,1	37,6
Personel+Transfer Giderleri/Bütçe	80,9	80,1	77,2	78,7	78,9	73,3	72,2	77,8	81,1	79,5	78,8	84,9	78,3	71,2	70,8
Yardımlar/GSMH(yüzde)	19,0	29,3	22,6	13,4	15,9	14,9	11,8	14,1	17,2	15,0	12,8	11,5	12,2	10,1	8

Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü <<http://www.devplan.org/Frame-tr.html>> (23 Nisan 2016)

Tablo-5'te de görüldüğü üzere, 2000 yılında bankacılık sektöründe başlayan finansal krizin etkisiyle 2001 yılında KKTC ekonomisi yüzde 5,4 küçülmüş, 2002 yılından itibaren krizin etkileri hafiflemiş, Annan Planıyla oluşan olumlu hava sonucunda özellikle inşaat ve hizmetler sektörü büyümenin itici gücü olmuştur. 2001-2006 yılları arasında KKTC ekonomisi ortalama yüzde 9,3 büyüme hızı yakalamıştır.

Makroekonomik göstergelerdeki bu olumlu tablonun üç temel sebebi bulunmaktadır: Birincisi, 2003-2006 yılları arasında Annan Planı'nın oluşturduğu olumlu havayla özellikle inşaat sektörünün gelişmesi ve yükseköğrenim sektöründe öğrenci sayısında görülen artışla yüksek düzeyli bir büyüme performansı sağlanmıştır. İkincisi, bankacılık sektöründe güvenin artırılması ve finansal altyapının güçlendirilmesi amacıyla atılan adımlar ve tasfiye edilen banka mudilerinin alacaklarının Türkiye'nin desteğiyle karşılanması sonucunda finans sektörüne yönelik güvensizlik önemli ölçüde giderilmiştir. Üçüncüsü, yaşanan kriz döneminde Türkiye'nin KKTC'ye yönelik yardımlarında da önemli düzeyde artış olmuştur. Türkiye, ekonomik programların uygulanmasına katkı sağlamak amacıyla, KKTC'ye, ekonomik kriz yılı olan 2001 yılında toplam 173,1 Milyon ABD doları, 2002 yılında toplam 276,3 Milyon ABD doları yardımda bulunmuştur. Yardımların GSMH'ye oranı 2001 yılında yüzde19, 2002 yılında ise yüzde29,3 gibi yüksek bir düzeye ulaşmış, yardımların bütçeye oranı ise 2001 yılında yüzde41,4, 2002 yılında yüzde51,9'a yükselmiştir. Ekonomide toparlanma sürecinin başladığı 2003 yılında yardımlar yeniden azalma eğilimine girmiştir. Toplam yardımların GSMH'ye oranı 2003 yılında yüzde 22,6 2004 yılında yüzde 13,4'e, 2006 yılında ise yüzde 14,9'a düşmüştür. Toplam yardımların bütçe içerisindeki payı 2003 yılında yüzde 44, 2004

yılında yüzde 26,9'a düşmüş, 2005 ve 2006 yıllarında ise yüzde 30'lar düzeyinde seyretmiştir.²⁹³

Bu dönemde ekonomide yaşanan yüksek büyüme, KKTC ekonomisinin ihtiyacı olan yapısal reformların hayata geçirilmesi için büyük bir fırsat sunmasına rağmen bu fırsat yeterince değerlendirilmemiştir. 2001 ve 2002 yıllarında uygulanan programda yer alan önlemler daha sonraki ekonomik programlarda da yer bulmaya devam etmiş, kamunun ekonomi içerisindeki payı azalmakla birlikte ağırlığını korumayı sürdürmüştür.

2007 yılında, Annan Planı'nın oluşturduğu çözüm atmosferinin kaybolması ve bu dönemde büyümenin itici gücü olan inşaat sektörünün sınırlarına ulaşması nedeniyle, ekonomi durgunluğa girmiş ve büyüme oranı yüzde 1,5 olarak gerçekleşmiştir. 2008 ve 2009 yıllarında ise küresel ekonomik krizden, ada ekonomilerinin dış şoklara karşı daha kırılgan olmasının da etkisiyle KKTC oldukça olumsuz etkilenmiş ve ekonomi sırasıyla yüzde 3,4 ve yüzde 5,7 oranında küçülmüştür. KKTC ekonomisi 2008 ve 2009 yıllarındaki küçülmeden sonra büyüme sürecine girmiş, büyüme oranları 2010 yılında yüzde 3,7, 2011 yılında yüzde 3,9 olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılında ise tüm dünyada beklentilerin altında seyreden küresel ekonomik aktiviteye paralel olarak büyüme oranı yüzde 1,8'de kalmıştır. Bu büyüme ile birlikte GSMH 2009 yılında 5,4 milyar TL iken 2012 yılında 7 milyar TL'ye yaklaşmıştır.

2010 yılından itibaren toparlanmaya başlayan KKTC ekonomisi, 2010-2012 Programı döneminde turizm ve tarım sektörlerindeki gelişmelerin etkisiyle ortalama yüzde 3,1 oranında büyümüştür. Kaydedilen büyümenin sınırlı kalmasında sanayi ve

²⁹³ Bilal Kendirci, 2012, s.271-279.

inşaat sektöründe yaşanan daralma etkili olmuştur. GSYİH büyümesi 2013 yılında yüzde 1,1, 2014 yılında yüzde 4,8, 2015 yılında yüzde 4 olarak gerçekleşmiştir. 2013 yılında ekonomideki yavaşlamada küresel ekonomik ve yıl içerisinde gerçekleşen seçim sürecinin yarattığı siyasi belirsizlik ile yaşanan tarımsal kuraklığın etkisi olmuştur. 2014 ve 2015 yılında ise tarım, sanayi ve turizm sektöründe yaşanan büyüme ekonomiyi olumlu yönde etkilemiştir.

Tablo-5'te 2001-2015 yılları arasında bütçe dengesindeki verilere bakıldığında kamu kesiminin ekonomi içindeki payının küçültülmesini önceleyen Ekonomik Programlara rağmen, 2001 yılında bütçenin GSMH içerisindeki oranı olan yüzde 46, 2006 yılına kadar seviyesini sürdürmüş, bütçedeki personel ve transfer giderleri ise 2001 yılındaki yüzde 80 seviyesinden 2006 yılında yüzde 73,3 seviyesine indirilebilmiştir. Bütçe gerçekleştirmeleri açısından, 2007 yılında, 2006 yılı ile karşılaştırıldığında göreceli olarak olumlu gelişmeler yaşansa da, 125 Milyon TL olan bütçe açığı hedefinin uzağında kalmış ve bütçe açığı 213 Milyon TL olmuştur. Bütçe açığının GSMH'ye oranı yüzde 4,6 ve bütçe büyüklüğünün GSMH'ye oranı yüzde 45,4 olarak gerçekleşmiştir. Personel ve transfer giderlerinin bütçedeki payı ise yüzde 72,2'dir. 2008 yılında yaşanan ekonomik daralmanın etkisiyle bütçe dengesi daha da kötüleşmeye başlamış, bütçe açığı 100 Milyon TL olarak hedeflenmesine rağmen 435,9 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Küresel ekonomik krizin turizm, yükseköğretim ve ithalata olan olumsuz etkileri yerel bütçe gelirlerinde önemli azalmalara neden olmuştur. 2008 yılında, bütçe açığının GSMH'ye oranı yüzde 8,5'e, bütçe büyüklüğünün GSMH'ye oranı yüzde 46,1'e ve personel ve transfer giderlerinin bütçedeki payı ise yüzde 77,8'e yükselmiştir. 2009 yılında bütçe açığı, hedeflenen 75 Milyon TL iken, 659,1 Milyon TL'ye ulaşarak rekor seviyelere çıkmıştır. Bütçe açığının GSMH'ye oranı yüzde 13,4'e, bütçe büyüklüğünün GSMH'ye

oranı yüzde 47,5'e ve personel ile transfer giderlerinin bütçedeki payı ise yüzde 81,1'e yükseldiği görülmektedir.

Mali disiplin açısından oldukça olumsuz geçen 2009 yılının ardından 2010 yılında gider artışı yavaşlatılmış, gelir artırıcı önlemlerin alınması, ekonominin tekrar yükselişe geçmesiyle bütçe açıkları nispeten azalmıştır. Bu dönemde alınan önlemler arasında 2011 yılında yaşanan hayat pahalılığının maaşlara yansıtılmaması ile kamuda yeni istihdam edilecekler için 2011'den itibaren uygulamaya geçen yeni barem yasasıyla maaşların aşağı çekilmesi gider bütçesinin dizginlenmesini sağlamıştır. 2010 ve 2012 yıllarında personel istihdamının da dizginlenmiş olması mali disiplinin sağlanması çabalarına katkı sunmuştur. Bütçe dışı harcamaların ortadan kaldırılması, tarımsal desteklerin belli programlar dahilinde yapılmaya başlaması, görev zararı verilmemesi, reel sektörün elektrik ödemelerinin desteklenmesi, hizmet kalitesine etkisi nedeniyle üniversitelere yapılan katkının artması öne çıkan diğer önlemler olmakla birlikte bu düzenlemeler harcamalarda kalitenin artmasını da sağlamıştır. Öte yandan, ek mesai ödemelerinin maaş haline dönüşmesi, kamudaki elektrik tarifesini nedeniyle oluşan dolaylı görev zararı ödemeleri, maaş benzeri ödemelerin ve bursların önlenemeyen artışı harcamalarda mali disiplinin sağlanmasına engel teşkil eden unsurlar olarak ortaya konulmuştur.²⁹⁴

2010-2012 yılları arasında gider azaltıcı önlemler alınırken diğer taraftan da gelir artırıcı önlemler de alınmıştır. Gelir artırıcı önlemler alınırken ekonominin gelişimine engel olabilecek veya ticaret kaymasına yol açabilecek düzenlemelerden kaçınılmış, bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik olmak üzere, verginin tabana yayılmasını sağlayacak, basit, anlaşılabilir bir vergi uygulamasını oluşturacak önlemlere ağırlık

²⁹⁴ KKTC 2012 Ekonomi Durum Raporu, Lefkoşa Büyükelçiliği, 2013, s.38.

verilmiştir. Bu çerçevede, alkollü içki, binek araç, şans oyunlarında vergi oranları artırılmış; KDV oranları da yeniden düzenlenmiştir.²⁹⁵

2009 yılında yerel bütçe giderlerinin yüzde 72'sini karşılayan yerel bütçe gelirleri, 2012 dönemi sonunda, 2012 yılındaki Ercan Havaalanı İşletme Hakkı Devri gelirleri hariç, yerel bütçe giderlerinin yüzde 84'ünü karşılar hale gelmiştir. KKTC yerel bütçesinde savunma, yatırım ve reel sektörün teşvik edilmesine ilişkin giderler yer almadığı gibi kamu borçlarına ilişkin faiz giderleri de ödeme yapılmadığı için yer almamaktadır. Başka bir ifadeyle KKTC'de toplanan gelir, bütçenin cari giderlerinin yüzde 84'ünü karşılamaktadır. Tablo-5'te de görüldüğü üzere, bütçe dengelerinin en çok bozulduğu ve mali disiplinin uygulanmadığı 2009 yılından sonra özellikle 2010-2012 döneminde alınan tedbirlerle birlikte bütçe açığı tedricen azalmıştır. Aynı şekilde Türkiye yardımları da 2009 yılında rekor düzeylere ulaşırken KKTC bütçesinin düzelmeye başladığı 2010-2012 yılları arasında azalma eğilimine girmiştir. Bu dönemde Türkiye'den ayrılan kaynakların bütçe açığının finansmanı yerine reel sektörün desteklenmesi ve altyapı projelerine kaydırılması ekonominin gelişimine katkı sağlamıştır.

Ekonomide ve bütçe dengesinde yaşanan gelişimin izdüşümü Türkiye'den sağlanan yardımlara yansımaktadır. 2007-2009 döneminde Türkiye'nin KKTC'ye yapmış olduğu yardımlar düzenli bir şekilde artış göstererek 2007 yılında 427,3 Milyon dolar, 2008 yılında 565,8 Milyon dolar ve 2009 yılında ise 602,7 Milyon dolar ile tarihin en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Bütçe açığına yapılan katkı dönem boyunca artış göstermiş, diğer yardımlarda ise 2009 yılındaki ayrılan kaynağın bütçe açığını kapatmak için kullanılması nedeniyle azalma yaşanmıştır. Toplam yardımların GSMH'ye oranı 2007 yılında yüzde

²⁹⁵ Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı, **KKTC 2012 Ekonomi Durum Raporu**, 2013, s.38.

11,8 iken, 2008 yılında yüzde 14,1'e ve 2009 yılında yüzde 17,2'ye yükselmiştir. Türkiye'nin KKTC'ye yapmış olduğu toplam yardımlar 2010 yılında 567,2 Milyon Dolar, 2011 yılında bütçe açığına yapılan katkının azalmasıyla 503 Milyon Dolar olarak gerçekleşmiştir. Yardımların GSMH'ye oranı 2010 yılında yüzde 15, 2011 yılında ise bu oran yüzde 12,6 olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılında ise yüzde 11,5'e kadar düşmüştür.

Sürdürülebilir Ekonomiye Geçiş Programı'nın ilk yılı olan 2013'te üç farklı hükümetin görev yapması Programın uygulanamamasına neden olmuştur. Ancak bu dönemde mali disiplinin bozulmadığı görülmektedir. 2014 yılında bir önceki yıla göre yerel harcamalar yüzde 13 oranında artarken yerel gelirler yüzde 18 oranında artmıştır. Ancak mali disiplinde sağlanan bu gelişmenin kalıcı etki yaratan ve sonraki yıllara da sirayet eden bir niteliğe sahip olan harcamalarda sağlanan tasarrufla değil, konjonktürel dalgalanmalardan çabuk etkilenen ve ekonominin gelişmesini engelleme potansiyeli barındıran gelirlerde (vergilerde) yaşanan artışla sağlandığı değerlendirilmektedir.²⁹⁶

2013-2015 Sürdürülebilir Ekonomiye Geçiş Programı döneminde bütçe açıklarının öngörülen hedeflere yakın olarak gerçekleştiği söylenebilir. Bu çerçevede, program döneminin son yılı olan 2015 yılında 377 Milyon TL olarak gerçekleşmesi Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü ile de taahhüt edilen 315 Milyon TL hedefine yaklaşıldığını göstermektedir. 2009 yılında yerel giderlerin yüzde 72'sini karşılayan yerel gelirler, 2012 yılında (Ercan Havaalanı işletme hakkı devri gelirleri hariç) yüzde 84, 2013 yılında yüzde 85, 2014 yılında yüzde 88 ve 2015 yılında ise yüzde 90'ını karşılar hale gelmiştir. Gelişen ekonomi ve düzelen bütçe dengesi yardımların KKTC ekonomisi içerisindeki payının da azalmasını sağlamıştır.

²⁹⁶ KKTC Ekonomi Durum Raporu 2014, 2015, s.39.

Özetle, 2010-2012 yıllarında uygulanan Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programının getirdiği yapısal reformlar ekonomiye önemli katkılar sunarken mali disiplinin sağlanmasında da faydalı olmuştur. Bu gelişim Türkiye’den ayrılan kaynağın ağırlıklı olarak bütçe açığına kullanılması yerine yatırım projelerine kaydırılmasına imkan sağlamıştır.

4. DIŞ YARDIMLARIN KKTC KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Dış yardımların kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkileri ikinci bölümde geniş bir şekilde ele alınmıştır. Bu çerçevede Türkiye’nin KKTC’ye yönelik dış yardım faaliyetlerinin KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisini değerlendirmeden önce yardımların eleştirel mahiyetteki üç temel etkisini özetlemek gerekmektedir.

Birincisi, dış yardımların iktisadi büyümeyi sağladığını savunan yaklaşımlara yöneliktir. Bu yaklaşımlarda iktisadi büyüme kalkınmanın temel unsuru olarak görülmekte, kalkınma; tasarruf, yatırım ve milli gelir arasındaki ilişkiyle açıklanmaktadır. Bu bağlamda, dış yardımlar yoksulluk kısır döngüsünü (*vicious circle*) aşabilecek bir itiş unsuru olarak kabul edilmektedir.²⁹⁷ Ancak, Özellikle, sahra-altı Afrika’ya yapılan yardımlar üzerindeki çalışmalar, yardımların, ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin her zaman olumlu olmadığını göstermektedir.²⁹⁸

²⁹⁷ Mikesell F. Raymond, **The Economics of Foreign Aid and Self Sustaining Development**, Agency For International Development, Washington, 1982, s. 11.

²⁹⁸ William Easterly, **Can Foreign Aid Buy Growth**, <http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/40_easterly_canforeignaidbuygrowth_prp.pdf>, (11 Kasım 2015).

İkincisi, bir ülkenin kalkınmasını sağlayan yatırımların tasarruf düzeyiyle ilişkili olduğu, yeterli tasarruf oranlarına sahip olmayan bir ülkenin dış borç veya yardım alması gerektiğini savunan yaklaşımlara yöneliktir. Bu durum, yardımların yardım alan ülke üzerinde yarattığı bağımlılıkla ilişkilendirilmektedir. Yatırımların sürekli olarak dış yardımlarla finanse edilmesinin yerel tasarrufları dışlayıcı etkisi (Haavelmo Hipotezi)²⁹⁹ ve mevcut üretim faktörlerinin üretim alanlarından çekilerek yeni kaynağa (yardım) yönelmesi sonucu toplam üretimin azalması (Hollanda Hastalığı) dış yardımlardaki bağımlılığı artırıcı bir unsur olarak görülmektedir.³⁰⁰

Üçüncüsü ve çalışmanın bu kısmında ayrıntılı olarak incelenecek eleştiri noktası, yardımların kamu maliyesi davranışlarına yönelik etkileridir. Bu yaklaşımda, yardım alan ülkelerin; **(i)** yardım sağlayan ülke tarafından gerçekleştirilen yatırımlarda sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla daha fazla cari harcama yapmaya, **(ii)** yatırımlar donörlerce yapıldığından kaynaklarını verimsiz alanlara tahsis etmeye ve **(iii)** vergi toplamada gönülsüz davranmaya yönelik kamu maliyesi davranışları geliştirdikleri savunulmaktadır.³⁰¹

Alıcı ülkeler, yardım sağlayan ülke tarafından finanse edilen yatırımların sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla bu yatırımlara ilişkin bakım onarım harcaması yapmaya veya en azından cari harcamalara katkı sunmaya devam etmek zorundadır. Dış yardımla finanse edilen okul, hastane ve yol gibi yatırımlar için alıcı ülke; öğretmen,

²⁹⁹ Ferda Karagöz, **Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği**, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2007, s.36.

³⁰⁰ Christopher S. Adam-David L. Beyan, **Aid, PublicExpenditure and Dutch Disease**, <<http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2003-02text.pdf>>, (10 Aralık 2014).

³⁰¹ Mark Mac Gillivray, OliverMorrissey, a.g.m. 2001, s.1.

sağlık çalışanı ve teknik elaman istihdam etmek durumundadır. Bu tür harcamalar, alıcı ülkenin bütçe giderlerini yardım miktarından daha fazla artırabilmektedir. Alıcı ülke bu katkıları sağlayabilecek kapasiteye ve yerel sermayeye sahip olmadığı durumda, bu yatırımların ve hizmetlerin devamı için yeniden dış borca veya daha fazla yardıma ihtiyaç duyabilmektedir. Aksi halde, sahra-altı Afrika ülke örneklerinde olduğu gibi, dış finansmanla inşa edilen yol, okul ve hastane gibi yatırımların bir süre sonra bakım ve onarımının yapılamaması gibi sorunlar ortaya çıkabilecektir.³⁰²

Bu yaklaşım çerçevesinde, dış yardımların, kaynakların verimsiz kullanımına da sebep olabileceği belirtilmektedir. Yardım sağlayan ülkenin alıcı ülkedeki hibe nitelikli yatırım faaliyetleri sebebiyle alıcı ülkenin yatırım yapmamaya yönelik geliştirdiği davranış biçimi, kaynakların personel ve cari transfer harcamalarına yönelmesini kolaylaştırmakta hatta teşvik etmektedir. Bu kapsamda, popülist kamu istihdam politikalarının önü açılabilen veya ücret düzeylerinde aşırılıklar ortaya çıkabilmektedir. Zaman zaman da dış yardım kaynakları hedeflenen amaçlar ve alanlar dışında kullanılarak yardımlar hedeflenen alan dışına çıkmakta (*fungibility*) ve verimsizleşebilmektedir.

Bu yaklaşıma göre, dış yardımlar, alıcı ülkelerin gelir politikalarına da etki edebilmektedir. Vergi toplamada “gönülsüz” eğilimler görülebileceği gibi, gelir artırıcı politikaların gelişimi de sekteye uğrayabilmektedir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında, ticari ve siyasi çıkar, yoksulluğun giderilmesi ya da güvenlik kaygısı temelinde ortaya çıkan bilindik yardım ilişkileri dışında bir

³⁰² World Bank, a.g.e. 1998, s.62.

düzlemde gelişen farklı parametrelere dayanan Türkiye-KKTC ekonomik ve mali işbirliğinin, ikinci bölümde geniş bir şekilde ele alınan ve yukarıda da özetle bahsedilen biçimde, KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi 2001-2015 yılları arasındaki dönem için incelenmiştir.³⁰³

4.1. Yardımların KKTC’nin Yerel Giderleri Üzerindeki Etkisi

Dış yardım sağlayan ülkeler veya uluslararası organizasyonlardan aktarılan kaynakla sağlanan yardım gelirleri, yardım alan ülkenin yerel gelirleriyle birlikte o ülkenin gider bütçesi için kaynak teşkil etmektedir.

Yardım alan ülkeler aldıkları dış yardım kaynağını (i) harcamalarını artırarak, (ii) vergileri azaltarak (iii) harcamalarını ve vergi oranlarını değiştirmeden bütçe açıklarını azaltarak veya (iv) bunların herhangi bir şekilde kombinasyonu ile kullanabilmektedirler.

Dış yardımların; (i) yardım alan ülke kamu harcamalarını yardımlardan daha fazla oranda artırması, (ii) yardımların yerel gelirlerden daha kolay harcamaya dönüşmesi, (iii) yardımların verimsiz alanlarda kullanılması gibi dış yardım alan ülkenin kamu harcamaları üzerinde farklı etkileri olabilmektedir.

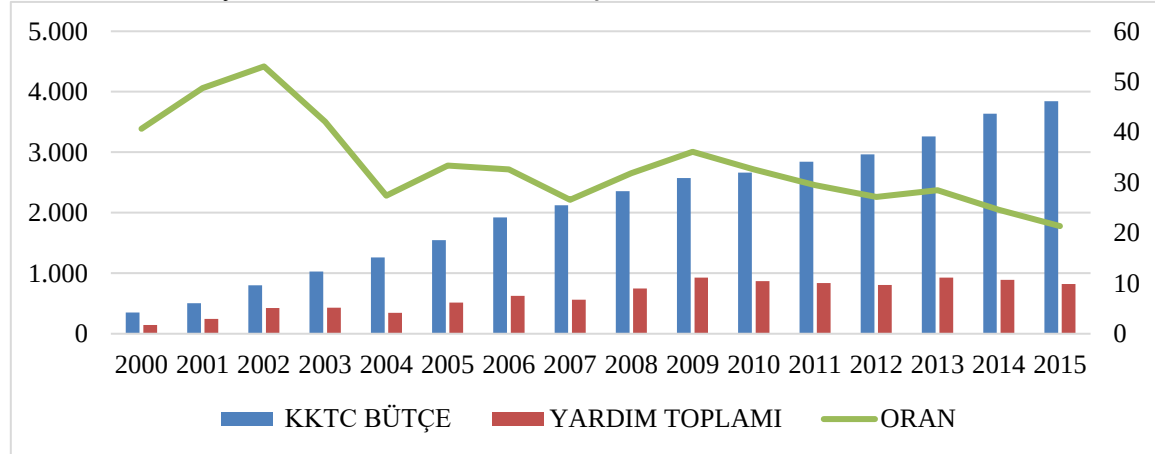
Türkiye yardımlarının KKTC yerel giderleri üzerindeki etkisinin inceleneceği bu kısımda öncelikle KKTC’nin bütçe yapısından bahsetmek gerekmektedir. KKTC’nin gider bütçesi üç katmanla tanımlanabilir. Merkezi bütçede yer alan idarelerin harcamaları mahalli giderleri oluşturmaktadır. Fon ve döner sermaye giderlerinin mahalli giderlere

³⁰³ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ne Yapılan Türkiye Cumhuriyeti Yardımlarının Etkileri”, **Uzman Bakış Dergisi**, Yıl 3, Sayı 1, 2015, s.100-120.

ilave edilmesiyle yerel giderlere ulaşılmakta ve yerel giderlere, Türkiye tarafından sağlanan hibe nitelikli yardımlarla finanse edilen savunma, altyapı yatırımları ve reel sektör destekleri eklenerek genel bütçe giderleri oluşturulmaktadır.³⁰⁴

Yapılan yardım miktarı KKTC bütçesinde önemli bir yere sahiptir. Grafik-15'te yardımların KKTC bütçesi içerisindeki payı görülmektedir. Yardımların KKTC bütçesi içerisindeki payı 2002 yılında, o dönem KKTC'de yaşanan bankacılık krizinin etkisi ve bütçe gelirlerindeki düşük düzey sebebiyle, son 15 yılın en yüksek seviyesi olan yüzde 51 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2009 yılında yaşanan küresel krizin ve KKTC bütçe dengesinde oluşan bozulmanın etkilerinin giderilmesi için artan yardım miktarıyla oran yüzde 36 düzeyinde gerçekleşirken, 2010-2012 döneminde gerçekleştirilen yapısal reformlar ve alınan tedbirler ve yardımlara oranla daha fazla büyüyen KKTC bütçesinin etkisiyle 2015 yılında yüzde 21 düzeyine inmiştir.³⁰⁵ Bu durum KKTC ekonomisinin yardım bağımlılığının azaldığını göstermesi açısından önemlidir.

Grafik 15: Türkiye Yardımlarının KKTC Bütçesine Oranı



Kaynak: T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015 KKTC Ekonomi Durum Raporu, 2016, s.96.

³⁰⁴ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **2015 KKTC Ekonomik Durum Raporu**, Lefkoşa, 2016, s.43-44.

³⁰⁵ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2016, s.96.

Türkiye ile KKTC arasındaki ekonomik ve mali işbirliği programları 2001 yılından itibaren üçer yıllık dönemler halinde yürütülmektedir. Ekonomik programlar kapsamında, Türkiye'nin sağlayacağı mali destek belirlenerek mali desteğin orta vadedeki belirsizliği ortadan kaldırılmaktadır. Ekonomik programlarda KKTC'nin uygulamayı taahhüt ettiği yapısal reformlara yer verilmektedir. Üçer yıllık dönemler için taahhüt edilen mali desteğin dağılımı ile kullanım alanları ve şartları yıllık mali protokollerle belirlenmektedir. Bu durum, Türkiye yardımlarının belirli bir çerçeve içerisinde kullanılmasına olanak sağlamaktadır.

Öte yandan yardımlar; yardım alan ülkelerin bütçelerinde bazı orantısız harcamalar yapılmasına olanak sağlayan kamu maliyesi davranışlarına sebep olabilmektedir. Verimsiz ve kontrolsüz harcamalar, etkin olmayan tasarruf politikaları, aşırı istihdam, yatırım harcamalarının dışlanması gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir.³⁰⁶

KKTC'ye yönelik yardımlar; kamu hizmetlerinin gelişmesi ve genişletilmesini de içeren, eğitim (okul yapımı), sağlık (hastane), ulaştırma (yol yapımı) gibi temel altyapı yatırımlarını da içermesi nedeniyle bütçe giderlerini, özellikle personel harcamaları bakımından, dolaylı olarak etkilemektedir. Yatırımların neredeyse tamamının yardımlarla sağlanan kaynakla finanse edilmesi KKTC yerel giderlerinin verimsiz alanlarda kullanılmasına yol açabilmektedir.

Yardımların KKTC bütçe giderleri üzerindeki etkisinin açıkça görülebileceği alanlardan biri KKTC'deki eğitim sektörüdür. KKTC'de hem ilköğretimde hem de ortaöğretimde öğretmen başına düşen öğrenci oranı OECD ortalamasının çok altındadır.

³⁰⁶ Mark Mac Gillivray, Oliver Morrissey, 2001, s.1-7 ve Oliver Morrissey, 2012, s.1-14.

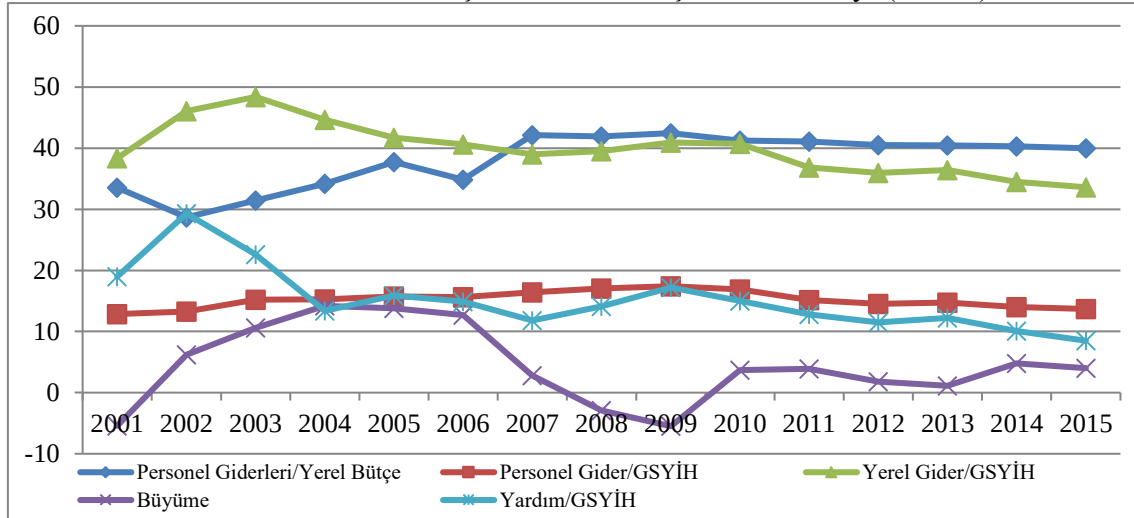
KKTC’de 2014 yılında kamuda görev yapan bir öğretmene 9,4 öğrenci düşerken, OECD ortalamasında bu oran 13’tür.³⁰⁷ Öğretmenlerin öğretime ayırdığı ders saati de OECD ortalamasının altındadır. KKTC’de ilkokul öğretmenlerinin yıllık ders saati OECD ülkelerinin ortalamasının yüzde 63’ü kadardır. Ortaokul öğretmenlerinde bu rakam yüzde 67, lise öğretmenlerinde yüzde 71’dir.³⁰⁸ KKTC eğitim sektöründe Türkiye yardımlarıyla gerçekleştirilen yatırım harcamaları, KKTC bütçesinde eğitime ayrılan kaynağın öğretmen istihdamında kullanılmasını kolaylaştırmaktadır. Yardımların aşırı istihdamla verimsiz harcamalara dönüşmesine ilişkin yaklaşıma örnek teşkil edecek bu durum, yardımların sağladığı yatırım finansmanı sayesinde serbest hale gelen yerel gelirlerin personel harcamalarına tahsis edilmesiyle yardımlarda görülen tamamlayıcı sapmaya da örnek teşkil etmektedir.

Ekonomik Programların uygulanmaya çalışıldığı 2001-2015 dönemlerinde yardımların bütçe giderleri üzerindeki harcama etkisi Grafik-16’da izlenebilmektedir. Grafik-16’da yerel giderlerin yapısı, personel giderlerinin bütçe ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içerisindeki payı, yerel giderlerin GSYİH içerisindeki payı, yardımların GSYİH içerisindeki payı ve 2001 yılından itibaren değişimi, yerel giderler ile personel giderlerindeki artışın enflasyonla ilişkisi açısından incelenmiştir.

³⁰⁷ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **2014 Ekonomik Durum Raporu**, 2015, s.84.

³⁰⁸ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, a.g.e.,2015, s.84.

Grafik 16: Personel Giderlerin Bütçe ve Ekonomi İçerisindeki Payı (Yüzde)



Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2015 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

2001 yılında personel giderlerinin GSYİH içindeki payının yüzde 12,9 olduğu görülmektedir. 2003-2006 yıllarında yaşanan iktisadi büyüme döneminde artış gösteren personel giderlerinin GSYİH içindeki payı, küresel finans krizinin etkisiyle 2007-2009 yıllarında yaşanan ekonomik küçülme döneminde de artış seyrini devam ettirmiştir. Personel giderlerinin GSYİH içindeki payı 2009 yılında yüzde 17,4'e ulaşmıştır. 2001-2009 yıllarında uygulanan ekonomik programlarda, “kamu nitelikli bankalar, KİT’ler, belediyeler, Güvenlik Kuvvetleri dahil tüm kamu görevlilerinin sayısının toplam nüfusun yüzde 5’ini geçmemesi; kamu personel rejimi reformu yapılması, tüm kamu görevlilerinin sayısının 19.000 ile sınırlandırılması” gibi hükümlere yer verilmesine karşın, bu dönemde personel giderlerinde tasarruf önlemi alınmadığı Grafik-16’da görülebilmektedir. Personel giderlerinin GSYİH içindeki payındaki artış, büyüme dönemlerinde, personel sayısında ve ücretlerdeki reel artışın bir yansıması iken; küçülme dönemlerinde, “ücret yapışkanlığı” sebebiyle personel harcamalarında herhangi bir tasarrufa gidilmemesinin bir sonucudur.³⁰⁹ Kamu Çalışanlarının Aylık (Maaş-Ücret) ve Diğer Ödeneklerinin Düzenlenmesi Yasası çerçevesinde 2011 yılından itibaren işe

³⁰⁹ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015,s.103.

başlayanların başlangıç maaşlarının düşürülmesi, 2011 yılında gerçekleşen enflasyonun maaş artışı olarak yansımaması, 2009 yılında yapılan değişiklikle iki ayda bir yerine, altı ayda bir gerçekleşen enflasyon oranında maaş artışı yapılması gibi düzenlemelerin etkisiyle personel giderleri azalmaya başlamış ve 2015 yılında Personel giderlerinin GSYİH içindeki payı yüzde 13,7 düzeyine inmiştir.³¹⁰ Grafik-16’da, personel giderlerinin KKTC bütçesi içindeki payı yüzde 40 civarında olduğu, personel giderinin GSYİH içerisindeki payıyla benzer bir gelişim izlediği görülebilmektedir. Ülkelerin istihdam şekli ve ölçek durumuna göre değişen bu oran, Türkiye’de yüzde 29, Güney Kıbrıs Rum Yönetiminde (GKRY)’de yüzde 25 civarlarındadır.³¹¹ Bu bağlamda, KKTC’nin yerel bütçesi içerisindeki personel harcamalarının önemli bir büyüklüğe sahip olduğu söylenebilir.

GSYİH içerisinde yerel giderlerin payı 2001 yılında yüzde 38,4’tür. 2002 ve 2003 yılında artış gösteren bu oran, 2004 yılından itibaren azalış yönlü ve dalgalı bir trend izlemiştir. Bununla birlikte 2011 yılına kadarki gerçekleştirmeler, 2001 yılının üzerinde seyretmiştir. Son yıllarda ise yerel giderlerin GSYİH içerisindeki payı yüzde 36 civarında gerçekleşmiştir.

Personel giderlerinin ekonomi ve bütçe içerisindeki payının gelişim eğilimi Grafik-16’da görülmektedir. Personel giderleri büyüme dönemlerinde ekonomiden önemli ölçüde pay alırken, ekonomik daralma dönemlerinden olumsuz etkilenmemiştir. Özellikle küresel ekonomik krizin etkisinin güçlü şekilde hissedildiği 2009 yılında Türkiye’den sağlanan yardım miktarı önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu itibarla, ekonomik daralma

³¹¹ Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **KKTC Ekonomi Durum Raporu 2015, 2016**, s.46.

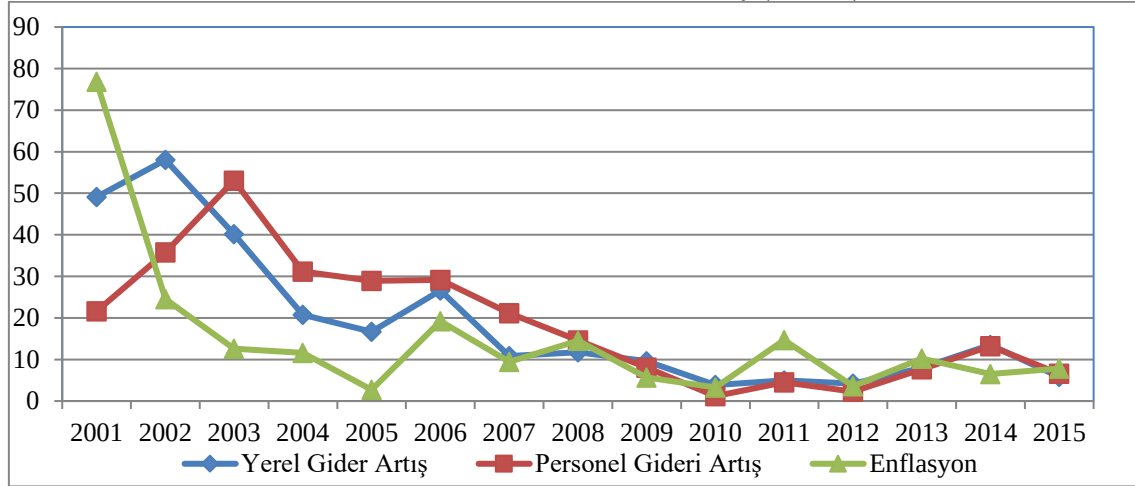
dönemlerinde yardımların telafi edici özelliği personel harcamalarında artışların görülmesine olanak sağlamıştır. 2010 yılından sonra yaşanan gelişmelere bakıldığında, uygulanan sıkı mali disiplin politikaları ve personel giderlerine yönelik alınan tedbirler personel giderlerinin bütçe içerisindeki payının azalmasına olanak sağlamış ve buna bağlı olarak yerel giderlerin ekonomi içerisindeki payı azalmıştır. Bu yıllarda yardımların da GSYİH içerisindeki payı da azalma eğilimine girmiştir.

KKTC ekonomisinin incelendiği bu dönemde, kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılmasını önceleyen Ekonomik Programlarla birlikte, bütçe açığına verilen desteğin kamuda çalışan personelin özlük haklarının geliştirilmesi ve yeni personel istihdamının sağlanması için kullanılmasına ilave olarak yatırım projelerinin Türkiye tarafından finanse edilmesi de yerel gelirlerin serbestleşmesine olanak sağlamıştır. Dış yardımların yerel kaynakları serbestleştirilmesi ekonomik daralma dönemlerinde harcamaların disiplin altına alınmasına yönelik tedbirlerin uygulanması bir yana personel harcamalarının genişletilmesine olanak sağlayan diğer bir etkidir. Ancak 2010 yılından sonra personel rejiminde getirilen düzenlemelerle birlikte yardımlardaki sapmanın azaldığı söylenebilir.

Grafik-17’de personel ve yerel giderlerdeki artış eğilimi ile enflasyondaki eğilim görülmektedir. Ekonomik krizin etkili olduğu 2001 yılında personel giderlerindeki artış oranı enflasyondaki artış oranından düşük seyretmişse de, özellikle ekonominin yüksek büyüme gösterdiği 2003-2007 yıllarında personel giderlerindeki artış oranı enflasyondaki artış oranından oldukça yüksek seyretmiştir. Küresel ekonomik krizin etkili olduğu ancak Türkiye yardımlarının krizin etkisini telafi ettiği 2008 ve 2009 yıllarında da personel giderlerindeki artış oranı enflasyondaki artış oranının üstünde olmaya devam etmiştir.

2010-2012 döneminde uygulanan Ekonomik Program kapsamında personel giderlerine ilişkin alınan tedbirlerin etkisiyle -ilk altı ayda gerçekleşen enflasyonun maaş artışı olarak yansıtılmadığı ve küresel emtia fiyatlarının görece yüksek seyrettiği 2011 yılı hariç- 2010-2013 döneminde personel giderlerindeki artış oranı enflasyondaki artış oranıyla paralel bir seyir izlemiştir.

Grafik 17: Personel Giderleri ve Yerel Giderlerdeki Artış (Yüzde)



Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükşehirliği 2015 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

Grafik-17’de görüldüğü üzere, yerel giderlerin önemli bir kısmını personel giderleri oluşturduğundan personel giderlerindeki artış ile yerel giderlerdeki artış oranı eğilimleri arasında yakın ilişki bulunmaktadır. 2001-2002 yıllarında bankacılık krizi nedeniyle tasfiye edilen banka mudilerine yapılan ödeme ve 2010-2012 döneminde personel harcamalarına getirilen kısıtlamalar personel harcamalarındaki artışın yerel giderlerdeki artıştan daha düşük gerçekleşmesini sağlamıştır.³¹² 2014 yılında 2013 yılı ikinci dönem enflasyonunun 2014 yılı maaşlarına yansımaları ve 2014 yılında çiftçilere ödenen kuraklık tazminatının cari transferler giderini artırması yerel giderlerdeki artışın enflasyonun 7

³¹² Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015,s.104.

puan üzerinde gerçekleşmesine sebep olurken, 2015 yılında yerel giderlerdeki artış ile enflasyon artışı yakın bir seyir izlemiştir.

KKTC gider bütçesindeki cari transferler kaleminde önemli bir kısmı doğrudan ve dolaylı olarak maaş ve maaş benzeri ödemeler için kullanılmaktadır. Cari transferlerin yüzde 36'sı emekli maaşları, yüzde 12'si maaş benzeri ödemeleri içeren sosyal yardımlar (özürlü, muhtaç ve yoksul, mücahit, şehit yardımı), yüzde 21'i Sosyal Sigortalar Kurumu, yüzde 2'si üniversitelerin cari harcamalarına katkı ile yüzde 4'ü Bayrak Radyo Televizyonuna (BRT) ve yüzde 12'si Belediyelere hazine yardımı, yüzde 3'ü emekli ikramiyeleri, yüzde 2'si burs ödemeleri olmak üzere maaş benzeri ödemelerde kullanılmaktadır.

2014 yılında bütçeden maaş ve maaş benzeri giderler olarak 2.450 milyon TL ödeme yapılırken, 2015 yılında 2.600 milyon TL ödeme yapılmıştır. Maaş ve maaş benzeri ödemelerin yerel gelirlere oranı 2014 yılında yüzde 88, 2015 yılında yüzde 89 olarak gerçekleşmiştir.³¹³ Bu orana kamunun tüketimi için yaptığı harcamaları içeren mal ve hizmet alımları da eklendiğinde oluşan cari harcamalar oranı yüzde 98'e ulaşmaktadır. Bu bağlamda, gelecek nesillerin ihtiyacı olan yatırımlara bütçenin kalan yüzde 1,5-2'lik kısmı ayrılabilir. Bu durum KKTC bütçesinin ancak maaş ve benzeri ödemeler yapabildiğini göstermektedir.

KKTC Maliye Bakanlığı verilerine göre, 2016 yılı Ocak ayında 40.388 kişiye bütçeden maaş ve benzeri ödeme yapılmıştır.³¹⁴ Bu sayıya Güvenlik Kuvvetleri personeli,

³¹³ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2016, s.40.

³¹⁴ KKTC Maliye Bakanlığı, <<http://www.maliye.gov.ct.tr/maliye/f?p=100:1026:0::NO::>> (20 Nisan 2016)

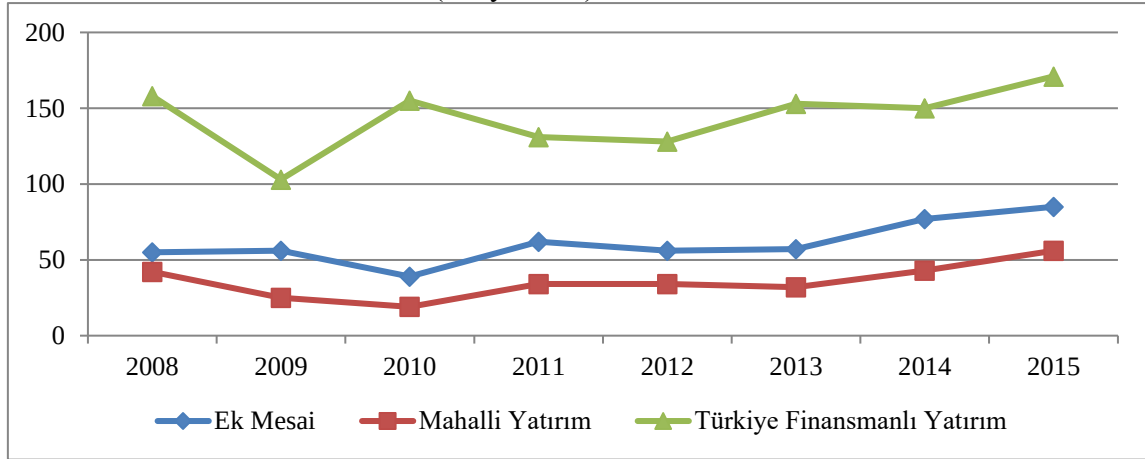
KİT personeli ve aldıkları hazine yardımını maaş ödemesi için kullanan Belediyeler, Toprak Ürünleri Kurumu (TÜK), BRT gibi kurumlar ile Sosyal Sigortalar Kurumu emeklileri dahil edildiğinde yaklaşık her ay 80 bin kişiye ödeme yapıldığı değerlendirilmektedir. 2011 yılı nüfus sayımına göre KKTC’de toplam *de jure*³¹⁵ nüfus 286.257’dir. Bu nüfus içerisindeki KKTC vatandaşlarının sayısı ise 190.494’tür. Bu durum, bütçeden doğrudan veya dolaylı olarak maaş ve maaş benzeri ödeme alan kişi sayısının toplam nüfusun yaklaşık yüzde 28’ini, KKTC vatandaşlarının ise yaklaşık yüzde 42’sini oluşturduğunu göstermektedir.

KKTC’de uygulanan ekonomik programların mali disiplin çerçevesinde tedbir alınması hedeflenen en önemli alanlardan biri ek mesai ödemeleridir. Grafik-18’de mali disiplinin sağlanmasına yönelik çalışmalar kapsamında ek mesailere ilişkin bir önlem alınamadığı görülebilmektedir. Personel sayısının sürekli artmasına karşın ek mesai ödemelerinin de artması, özellikle 2010 yılında yapılan maaş düzenlemesi sonrasında ek mesai ödemelerinin ilave bir maaş gibi kullanıldığına işaret etmektedir. Ayrıca bu durum, istihdamın ek mesai ödemelerini azaltacak şekilde yapılmadığını ve ek mesai ödemelerinin müktesep hak gibi kullanıldığını göstermektedir.³¹⁶

³¹⁵ Dejure nüfus: Sürekli ikamet esasına göre yapılan sayım neticesinde ortaya çıkan nüfustur. Bu kapsamda 2011 yılında yapılan nüfus sayımı, KKTC’de eğitim gören Türkiye Cumhuriyeti ve üçüncü ülke vatandaşı ile çalışma amacıyla KKTC’de bulunan yabancı işgücünü ve ailelerini içermektedir.

³¹⁶ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2016, s.46.

Grafik 18: Ek Mesai ve Yatırım (Milyon TL)



Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2015 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

Grafik-18’de görüldüğü üzere, KKTC bütçesinden yapılan yatırımlar, bütçeden maaş alan personele ödenen ek mesai ödemelerinden daha düşük düzeydedir. Bununla birlikte, Türkiye’nin finansmanı ile gerçekleştirilen altyapı yatırımlarına kullanılan kaynağın miktarı, KKTC’nin kendi bütçesinden yatırımlar için kullanılan kaynağın yaklaşık üç katıdır. Ekonomik Programlarda mesai saatlerine ilişkin ödemelerin azaltılmasına yönelik düzenleme yapılması karara bağlanmışsa da ek mesai ödemeleri bütçe üzerinde yük olmaya devam etmiştir. Nitekim 2014 yılında yüzde 35 artan ek mesai ödemeleri, 2015 yılında da yüzde 10 artmıştır.³¹⁷ KKTC’de kamuda uygulanan mesai saatleri ek mesai ödemelerindeki artışı tetiklemektedir. 16.15’te sona eren mesai sebebiyle personel geri kalan saatleri mesai olarak kullanmaktadır. Bu durum, yardımların yerel kaynakları serbestleştirilmesiyle, KKTC kamu maliyesindeki davranışların yatırımların desteklenmesi yerine personel harcamalarının genişletilmesi lehine geliştiğini göstermektedir.

³¹⁷ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015, s.46.

Bu bilgiler ışığında, KKTC’de yardımların yerel kaynakları yerinden etmesi (*displacement*) yani serbestleştirilmesi (*free up*) durumunun ortaya çıktığı görülmektedir. Türkiye’den sağlanan yardım amaçlanan doğrultuda kullanılmış olsa da KKTC kendi gelirlerini (vergilerini) yeniden tahsis (*reallocation*) ederek başka bir alana yönlendirebilmektedir.³¹⁸

Sonuç olarak, yatırım ve reel sektöre yönelik harcamaların dış yardımla sağlandığı KKTC’de, yerel giderlerin önemli bir kısmı maaş ve maaş benzeri ödemeler için kullanılmaktadır. 2001 yılından itibaren üçer yıllık dönemler için uygulanan ekonomik programların birinci önceliğinin mali disiplini sağlamak ve personel giderleriyle birlikte kamunun ekonomi içerisindeki payını azaltmak olduğu göz önüne alındığında, kamu maliyesi açısından, 2010-2012 döneminde uygulanan program hariç diğer programların başarılı bir şekilde uygulanmadığı ve yardımların sapma özelliğinden kaynaklı olarak KKTC’de yerel tasarrufların ve dış yardımların kamu kesiminin genişletilmesi yönünde kamu maliyesi davranışına olanak sağladığı görülmüştür.

4.2. Yardımların KKTC Yerel Gelirleri Üzerindeki Etkisi

Kamu gelirlerini etkileyen faktörlerden biri dış yardımlardır.³¹⁹ Dış yardımlar, alıcı ülke için önemli bir gelir kaynağıdır. Dış yardımların alıcı ülkelerin temel gelirleri üzerindeki etkilerine yönelik farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Yardımların özellikle vergi geliri ve sistemi üzerindeki etkisi tartışılmaktadır. 47 Afrika ülkesinde yardımların vergiler üzerindeki etkisine yönelik yapılan bir çalışmada yardımlar ile vergi arasındaki

³¹⁸ Oliver Morrissey, agm., s.10.

³¹⁹ Abhijit Sen Gupta, a.g.e. 2007, s.4-6.

ilişkinin yardımın boyutu ve ülkedeki yardım sistemiyle ilgili olduğu ortaya konulmuşsa da,³²⁰ yapılan bazı çalışmalar yardımlar ile vergi arasında pozitif bir ilişki olduğunu belirtirken,³²¹ bazı çalışmalar da yardımların vergileri olumsuz etkilediğini söylemektedir.³²² Yardımlar, yardım alan ülkenin; vergi toplama, vergi gelirlerini istenilen düzeye getirme ve vergi tabanını genişletme konularında gönülsüz davranmasına yol açması bakımından eleştiri konusu olmaktadır. Bu bağlamda, dış yardımların, alıcı ülkelerin güçlü bir vergi sistemi tesis edebilme imkânını zayıflatabildiği söylenmektedir.³²³ Vergi, toplumun gönüllü olarak istemediği ve dikkatli yaklaştığı bir yükümlülük olduğundan; dış yardımlar, vergi toplamada ve vergi reformlarını uygulamada caydırıcı (*disincentive*) bir faktör olarak görülebilmektedir.³²⁴

Yardımların gelirler üzerindeki etkisinin temel belirleyicilerinden biri de yardımların niteliğidir. Hibe ve kredi (geri ödemeli) yardımlar gelir performansı üzerinde farklı etki göstermektedir. Hibeler yerel gelirlerle ikame edilebilen serbest kaynaklar olduğundan vergi performansını düşürebilirken, krediler gelecekte borç ödeme yükümlülüklerinden kaynaklı vergi artışlarına yol açabilmektedir.³²⁵

³²⁰ Djedje Hermann Yohou, Michaël Goujon, Bertrand Laporte, Samuel Guérineau, **Is Aid Unfriendly to Tax? African Evidence of Heterogeneous Direct and Indirect Effects**, CERDI (Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International), Fransa, 2016, s.28.

³²¹ Paul Clist, **Foreign Aid and Domestic Taxation: Multiple Sources, One Conclusion**, ICTD Working Paper, 2014, s.20. Paul Clist, and Oliver Morrissey “Aid And Tax Revenue: Signs of a Positive Effect Since the 1980s”, **Journal of International Development**, 23, 2011, s.165–180.

³²² Ernesto Crivelli; Sanjeev Gupta; Priscilla S Muthoora; Dora Benedek, **Foreign Aid and Revenue: Still a Crowding Out Effect?** IMF Working Paper, WP/12/186, s.15-25. ve Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky ve Erwin T. Tiongson, 2003, s.11.

³²³ Stephen Knack, **Sovereign Rents And Quality Of Tax Policy And Administration**, Journal of Comparative Economics, 37, 2009, s.359–371.

³²⁴ Jose Antonio Alonso ve Carlos Garcimartin, 2011, s.1.

³²⁵ Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky ve Erwin T. Tiongson, 2003, s.18.

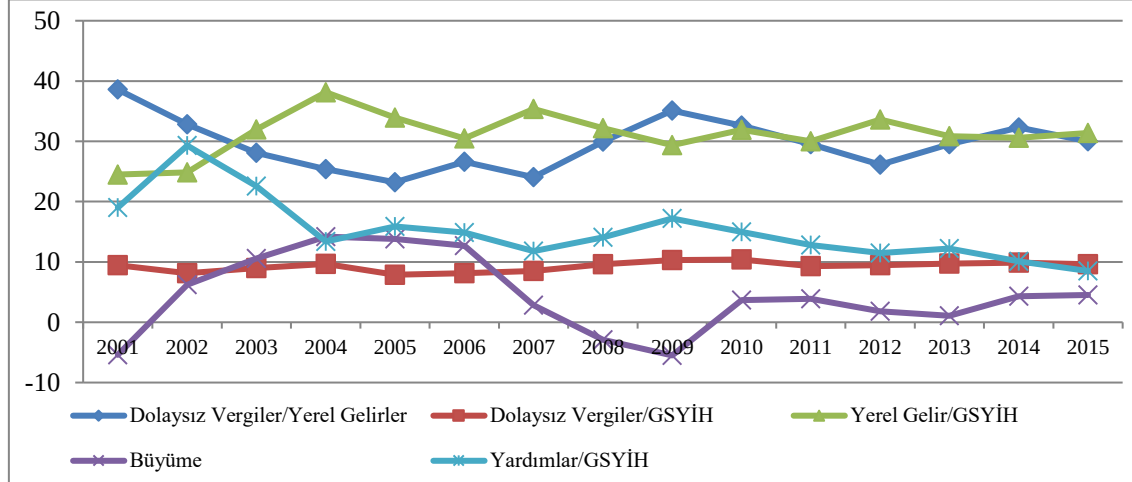
KKTC'nin gelir bütçesi üç katmandan oluşmaktadır. Mahalli gelirler (vergi ve vergi dışı gelirler) ile fon ve döner sermaye gelirleri KKTC'nin yerel gelirlerini oluşturmaktadır. Yerel gelirlere Türkiye yardımlarının eklenmesiyle KKTC'nin genel bütçe gelirleri oluşmaktadır. KKTC'ye yönelik yardımlar geri ödemeli yardım niteliği taşımamaktadır.

Grafik-19'da KKTC'de dış yardımlarla yerel gelirler arasındaki ilişki incelendiğinde, yerel gelirlerin düşmeye başladığı 2001-2002, 2004-2006, 2007-2009, yıllarında yardımların artış gösterdiği görülmektedir. Ekonomik büyümenin görüldüğü 2002-2004 yılları ile küresel ekonomik kriz ardından ve özellikle bütçe gelirlerinde alınan tedbirlerle sağlanan mali disiplinle birlikte 2010 yılı sonrası KKTC'nin yerel gelirlerinde yaşanan olumlu gelişmenin görüldüğü dönemlerde, yardımların GSYİH içerisindeki payı görece azalmıştır. Özellikle 2012 yılında Ercan Havaalanı'nın işletmesinin devri nedeniyle elde edilen 237 Milyon TL'lik gelir, gelirdeki artış oranını yüzde 20 civarına, 2014 yılında yapılan vergi affı düzenlemesi de bir önceki yıla göre yüzde 18 civarında yükseltmiştir. Özelleştirme geliri dahil edilmediğinde, 2013 yılında yerel gelirdeki artış oranı yüzde 5,3'tür (2012 yılı artışı ise yüzde 7,68'dir). 2014 yılında KKTC'nin Türkiye'den Reform Destekleme Ödeneği olarak aldığı ve bütçe açığı için kullandığı ödeneği, Ekonomik Programda yer alan reformların gerçekleşmemesi sebebiyle alamaması neticesinde vergilerde ve dolayısıyla yerel gelirlerde zorunlu artış sağlanmıştır.

Bu durum, KKTC'nin dış kaynak yoluyla finanse edemediği bütçe giderlerini vergi toplamadaki performansıyla telafi etmeye çalıştığını göstermektedir. Sonuç olarak, yerel gelirlerin azaldığı dönemde yardımların artması diğer bir ifadeyle yerel gelirlerle

yardımlar arasında görülen negatif yönlü ilişki, yardımların telafi edici özelliğini yansıtmasıyla birlikte, yardımların, yerel gelirleri artırma performansını baskıladığını da göstermektedir.

Grafik 19: Dolaysız Vergiler ve Yerel Gelirlerin Ekonomi İçerisindeki Payı (Yüzde)



Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükşehirliği 2015 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

KKTC’de yerel gelirler ile büyüme arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Ekonomik büyümenin görüldüğü yıllarda yerel gelirlerin de arttığı görülmektedir. Vergiler, yerel gelirlerin önemli bileşenlerinden biri olmasına karşın, KKTC’de büyümeyle vergiler arasındaki ilişki her zaman pozitif yönlü değildir.³²⁶ Bu durum, Grafik-19’da KKTC’deki dolaysız vergilerin gelişimi üzerinden ele alınmıştır. KKTC’de dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payı 2001 yılında yüzde 9,5 olarak gerçekleşmiştir. Büyümenin başladığı 2002 yılı ve yüksek büyüme dönemi olan 2003-2006 yıllarında bu oran yüzde 8,1’e gerilemiştir. 2007-2009 yıllarında ise ekonomik daralma sebebiyle yükselerek yüzde 10,3 seviyesine ulaşmıştır. Dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payı 2010 yılından sonra yüzde 9 düzeyinde devam ederek, ekonominin düşük düzeyde büyüdüğü 2012 ve 2013 yıllarından sonra yüzde 10’a

³²⁶ Stephen Knack, 2009, s.359–371.

yaklaşmıştır. Dolayısıyla, büyüme hızının nispeten yüksek olduğu dönemlerde özellikle de 2003-2006 yılları arasında yaşanan büyümenin yarattığı gelirin yeterince vergilendirilmediği, küçülme dönemlerinde GSYİH'deki azalma nedeniyle dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payının yükseldiği görülmektedir.³²⁷

Benzer şekilde, KKTC'de dolaysız vergilerin yerel gelirler içerisindeki payının da küçülme dönemlerinde arttığı, büyüme dönemlerinde azaldığı görülmektedir. 2014 yılındaki yüzde 4,3'lük büyüme döneminde, o yıl yapılan vergi affı düzenlemesi sebebiyle dolaysız vergilerin yerel gelirler içerisindeki payında yaşanan artış çerçevesinde vergi gelirlerinde azalma yaşanmamıştır. Bu dalgalanma, büyüme dönemlerinde ithalat artışının etkisiyle ithalattan alınan vergilerin ve fon gelirlerin artmasının, küçülme dönemlerinde azalan ithalatın etkisiyle bu vergilerin azalmasının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.³²⁸ Ayrıca, ekonomide yaşanan küçülmenin sebep olduğu gelir kaybı vergi tahsilatının etkinleştirilmesiyle telafi edilmeye çalışılırken, büyüme dönemlerinde bu etkinlik zayıflamıştır.

Yardımlarla dolaysız vergiler arasındaki eğilim incelendiğinde yardımların GSYİH içerisindeki payının arttığı 2001-2002, 2004-2006 yıllarında dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payının azaldığı görülmektedir. Ekonomik krizin güçlü şekilde hissedildiği ve yerel gelirin azaldığı 2007-2009 yıllarında dolaysız vergilerin ve dış yardımların GSYİH içerisindeki paylarında artış izlenmektedir. 2010 yılından sonra ekonomideki toparlanma ve sağlanmaya çalışılan mali disiplin ile dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payı yüzde 9-10 aralığında devam etmiştir.

³²⁷ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015,s.106.

³²⁸ T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015, s.46.

KKTC’de yardımların gelir üzerindeki önemli sonuçlarından biri vergi toplamada isteksizliğin görülmesidir. Yardımların vergiler üzerindeki negatif etkisinin temelinde yardımlara verilen refah temelli tepkisel davranışlar bulunmaktadır.³²⁹ Büyüme dönemlerinde ve yardımlarla ekonomik daralmanın telafî edildiği dönemlerde vergilendirme düzeyinin düşük olmasının arkasında bu isteksizlik bulunmaktadır. Yardımların kamu harcamalarını finanse etmesi verginin siyasi maliyetlerinden kaçınmaya yol açmaktadır. Vergi toplama performansını etkileyen politikalar bu isteksizliğin yansımasıdır. Örneğin tahakkuk eden gelir ve kurumlar vergisi için mükelleflere tecil yoluyla tahsilat imkânı tanınmaktadır. Kamu alacağı 24 aya varan vadeler ve sıfır faizle tecil edilerek tahsil edilebilmektedir. 2011 yılında beyan yoluyla alınan gelir vergisi 6 milyon TL iken tecil edilerek tahsil edilen meblağ 7 milyon TL’dir. 2012 ve 2013 yıllarında ise beyandan alınan vergi her yıl için 8 milyon TL iken tecilden tahsilât 10 milyon TL olmuştur. 2011 yılından itibaren kurumlar vergisinde de tecil etmek suretiyle tahsil edilen miktar yıllık beyanlardan alınan kurumlar vergisiyle aynı düzeye ulaşmıştır.³³⁰ Bu durum, beyana dayanan verginin düşük olduğunu ve tahakkuk eden vergilerin tahsilinin yeterince etkin yapılmadığını göstermektedir. 2014 yılında tecilden tahsilat yıllık beyanlar üzerinden alınan gelir vergisi tutarından daha az bir seviyede gerçekleşmiş ve makul bir duruma çekilmiş, 2015 yılında ise bu uygulamanın üzerine gidilerek tecilden tahsilat minimum düzeye indirilmiştir.³³¹

Sonuç olarak, KKTC’de yardımların gelirler üzerinde iki temel etkisi olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi gelir elde etme performansı ile ilgilidir. Ekonominin

³²⁹ Paul Collier, 1999, s.540-545.

³³⁰ T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı, **KKTC 2013 Ekonomi Durum Raporu**, 2014, s.59.

³³¹ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2016, s.56.

durgunluk ve küçülme yaşadığı dönemlerde yardımlar artırılarak telafi edici bir faktör olarak kullanılırken aynı dönemde yerel gelirin performansı düşmüştür. Ekonomik Programların uygulanmasında yaşanan zorlukların olduğu 2005, 2009 ve 2013 yılları, yardımların bir önceki yıla göre en fazla artış gösterdiği yıllar olurken aynı zamanda yerel gelir artışının düşük olduğu yıllar olmuştur. Yardımların görece düşük olduğu dönemler yerel gelirden zorunlu performans artışına olanak sağlamıştır. Yardımların gelirler üzerindeki diğer etkisi ise vergi toplamada ve vergi sistemini geliştirmede oluşan isteksizliktir. Tahakkuk eden vergilerin hem tahsilinde, hem de ödenmemesi durumunda uygulanacak cezaların yeterli olmadığı, vergi teciliyle ilgili mükellefe sağlanan avantajların vergi ödememeyi özendirdiği söylenebilir. KKTC’de yardım yapılacağına olan güven, özellikle büyüme dönemlerinde gelirin yeterince vergilendirilmemesine ve sağlam bir vergi sisteminin kurulamamasına dolayısıyla vergi toplamada gönülsüzlüğe sebep olmuştur.

4.3. KKTC’de Bütçe Açığı ve Yardımlar Arasındaki İlişki

KKTC bütçesi için farklı ihtiyaçları karşılayacak “bütçe dengesi” kavramları oluşturulmuştur.

Genel Bütçe: Yerel bütçe ile Türkiye yardımlarını,

Yerel Bütçe: Mahalli bütçe ile Fon ve Döner Sermaye toplamını,

Bütçe Dengesi (1): Genel bütçe gelirleri ile genel bütçe giderleri arasındaki farkı,

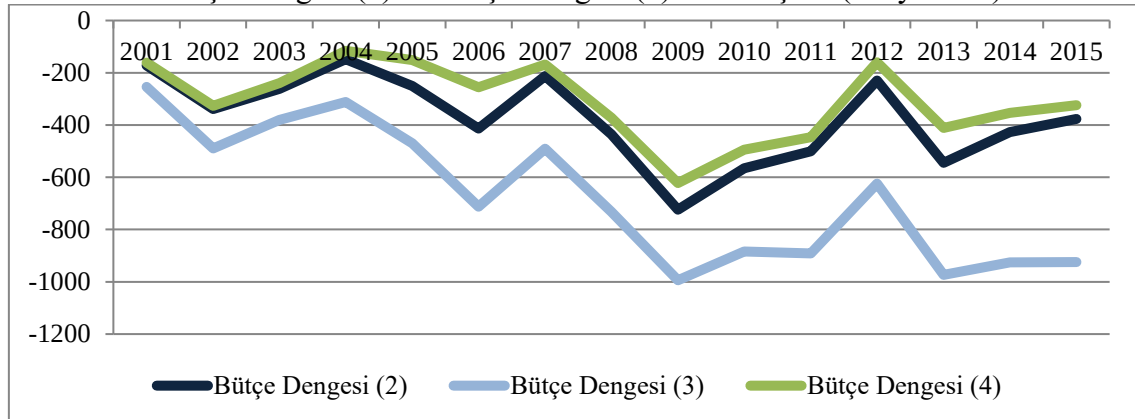
Bütçe Dengesi (2): Genel bütçe gelirlerinden kredi nitelikli Türkiye yardımlarının çıkarılması suretiyle elde edilen tutardan, genel bütçe giderinin çıkarılması sonucunda elde edilen bütçe dengesini,

Bütçe Dengesi (3): Yerel gelirlerden tüm bütçe giderlerinin çıkarılması sonucunda ulaşılan bütçe dengesini (tüm bütçe giderlerinin içerisinde Türkiye yardımlarıyla yapılan tüm yatırımlar da yer almaktadır.),

Bütçe Dengesi (4): Yerel gelirlerden, yerel giderlerin çıkarılması sonucu elde edilen bütçe dengesini tanımlamaktadır.³³²

Türkiye Cumhuriyeti tarafından kredi olarak verilmiş olan yardımların dahil edilmediği Bütçe Dengesi (2) gelecek yıllara bırakılan borcun da bir göstergesi niteliği taşıdığından önemlidir. Genel bütçenin piyasadan aldığı ve piyasaya aktardığı kaynağı göstermesi amacıyla oluşturulan Bütçe Dengesi (3); Bütçe Dengesi (2) diğer bir ifadeyle borçlanma ile Türkiye tarafından gönderilen yatırım, reel sektör destekleri ve savunma gibi hibe nitelikli harcamaları kapsamaktadır. Özetle Bütçe Dengesi (3), KKTC'nin yapması gereken harcamaların Türkiye finansmanı ile KKTC maliyesi üzerinden yapılan tüm harcamaların yerelde elde edilen gelirden çıkarılması sonucunda ulaşılan bir dengedir. Dolayısıyla, tasarruf oranı oldukça düşük olan KKTC kamu kesimi için bu dengenin oldukça bozuk olacağı açıktır.

Grafik 20: Bütçe Dengesi (2) ve Bütçe Dengesi (3)'ün Gelişimi (Milyon TL)



Kaynak: T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, Ekonomi Durum Raporu 2015.

³³²Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015, s.41.

KKTC'nin yerel bütçe giderlerinin yüzde 85'i maaş ve benzeri ödemeler için kullanılmaktadır. Mahalli yatırım harcamaları ek mesai ödemelerinin yarısı kadardır. Kamunun, ekonomi içerisindeki payı oldukça yüksektir (2015 yılında GSYİH'nın yüzde 61'i).³³³ KKTC bütçesinin sadece yaklaşık yüzde 2'sinin yatırımlara aktarılmasına ve dolayısıyla altyapı yatırımlarının Türkiye'den sağlanan yardımlarla finanse edilmesine karşın, KKTC bütçesi uzun yıllar açık vermeye devam etmiştir. KKTC bütçe dengesinin gelişimi Grafik-20'de görülmektedir.

Ekonomik büyümenin görüldüğü 2002-2004 yıllarında iyileşme gösteren bütçe dengesi, 2006 ve 2007 yıllarında uygulanan maliye politikaları, mali disiplinden uzaklaşılması ve 2008 yılında alınan seçim kararının etkisiyle bozulmaya başlamıştır. Küresel ekonomik krizin turizm, yükseköğretim ve ithalata olan olumsuz etkileriyle birlikte 2009 yılı, bütçe dengesi açısından KKTC'de oldukça olumsuz bir yıl olmuştur. 2010 yılından sonra alınan bazı tedbirler ve korunmaya çalışılan mali disiplin bütçe dengesini olumlu yönde etkilerken, 2012 yılında Ercan Havalimanının işletme hakkı devri bütçe açığını düşürmüştür. 2013 yılında gerçekleştirilen seçim ve arkasından kurulan Geçici Hükümet ve Koalisyon Hükümetleri mali disiplinin yeterince korunamamasına yol açmıştır.

Türkiye yardımları son yıllarda kredi nitelikli yardım olan bütçe açığına katkıdan hibe nitelikli altyapı yatırımları ile reel sektör odaklı proje desteklerine yönlendirilmiştir. 2009 yılına kadar birbirine yakın seyreden Bütçe Dengesi (2) ve (3) arasındaki fark 2010 yılından itibaren açılmaya başlamıştır. Bu durum yardımlardaki iç dağılımın hibe lehine

³³³ 27 Mayıs 2016 tarihli, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti hükümeti Arasında İktisadi ve Mali İşbirliği Anlaşması eki **2016-2018 Yapısal Dönüşüm Programı** s.46.

geliştiğini göstermektedir. Kamu harcama ve transferlerinin artışına olanak sağlayan bu durum enflasyon, borç stokunun artması ve kamu harcamaları ile yatırımlarında yaşanan artışla dışlama etkisine (*crowding out effect*) yol açabilmektedir. Ancak KKTC’de Türk Lirası kullanılması enflasyon artışını baskılarken, kaynağın Türkiye’den gelmesi borç stokunda baskı oluşmasını engellemektedir. Özellikle 2010 yılından buyana genel bütçenin iç piyasadan borçlanmaması, yıllık faizler dışında yeni borca girilmemesi, para piyasalarında dışlama etkisini azaltmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yardımların Türkiye’den gelmesinin genişletici maliye politikalarının olumsuz etkilerini azalttığı söylenebilir.³³⁴

KKTC bütçe açığı ile yardımlar arasındaki ilişki Grafik-21’de incelenmiştir. Grafikte görüleceği üzere yerel bütçe açığının seyri, Türkiye yardımlarının seyrini belirleyen en temel faktördür. Yardımların GSYİH’ya oranı yerel bütçe açığının GSYİH’ya oranıyla paralel bir seyir izlemektedir. Bu durum, yüksek personel harcamaları ve diğer verimsiz harcamaların yeterince disipline edilmemesi ile yerel gelirlerin olması gereken düzeyde olmaması arasındaki maliyetin Türkiye yardımlarıyla telafi edildiğini göstermektedir.³³⁵

Grafik-21’de görülen yardımlar ile büyüme arasındaki ilişki de dikkat çekicidir. 2002 yılı hariç, büyümedeki artış ve azalış eğilimiyle yardımlardaki artış ve azalış eğilimi zıt yönlüdür. 2002-2004 ile 2009-2011 dönemlerinde büyümede artış görülürken yardımların GSYİH içerisindeki payı azalmıştır. 2007-2009 yıllarındaki ekonomik

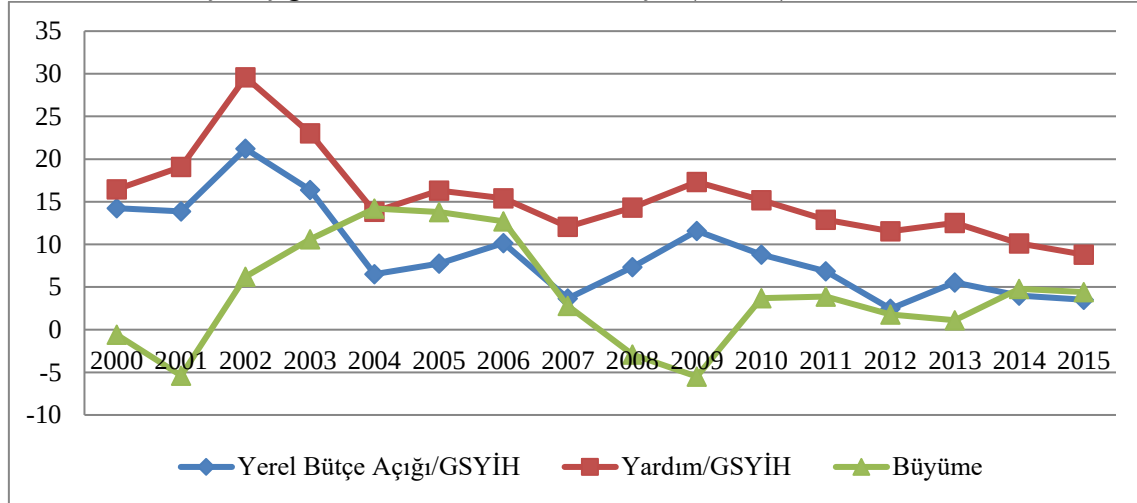
³³⁴ T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2016, s.42.

³³⁵ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015,s.107.

daralma dönemlerinde ise yardımların GSYİH içerisindeki payı artmıştır. Bu durum, KKTC’de büyümenin yardımların seyrini etkilediği göstermektedir.

Grafik-21’de görüldüğü üzere bütçe açığının yüksek olduğu ve ekonomik krizin belirtilerinin güçlü bir şekilde hissedildiği 2002 yılı, yardımların GSYİH içerisindeki oranının en yüksek olduğu yıldır. Küresel finans krizinin yaşandığı, ekonomik daralmanın görüldüğü ve KKTC bütçe dengelerinin bozulduğu 2009 yılı da yardımların GSYİH içerisindeki payının yüksek olduğu diğer bir dönemdir. 2010 yılından sonra özellikle Ekonomik Programların da etkisiyle sağlanmaya çalışılan mali disiplin bütçe açığının GSYİH içerisindeki oranını azaltırken bütçe açığına aktarılan yardımların da GSYİH içerisindeki oranının azalmasını sağlamıştır. Bu dönemde yardımlarda yaşanan azalma ekonomik durgunluğa yol açmamıştır. Bu durum, yardımların büyümeyi değil, büyümenin yardımları belirlediği önermesini desteklemektedir.

Grafik 21: Bütçe Açığı ve Yardım Arasındaki İlişki (Yüzde)



Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

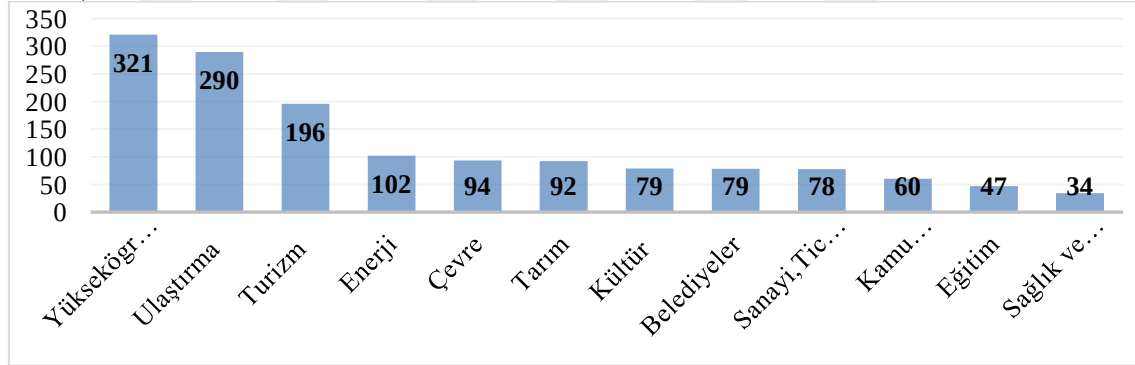
Bütçe açığıyla yardımlar arasındaki korelasyon ile büyüme ve yardımlar arasındaki zıt yönlü ilişki üç sonucu ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, iki ülke arasındaki yardım

ilişkisi KKTC'deki ekonomik konjonktürle doğrudan ilişkili olup, yardımlar telafi edici niteliktedir. İkincisi, yardımların gerekçesi diğer yardım ilişkilerinden farklıdır. Üçüncüsü, büyüme trendi yardımları doğrudan etkilemektedir.

4.4. KKTC'de Dış Yardımların Sektörel Etkileri

Türkiye'nin 2004-2016 yılları arasında KKTC'de farklı sektörlerle sağladığı hibe nitelikli destekler Grafik-22'de görülmektedir.

Grafik 22: 2004-2016 KKTC'ye Tapılan Sektörel Yardımların Toplamı (Milyon ABD Dolar)



Kaynak: T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015 KKTC Ekonomi Durum Raporu, 2016.

Türkiye'nin KKTC'de desteklediği projeler iki ülke arasında imzalanan yıllık Protokollerle belirlenmektedir. Projelere sağlanan destek Protokollerle belirlendiğinden yardımlar öngörülmeleyen bir alana yönlendirilememekte diğer bir ifadeyle sektörel yardımlarda genel sapma (*fungibility*) olmamaktadır. Ancak KKTC bütçesi serbestleştiğinden (*free up*) KKTC kendi kaynaklarını yeniden tahsis (*reallocation*) edebilecek kararlar üretmektedir. Bu kararlar; (i) personel harcamalarının artırılması, (ii) yardım yapılan sektöre daha az kaynak ayırarak, yardım yapılmayan alanlara ayrılan kaynağın artırılması ve (iii) yardım yapılmayan alana ayrılan kaynağın verimsiz

harcamalara kullanılması biçimlerinde oluşabilmektedir.³³⁶ Türkiye ile KKTC arasında proje destekli hibe yardımlar, planlandığı şekilde kullanılsa da KKTC kendi kaynaklarını (vergilerini), yeniden tahsis ederek başka bir alana yönlendirebilmektedir.

Bu kapsamda, verilebilecek en temel örneklerden biri enerji sektörüdür. 1974 Barış Harekâtı sonrasında tüm enerji üretim tesisleri Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY)'nde kalmış, Kuzey Kıbrıs'ta enerji üretim tesisi kalmamıştır. 1975-1994 yılları arasındaki dönemde KKTC elektrik ihtiyacının yüzde 10-20'sini kendisi üretebilmiş, kalan kısmını ise GKRY'den karşılamıştır. Yapılan yatırımların bir sonucu olarak KKTC, 1996 yılında enerji ihtiyacının tümünü kendi üretimiyle karşılayabilir duruma gelmiştir. KKTC'de enerji iletim ve dağıtımında tekel olan KIB-TEK üretimi ise hizmet alımı yoluyla özel sektörle paylaşmaktadır. KİT niteliğindeki kurumun ihtiyacı olan yatırımlar, uzun yıllar Türkiye tarafından finanse edilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye KKTC'ye, 1994-2013 yılları arasında, enerji altyapısının geliştirilmesi için 231,3 milyon Dolar kaynak sağlamıştır.³³⁷ Kurum uzun yıllar fatura tahsilatındaki yetersizlikler ve yüksek üretim maliyetleri sebebiyle mali sorunlar yaşarken, yatırımların Türkiye tarafından finanse edilmesinin sağladığı avantajı aşırı istihdam ve yüksek özlük haklarıyla değerlendirmiştir.³³⁸ Son dönemde petrol fiyatlarında yaşanan düşüş, elektrik tariflerine yapılan zam³³⁹ ve kurumun

³³⁶ Nicholas Van de Sijpe, **Is Foreign Aid Fungible? Evidence from the Education and Health Sectors**, <www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2010-38text.pdf>, (5 Ekim 2014), s.1-3.

³³⁷ 2004-2013 yılları arasındaki Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı Faaliyet Raporları kullanılarak hesaplanmıştır.

³³⁸ KIB-TEK'te çalışan bir memurun ortalama aylık brüt ücreti 12.635 TL olarak hesaplanmaktadır. T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı, **KKTC 2014 Ekonomi Durum Raporu**, 2015, s.38.<<http://www.havadiskibris.com/biz-tukettikce-kib-tek-zarar-ediyor/>>, (3 Ekim 2013)

³³⁹ 2013 yılı Kasım ayında elektrik tarifelerine yüzde 20 zam yapılırken personel giderleriyle ilgili bir tasarrufa gidilmemiş, daha sonraki yıllarda da kurumun ihtiyaç duyduğu kaynak elektrik tarifelerine zam yapılarak sağlanabilmektedir. KKTC Bakanlar Kurulunca tarifeleri üç ayda bir güncelleme yetkisi verilen KIB-TEK, bu yetkisini 2016 yılında üç kez kullanarak 2016 yılında yüzde 45'e varan zam yapmıştır. Yeni ücretlerle standart konut tarifesini olan 0-250 KWs dilim yüzde 30 zam görerek 0,40 kuruştan 0,52 kuruşa yükseltilmiştir. <https://www.kibtek.com/tarifeler/>, 21 Aralık 2016'dan itibaren geçerli olmak üzere uygulanan tarife.

tahsilât oranının yükselmesinin getirdiği mali imkânlar da yeni personel istihdamıyla değerlendirilmiştir.³⁴⁰

Türkiye'nin enerji sektöründeki yardımları planlanan şekilde kullanılsa da; KIB-TEK'in ihtiyacı olan yatırım harcamalarının Türkiye tarafından karşılanması, KIB-TEK'in kendi kaynaklarını personel istihdamı ile yüksek özlük haklarına yönlendirmesine ve tahsilatta isteksizliğe sebep olmuştur. KIB-TEK'in üretimde fuel-oil yakıt kullanması ve personele sağladığı yüksek özlük haklarından kaynaklı yüksek üretim maliyetleri elektrik fiyatlarının yüksek olmasına yol açmaktadır. Bu durum, özel sektörün rekabet edebilirliği ve hanehalkının refahı açısından olumsuzluk teşkil etmektedir.³⁴¹

KKTC eğitim sektörü yardımların etkilerinin görülebileceği diğer bir örnektir. Türkiye, KKTC'deki yükseköğretim sektörüne önemli destekler sağlamaktadır. 2004-2016 yılları arasında yükseköğretim sektörüne toplamda 321 milyon Dolar katkı sağlanırken, yükseköğretim sektörü dışındaki eğitim sektörüne 47 milyon Dolar kaynak aktarılmıştır. KKTC bütçesi içerisinde devlet üniversitesi olan Doğu Akdeniz Üniversitesi (DAÜ) ve Lefke Avrupa Üniversitesi (LAÜ)'ne yapılan katkılar ile tüm üniversiteleri kapsayan mali muafiyetler hariç, yükseköğretim sektörüne kaynak ayrılmamaktadır.³⁴²

³⁴⁰ <http://www.yeniduzen.com/Haberler/roportaj/elektrikte-onumuz-acik/43018>, (6 Ekim 2014)

³⁴¹ Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015, s.108. KIBTEK'in konut için uyguladığı tarife her kW's için 60 kuruş civarındadır. Bu fiyat endüstride 50 kuruş, kamu dairelerinde de 70 kuruş civarındadır. <<https://www.kibtek.com/tarifeler/>>, (2 Şubat 2017)

³⁴² 2004-2016 yılları arasındaki Lefkoşa Büyükelçiliği Faaliyet Raporları kullanılarak hesaplanmıştır. Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015, s.108.

KKTC’de hem ilköğretimde hem de ortaöğretimde öğretmen başına düşen öğrenci oranı OECD ortalamasının çok üstündedir. 2015 yılında kamuda görev yapan bir öğretmene 9,2 öğrenci düşerken, OECD ortalamasında bu oran 13’tür (Rum kesimi 13,4, Fransa 17,5, İngiltere 17,3, Türkiye 27,7). Öğretmenlerin öğretime ayırdığı ders saati de OECD ortalamasının altındadır. KKTC’de öğretime ayrılan ders saati OECD ülkelerinin ortalamasının yüzde 65’i kadardır.³⁴³ Dolayısıyla KKTC’de öğretmenlerin ders yükü de azdır. KKTC’de devlet okulu ve özel okullarda okuyan öğrenci sayısı 2009-2010 yılında 44.957 iken bu sayı 2015-2016 yılında 48.158’a ulaşmıştır. Bu dönemde devlet okullarında okuyan öğrenci sayısında kaydadeğer bir artış yaşanmazken, özel okullarda okuyan öğrenci sayısı yüzde 50 artmıştır. KKTC’de özel okullara olan talep artarken devlet okullarına olan talep azalmış olmasına rağmen devlet okullarında öğretmen sayısı bu dönemde yüzde 10 artış göstermiştir. KKTC’de eğitime ayrılan kaynak yerel gider bütçesindeki gibi ağırlıklı olarak personel (öğretmen) harcamaları için kullanılmaktadır. KKTC Maliye Bakanlığının yayınladığı tasnif edilmiş memur sayısı verilerinde de son bir yılda sadece öğretmenlerin sayısında artış olduğu görülmektedir.³⁴⁴

Grafik-22’de görüldüğü üzere, yükseköğretim sektörüne yapılan yardımlar eğitim sektörüne yapılan yardımlardan oldukça fazladır. KKTC bütçesinde ise bu durumun tam tersi söz konusudur. Türkiye’nin yükseköğretim ve eğitim sektörlerine yapmış olduğu yardımlar, bütçedeki tahsisatı değiştirmektedir. Bütçede eğitim sektörüne ayrılan kaynağın personel giderleri için kullanılmasına yönelik bir tercih oluşmaktadır. Bu durum, KKTC’ye sağlanan yardımların kategorik sapmaya (*categorical fungibility*) sebep olduğunu göstermektedir. Eğitim sektörü için yapılan yardımların yükseköğretim

³⁴³ OECD, <http://stats.oecd.org/>, (30 Ekim 2016)

³⁴⁴ KKTC Maliye Bakanlığı, <http://www.kktcmaliye.com/apex/f?p=100:1026:2646857307941461::NO::>> (20 Aralık 2016).

sektöründe yoğunlaşması, KKTC bütçesinin eğitim için ayırdığı kaynağın diğer eğitim sektöründe personel giderlerinin artırılması yönünde kullanılmasına imkan sağlamaktadır.

Türkiye’den KKTC’ye sağlanan yardımlar 2010 yılından itibaren bütçe açığına katkı niteliğinden, sektörlerle yönelik proje destekli altyapı yatırımlarına dönüşmeye başlamıştır. Bu durum yardımların sapma özelliğinin azalmasına katkı sağlamasına karşın, örnek olarak verilen enerji ve eğitim sektörlerinde de görüldüğü üzere, altyapı ve reel sektöre yapılan yardımlar kaynakların etkin kullanılmasını sağlamak için tek başına yeterli değildir. Yardım dışındaki yerel kaynakların da verimli ve etkin olarak kullanılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

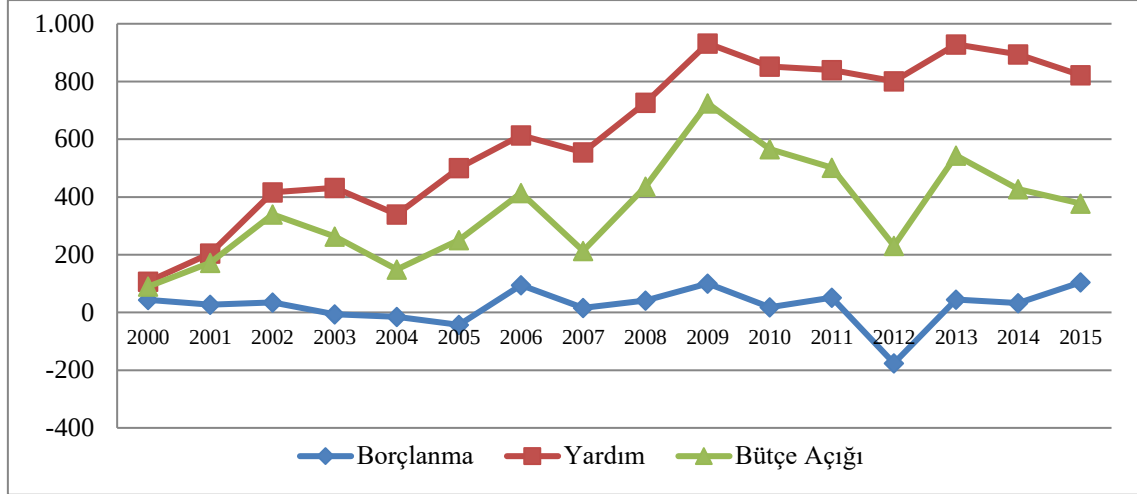
4.5. KKTC’de Borçlanma ile Yardımlar Asındaki İlişki

Dış yardımların harcama ve gelir elde etme üzerindeki etkisinin yanı sıra diğer etkisi de borçlanma kararlarında görülmektedir. KKTC’de yardımların iç borçlanma³⁴⁵ üzerindeki etkisi Grafik-23’te gösterilmiştir. KKTC’de bütçe finansman yöntemi olarak Türkiye’den sağlanan bütçe açığına katkı sayesinde borçlanmaya sıklıkla başvurulmamaktadır. Bütçe açığına katkı nitelikli yardımlarda olduğu gibi borçlanmada da belirleyici olan yine bütçe açığıdır.³⁴⁶ KKTC’de yardımlarla borçlanma arasında dolaylı bir ilişki bulunmaktadır. Bütçe açığının Türkiye yardımları tarafından karşılanmayan kısmı, iç borçlanma yoluyla karşılanmaktadır.

³⁴⁵ KKTC Maliye Bakanlığı oluşturduğu bir komiteyle Devlet İç Borçlanma Senedi (DİBS) kullanmak suretiyle iç piyasadan borçlanabilmektedir.

³⁴⁶Özgür Üçkuş ve Bilal Kendirci, 2015,s109.

Grafik 23: Borçlanma ve Yardım (Milyon TL)



Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

Grafik-23'te de görüldüğü üzere, KKTC'nin yüksek bütçe açığı verdiği dönemlerde Türkiye yardımları artarken borçlanma da artmıştır. 2007-2009 döneminde bütçe açığı artış gösterirken hem yardımlar hem borçlanma artış trendi sergilemiştir. Ercan Havalimanının işletme hakkı devrinden elde edilen gelirin bütçe açığını azalttığı 2012 yılında yardımlarda azalmayla birlikte, KKTC bütçesinden borç ödemesi yapıldığı görülmektedir. Türkiye'nin sağladığı bütçe açığına katkı desteğinin yeterli olmadığı durumda devreye giren iç borçlanma yöntemine, özellikle 2014 ve 2015 yıllarında Ekonomik Programda yer alan reformların, KKTC tarafından uygulamaya konulmaması gerekçesiyle reform destekleme ödeneğinin³⁴⁷ KKTC'ye aktarılamaması sonucu tekrar başvurulmuştur.

³⁴⁷ Reform Destekleme Ödeneği: İki ülke arasındaki protokoller gereğince reform yapıldığı takdirde sadece bütçe açığının finansmanında kullanılabilen bir ödenektir.

DEĞERLENDİRME

Türkiye ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti arasındaki ekonomik ilişkiler içerisinde yardımlar oldukça önemlidir. 1963 yılında Rumların o dönemki “Kıbrıs Cumhuriyeti” Anayasası’nda yaptığı tek yanlı değişiklikler nedeniyle, 1974 yılına kadar, Kıbrıs Türk Toplumunu idari ve siyasi mekanizmalardan Rumlar tarafından dışlanmıştır. Dolayısıyla, Barış Harekâtı’ndan sonra yapılan yardımlar Kıbrıs Türk Toplumunu desteklemenin yanı sıra devlet inşa edici özellik de taşımaktadır. Bununla birlikte, KKTC’ye uygulanan haksız ambargolar ve küçük ada ekonomilerinin genel kırılganlığı, ölçek ekonomisi sorunu gibi sebeplerle KKTC’ye yönelik yardımlar devam etmiş, yardımların KKTC bütçesi ve genel ekonomi içerisindeki payı önemli yer tutmuştur.

40 yılı aşkın süredir devam eden yardımların, Kıbrıs Türkü’nün haklarının korunması, refah seviyesinin yükseltilmesi, KKTC’de kamunun etkin bir şekilde yapılandırılması ve özel sektörün güçlendirilmesi amaçlarına odaklandığı görülmüştür. Öte yandan, yardımların etkinliği ve verimliliği uzun yıllar tartışılmış, söz konusu amaçlara hangi ölçüde ulaşılabildiği sorgulanmıştır. 2001 yılından itibaren iki ülke arasındaki ekonomik ve mali işbirliği, yardımların etkin ve verimli kullanımını ve KKTC’nin ihtiyacı olan yapısal reformların uygulamaya konulmasını teminen ekonomik programlar çerçevesinde yürütülmeye başlanmıştır. Programların temel hedefi; KKTC’nin kendine yetebilen, küresel koşullara uyumlu, rekabetçi ve sürdürülebilir ekonomik düzene sahip olmasıdır. Ekonomik ve mali işbirliğinin hangi sonuçlara yol açtığının incelenmesi; yardımların etkin kullanılmasının sağlanması ve bu hedeflere ulaşılabilmesi açısından önemlidir.

Öte yandan, 300.000 civarında nüfusa sahip KKTC'nin yaklaşık 15.000 ABD Doları kişi başına düşen GSMH'sı ile orta gelir grubunda olduğu, ancak Rekabet Edebilirlik Raporuna (2015-2016) göre 141 ülke arasında 121'inci sıradaki rekabet gücüyle, önceki yıllarda olduğu gibi, düşük gelirli ülkeler arasında olduğu tespitleri mevcuttur.³⁴⁸ Bununla birlikte, KKTC'de kamunun ekonomi içerisindeki payı oldukça yüksek olup, 2015 yılı verilerine göre toplam kamunun büyüklüğü GSYİH'nin yüzde 61'i kadardır. Bu büyüklük içerisinde genel bütçe GSYİH'nin yüzde 42'sini oluşturmaktadır. Faizleri ödemeyen, savunma bütçesi olmayan ve çok az miktarda yatırım yapan yerel bütçe açığının GSYİH'ya oranı yüzde 4'tür. Yerel bütçenin kalitesine baktığımız zaman bütçenin yüzde 85'inin maaş ve maaş benzeri harcamalara kullanıldığı görülmektedir.³⁴⁹ Bu durum, KKTC ekonomisindeki yapısal bozuklukların bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

KKTC ekonomisindeki bu tespitler ışığında özellikle 2010 yılından itibaren uygulanan Ekonomik Programlara ayrı bir önem verilmiştir.³⁵⁰ Yardımların etkin kullanımının sağlanması ve ekonominin güçlendirilmesi için tedbirler alınmıştır. Ancak KKTC'de Programlı Ekonomiye geçişin başladığı 2001 yılından bu yana programların kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin ekonomik programlarda hedeflenen düzeyde olmadığı görülmektedir. Bu durumun iki temel sebebi bulunmaktadır. Birincisi, iktisadi literatürde “*moral hazard*” olarak bilinen durumdur. Türkiye'nin sürekli desteğinin

³⁴⁸ 2015-2016 Dünya Ekonomik Formu (WEF) raporunda Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksindeki (GCI) toplam ülke sayısı 140 olarak belirlenmiştir. WEF'in belirlediği yöntemle göre yapılan hesaplamalar çerçevesinde, KKTC'nin 2015-2016 rekabet edebilirlik puanı 7 üzerinden 3,56 olarak bulunmuştur. KKTC GCI endeksindeki toplam 141 ülke arasında 121. sırada yerini almıştır. Balcıoğlu, Hasret; Atan, Tarık; Ağa, Mehmet ve Berberoğlu, Ayşe, **Rekabet Edebilirlik Raporu 2015-2016**, Kıbrıs Türk Ticaret Odası, 2017, s.15.

³⁴⁹ 27 Mayıs 2016 tarihli T.C. Hükümeti ile KKTC Hükümeti Arasında İktisadi ve Mali İşbirliği anlaşması eki 2016-2018 Yapısal Dönüşüm Programı, 2016, s.46.

³⁵⁰ Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, 2015, s.107.

sağladığı ciddi bir ekonomik krizle karşılaşılmayacağı yönündeki algı nedeniyle KKTC'deki siyasi aktörlerin kırılgan siyasi yapı³⁵¹ sebebiyle yapısal reformların yaratacağı kısa vadeli siyasal riskleri üstlenmekten kaçınmaları sonucu, ekonomik programların sahiplenilmemesi ve hedeflenen düzeyde uygulanamamasıdır. Ekonomik programların uygulanabildiği dönemde ekonomide ve kamu maliyesinde olumlu gelişmeler olduğu tespit edilmiştir. İkincisi, çalışmanın son kısmında detaylı bir şekilde ele alınmış olan, yardımların KKTC kamu maliyesi davranışları üzerinde oluşturduğu etkidir. KKTC'nin para arzı yapamaması ve kısıtlı para politikası araçlarına sahip olması, maliye politikası araçlarını daha yoğun kullanmasına yol açmaktadır. Bu durum yardımların kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisini daha önemli kılmaktadır. Yardımların KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkileri aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

1. Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri ve eki ekonomik programlar çerçevesinde gerçekleştirilen Türkiye katkılarının KKTC'deki neredeyse tüm kamu yatırımlarını finanse etmesi; yerel gelirlerin neredeyse tamamının genelde personel harcamalarına ve hanehalkı ile bazı devlet kurumlarının cari harcamalarına katkı niteliğindeki transfer harcamalarına yönlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Dış yardımların yerel kaynakları serbestleştirmesiyle ortaya çıkan bu durum, ekonomik büyüme dönemlerinde mali disiplinden uzak harcamalara imkan sağlarken, ekonomik daralma dönemlerinde kamu gelirlerindeki ani düşüş kadar, harcamaların büyük bir kısmının personel harcaması olduğu diğer bir ifadeyle ücret yapışkanlıkları sebebiyle, giderlerde düşüş sağlanamadığından mali krize neden olmaktadır.

³⁵¹ KKTC'de hükümetlerin ömrü oldukça kısa olup ortalama bir yıldır. KKTC, 1981 yılından itibaren (1991-1993 ile 2009-2013 dönemleri hariç) koalisyon hükümetleri ile yönetilmektedir. 43 yıl içinde kurulan 41. Hükümet görevdedir.

2. Genel bir amaç için verilen bütçe açığına katkı desteği, iki ülke arasında kullanım amaçlarının uyuşmaması veya farklılaşması sonucunda yardımların sapmasına (*fungibility*) yol açmıştır. Türkiye, Ekonomik Programlarda da anlaşıldığı üzere, KKTC’de kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılmasını hedeflerken, bütçe açığına destek için verilen ödemeler KKTC’de kamu kesiminin genişlemesi ve özlük haklarının iyileştirilmesi için kullanılmıştır. Sinek kağıdı etkisiyle (*flypaper effect*) yardımların yerel harcamalar üzerindeki etkisi de harcamaların rahat ve esnek kullanımına yol açmaktadır. Uzun yıllar kamudaki istihdamlar sınırlandırılmamış, yatırım yapılmadığı için yerelde oluşan kaynaklar ek mesai harcamalarına ve özlük haklarının genişletilmesine kaydırılmıştır.

3. KKTC’de yardımların etkisiyle vergi toplama konusunda gönülsüzlük olduğu görülmektedir. Dış yardımlar ve vergi gelirleri arasındaki negatif ilişkinin temelinde yardımlara verilen refah temelli tepkisel davranışlar bulunmaktadır. Yardım alan ülkelerin karşılaştıkları vergi maliyetleri ve harcama faydaları dış yardımların vergi yükü azaltmaları veya harcamaları finanse etmesi için kullanılmaktadır. KKTC’de ekonominin küçülme dönemlerinde artan bütçe açıkları Türkiye yardımlarıyla karşılanarak, bu önerme karşılığını bulmuştur. Vergi alanında ihtiyaç duyulan reformların yardımlar sayesinde ötelendiği söylenebilir. 2010-2012 döneminde, KKTC otoritelerinin Ekonomik Programı sahiplenmesi sayesinde, başta vergi olmak üzere, önemli alanlarda reformlar yapılabilmektedir. 2014 yılında ise KKTC’nin bütçe açıklarında kullanılmak üzere tahsis edilen ve Ekonomik Program’daki reformların gerçekleştirilmesi kaydıyla KKTC’ye aktarılması öngörülen Reform Destekleme Ödeneğinin, reformların gerçekleşmemesi sebebiyle aktarılamaması, KKTC’nin vergi performansını artırmasına olanak sağlamıştır. Dolayısıyla, Ekonomik Programların etkin bir şekilde uygulanması ya da yardımların

vergi reformlarının ertelenmesini teşvik edici şekildeki sürekliliğinin azaltılması süreçlerinde, vergi alanında performans artışı olmuş ya da reformlar yapılabilmektedir.

4. Yardımlar sebebiyle sektörel bazda da verimsiz harcamalar ortaya çıkmıştır. Enerji sektöründe, KIB-TEK tarafından yapılması gereken yatırımların uzun yıllar Türkiye kaynaklarıyla yapılmasıyla oluşan dolaylı tasarruf, kurum çalışanlarının özlük haklarının geliştirilmesine ve aşırı istihdama sebep olmuştur. Yükseköğretim ve eğitim sektörü için yapılan yardımlar da bu sektörler için KKTC bütçesinde yapılan tahsisin ters orantılı bir şekilde oluşmasına neden olmaktadır. Yine bütçede yükseköğretim sektörüne yapılan tahsisin görece az olmasıyla elde edilen tasarruf, eğitim sektörüne (ilk ve orta öğretim) yansımıştır. Eğitim sektörü içinde tahsis edilen yerel kaynaklar, yardımların ağırlıklı olarak yükseköğretim sektörüne yönlendirilmesiyle, ilk ve ortaöğretimde kullanılmıştır. Yardımların, farklı sektörlerde dolaylı olarak yardım sağlayıcının amaçladığı alan dışında kullanılması durumu ortaya çıkmıştır. Eğitim sektöründe de genelde olduğu gibi personel giderleri ağırlıkta olmuş ve sonuç olarak öğretmen başına düşen öğrenci sayısı giderek azalmış ve OECD ortalamalarının oldukça üzerine çıkmıştır.

KKTC bütçe dengesinin 2010 yılından sonra gerçekleştirilen reformlarla birlikte düzelmeye başlaması Türkiye’den sağlanan yardımların özellikle altyapı yatırımlarına ve reel sektör projelerinin desteklenmesine kaydırılmasına imkan sağlamıştır. Ancak, yardımların son dönemde bütçe açıklarına değil de yatırımlara ve reel sektörün desteklenmesine yönlendirilmesi sonucu hedeflenen başarı, KKTC’nin reel sektörü güçlendirici reformları gerçekleştirmesine ve kendi kaynaklarını da verimli ve etkin kullanmasına bağlıdır. Son yıllarda reformlarda yaşanan gecikmeler Türkiye’den reformların desteklenmesi için aktarılan kaynağın azalmasına yol açarken, yerel gelirlerin

yerel giderleri karşılama oranlarında mecburi bir iyileşmeye olanak sağlamıştır. Bu iyileşmenin temel kaynağı vergi gelirlerinin ve vergi toplama performansının artırılmasıdır. Ancak vergi gelirlerindeki artış sürekli gelir sağlayan ve ekonomiyi güçlü kılan yapısal dönüşümün yaşanmasına engel teşkil etmemelidir. KKTC’de kurumsallaşmış bir ekonomik yapı tesis etmek için düzenleme, denetleme ve müeyyide imkanlarına sahip hacim olarak küçük, etkili, kaynakları verimli kullanan, kamu maliyesi istikrarlı bir devlet yapısı; rekabet edebilir ve kalitesi yüksek bir özel sektör oluşturulması ihtiyacı kaçınılmazdır. KKTC ekonomisinin, gerek genel ada ekonomilerinin kırılgan yapısı gerekse geçmiş dönemlerde uygulanan kamu ağırlıklı ekonomik politikalar nedeniyle, reform ihtiyacı önemini korumaktadır.

İki ülke arasındaki yardım ilişkisinin, KKTC’nin siyasi tanınmışlığının sağlanmadığı ve izolasyonlar kaldırılmadığı sürece devam edeceği bir vakıadır. Ancak, bu durum, yapılan yardımların daha etkin kullanılmasına engel olmadığı gibi, bu etkinliğin sağlanması, KKTC’nin rekabet edebilir ve sürdürülebilir bir ekonomiye sahip olmasına katkı sağlayacaktır. Bu etkinliğin sağlanması adına KKTC’nin aldığı dış yardım kaynaklarını verimsiz alanlar yerine güçlü bir ekonomi tesis edecek alanlarda kullanması önemlidir. Yardımların kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi de göz önüne alınarak kaynakların güçlü bir ekonomik zemin oluşturacak şekilde kullanılması gerektiği ortadadır. KKTC otoritelerince Ekonomik Programların sahiplenilmesi ve ihtiyaç duyulan reformların yardımların sağladığı esneklikle ötelenmemesiyle, yardımların kamu maliyesi üzerinde yaratabileceği olumsuzluklar azaltılabilecektir.

Sonuç olarak, Türkiye yardımlarının, özellikle ekonomik programların titizlikle uygulanmadığı dönemlerde, KKTC kamu maliyesi üzerinde; kamunun ekonomi

içerisindeki payının artmasına, vergi toplamada gönülsüz davranılmasına, kaynakların büyük oranda personel harcamaları başta olmak üzere kamu harcamaları için kullanılmasına yönelik davranışları teşvik ettiği söylenebilir. 2001 yılından sonra Türkiye tarafından KKTC'ye yönelik yardımların bağlandığı ekonomik programların kamu maliyesi davranışları üzerinde oluşan etkiyi değiştirmeyi hedeflediği, bu hedefe ancak programların güçlü bir şekilde uygulanabildiği dönemlerde ulaşılabilirdiği görülmektedir. Programlar, KKTC ekonomisinin kurumsallaşmasında ve güçlenmesinde önemli misyonlar üstlenmiş ve gelişmeler kaydedilmesinde etkili olmuştur. Programların sahiplenilmesiyle ulaşılan başarı sonucunda KKTC'nin yerel gelirlerinin giderlerini karşılama oranı yüzde 70'lerden yüzde 90'lara çıkmış, yardımların KKTC bütçesi içerisindeki payı yüzde 50'lerden yüzde 20'lerin altına düşmüştür. Ancak Programların uygulanamadığı özellikle 2010 yılı öncesi dönemde mali disiplinin korunmamasından kaynaklı oluşan bütçe açığının finansmanı için sağlanan genel bütçe desteğinin kamu harcamalarını aşırılaştırması, Türkiye finansmanı ile gerçekleştirilen yatırımların sürdürülebilirliğinin sağlanması çerçevesinde kamu harcamalarının artırılması, yardımlar sonucunda serbestleşen yerel kaynakların personel harcamalarına yönlendirilmesi ve vergi toplamada gönülsüz olmaya yönelik kamu maliyesi davranışları sergilenmiştir.

Yardımların bir miktar saptması veya alıcı ülke yerel kaynaklarını serbestleştirilmesi yardım alan ülke ekonomisi için her zaman olumsuz bir özellik değildir. Önemli olan bu durumun ekonomiye zarar vermeyecek, kaynakların etkinsiz tahsisine ve verimsiz kullanımına yol açmayacak şekilde kontrol edilebilmesidir.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında Türkiye yardımlarının KKTC ekonomisine katkısının güçlendirilmesi ve KKTC'nin kamu maliyesi davranışlarının kaynakların

verimli ve etkin kullanılmasını sağlayabilecek şekilde gelişebilmesine ilişkin öneriler aşağıdadır:

1. Türkiye’den KKTC’ye yapılan yardımlar bütçe açığına katkı ile altyapı ve reel sektör destekleri olarak aylık nakit transferiyle gerçekleştirilmektedir. Ekonomik Programlardaki gelişmeler ise altı ayda bir yapılan gözden geçirme çalışmalarıyla izlenmektedir. Bütçe açığına katkı olarak aktarılan kaynak transferinin çeyrek dilimler halinde dört ayda bir yapılacak ekonomik değerlendirme ve program izleme çalışmaları sonrası ihtiyaçlar ve gelişmeler göz önüne alınarak yapılması kaynakların etkin kullanımına katkı sağlayacaktır. Aksi halde, sinek kağıdı etkisiyle yardımlar verimsiz kullanılabilir.

2. KKTC için tahsis edilen ödeneğin kullanım oranı genellikle yüzde 60 seviyelerinde gerçekleşmektedir. Ayrılan kaynağın harcama beklentisinin üstünde olması kolay harcama alışkanlıklarına yol açmaktadır. Yardımların yıllık tahsisi, istisna haller dışında, Türkiye veya KKTC bütçesinin belli bir oranında yapılmalıdır.

3. KKTC’nin son yıllarda kamu maliyesinde gösterdiği başarı ve sağladığı mali disiplinin de etkisiyle yardımların daha çok altyapı yatırımları, belediye hizmetleri ve reel sektörün geliştirilmesine yönelik projelerin finansmanında kullanılması imkanı artmıştır. Yatırım projelerinin finansmanı doğrudan üretim imkanlarını artırdığından ekonomik kalkınmaya etki edebilmekte ve yardımlar tabana yayılabilmektedir. Projelere bağlanan yardımların toplam yardımlar içerisindeki payı 2009 yılında yüzde 14,3 iken 2015 yılında yüzde 37’ye ulaşmıştır. Yardımların daha çok projeler için kullanılması yardımların sapma özelliğinden kaynaklı verimsizliğini ve yardım bağımlılığını

azaltacaktır. Ancak bu durumun sağlıklı bir şekilde tesis edilmesi için sektörel analizlerin kapsamlı ve çok boyutlu bir değerlendirmeye alınması gerekmektedir.

4. Ekonomik reformların başarılı olabilmesi için en önemli faktör hükümetlerin gerçekten bu reformları uygulaması gerektiğine ikna olması ve reform programlarını sahiplenmesidir. Programlar, Türkiye’den kaynak akışını sağlayacak mekanizmanın şekil şartı olarak değerlendirilmemelidir. Programların sahiplenilebilmesi ancak kamuoyu talebiyle mümkün olmaktadır. KKTC’nin ihtiyacı olan reformların doğru iletişim stratejileri kullanılarak KKTC kamuoyunun bilgisine getirilmesi gerekmektedir.

5. Ekonomik Programlarda yer alan bazı reformlar KKTC’nin uygulama kapasitesinin altında kalmaktadır. Örneğin Türkiye’den benzetilerek uygulanmaya çalışılan detaylı ve karmaşık sistemler ve mevzuatlar yerine Programlarda yer alan reformlar KKTC’nin kapasitesi göz önüne alınarak geliştirilmelidir.

6. Programlar ağırlıklı olarak yasal düzenlemeler ve idari yönetimlerin dönüştürülmesine ilişkin reformları kapsamaktadır. Kurumsal ve beşeri kapasitenin geliştirilmesini sağlayacak uygulamalar yeterince Programlarda yer almamaktadır. KKTC’de uygulamayı yürütecek ve denetleyecek kurumsal ve beşeri kapasite oluşması için iki ülke arasında her kademedede personel değişimleri gerçekleştirilmeli veya kapsamlı staj programları uygulanmalıdır.

7. KKTC’deki ölçek ekonomileri ve uluslararası tanınmamışlıktan kaynaklı ticari engellere ilişkin sorunların aşılabilmesi için eğitim seviyesi yüksek beşeri sermaye ve üniversiteleri de kullanarak bilişim sektörü güçlendirilmelidir. Kurulabilecek “Silikon

Vadisi” benzeri bir oluşumla üretimi sağlanan yazılım ve teknolojik altyapının tüm dünyaya ihraç edilmesi sağlanmalıdır.

8. KKTC tarafından Orta Vadeli Program (OVP) hazırlanmalı ve Ekonomik Programların OVP’ye uyumlu olması sağlanmalıdır. Diğer bir ifadeyle KKTC makamlarınca belirlenen hedeflere yönelik destekleyici programlar uygulamaya konulmalıdır.

9. KKTC’de uygulanan Ekonomik Programların ve Türkiye finansmanıylar KKTC’de yürütölen projelerin izleme, değerlendirme, raporlama ve sonuçlar üzerinden politika oluşturma döngüsü içerisinde ekonomik katma değerinin ve ekonomiye etkilerinin belirli periyotlarla kamu kurumu yetkilileri ve/veya bağımsız danışmanlık/denetim firmalarınca gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

Adam, S. Christopher, Beyan, L. David, **Aid, Public Expenditure and Dutch Disease**, UK Department For International Development, (DFID-Uganda), 2003.

Aizenman, Joshua ve Jinjark, Yothin, “Globalization and Developing Countries – A Shrinking Tax Base?”, **NBER Workin Paper** no: 11933, Cambridge, Ocak 2006.

Akçay, Engin, **Bir Dış Politika Enstrümanı Olarak Türk Dış Yardımları**, Ankara: Turgut Özal Üniversitesi Yayınları, 2012.

Alonso, Jose Antonio ve Garcimartin, Carlos, “Does Aid Hinder Tax Efforts? More Evidence”, **Center for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT)**, University of Nottingham, 2011.

Amin, Samir **Unequal Development**, Çev. Brain Pearce, The Harvester Press, İngiltere 1973.

Anand, P.B., **Financing the Provision of Global Public Goods**, Discussion Paper No: 2002/10, UNU-WIDER, 2002.

Arı, Tayyar, **Uluslararası İlişkiler Teorileri Çatışma, Hegemonya ve İşbirliği**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002.

Arsan, H., Üren, “Kamu Maliyesi Alanında Yeni Bir İnceleme Konusu: Uluslararası Kamusal Mallar,” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** Ankara: Cilt: 47 Sayı: 1. s: 403-426.

Avrupa Komisyonu, **EU Expenditure and Revenue**,
<http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm>

Başkaya, Fikret, **Kalkınma İktisadının Yükselişi Ve Düşüşü**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2000.

Balcı, Ali ve Yeşiltaş, Murat, “Bir Dış Politika Aracı Olarak Dış Yardımların Kullanılması: Japonya Örneği”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Ankara: Uluslararası İlişkiler Konseyi Derneği, Cilt 2, Sayı 8, 2006.

Balcıoğlu, Hasret; Atan, Tarık; Ağa, Mehmet ve Berberoğlu, Ayşe, **Rekabet Edebilirlik Raporu 2015-2016**, Kıbrıs Türk Ticaret Odası, 2017.

Bhushan, Aniket ve Samy, Yiagadeseen, “Aid And Taxation: Is Sub-Saharan Africa Different?”, **Research Report**, The North South Institute, 2012.

Burton, John, “International Relations or World Society”, **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**, Der. Paul R. Viotti ve Mark V. Kauppi, New York: Macmillan Publishing, 1993.

Carbone, Maurizio, “Global Public Goods More Aid, Better Aid or Harnessing Globalisation?” **The EU and International Development The Politics of Foreign Aid**, Washington: Routledge, 2007.

Carter, Paddy, **Foreign Aid and Taxation, Revisited**, University of Bristol, 2010.

Chang, Ha-Joon, “Merdiveni Tekmelemek: Tarifhi Bir Perspektif İçinde İyi Politikalar ve İyi Kurumlar”, içinde Ed. Fikret Şenses **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s.89-121.

Chenery, Hollis; Ahluwalia, S. Montek; Bell, C.L.G.; Duloy, H. John ve Jolly, Richard; **Redistribution With Growth**, World Bank, Oxford University Press, 3. Baskı, 1979.

Clist, Paul, **Foreign Aid and Domestic Taxation: Multiple Sources, One Conclusion**, ICTD Working Paper, 2014.

Clist, Paul and Morrissey, Oliver; **Aid And Tax Revenue: Signs of a Positive Effect Since the 1980s**, Journal of International Development, 23, 2011.

Collier, Paul, “Aid 'Dependency': A Critique”, **Journal of African Economies**, V: 8 I:4, Aralık 1999.

Collier, P. ve Dollar, D. “Aid, Risk and Special Concerns of Small States”, Washington: **The World Bank Development Research Group**, 1999.

Commission on Growth and Development, **The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development**, IBRD/World Bank, 2008.

Cornia, Giovanni; Jolly, Richard ve Stewart, Frances; **Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth**, Oxford: Clarendon Press, 1987.

Crivelli, Ernesto; Gupta, Sanjeev; Muthoora, S Priscilla; Benedek, Dora; **Foreign Aid and Revenue: Still a Crowding Out Effect?**, IMF Working Paper, WP/12/186.

Çeçen, Anıl, **Kıbrıs Çıkmazı**, Ankara: Fark Yayınları, 2008.

Davutoğlu, Ahmet, **Stratejik Derinlik**, İstanbul: Küre Yayınları, 2008.

Development Assistance Committee, “Is It ODA,” OECD, 2008, s-1, <<http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf>>

Development Initiatives, **Global Humanitarian Assistance Report 2016**, 2016.

Development Initiatives, **Global Humanitarian Assistance Report 2017**, 2017.

Dollar, David ve Burnside, Craig; **Aid, Policies and Growth**, The American Economic Review, Vol.90, No.4, 2000, s.847-868.

Domar, Evsey, **Capital Expansion, Rate Growth and Employment**, *Econometrica*, Vol. 14, No. 2, The Econometric Society, Nisan 1946.

Dünya Bankası, **Rural Transport Project Staff Appraisal Report**, No. 15537-VN, East Asia and Pacific Region, World Bank, Washington D.C., 1996.

Easterly, William, **Can Foreign Aid Buy Growth**, New York University, New York City, New York and Senior Fellow, Center for Global Development, Washington, D.C.
http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/40_easterly_canforeignaidbuygrowth_prp.pdf, (11.10.2015).

Feeny, Simon ve McGillivray, Mark, “Aid and Public Sector Borrowing in Developing Countries”, **Journal of International Development**, V.15, Issue.8, Kasım, 2003.

Feyzioğlu, Tarhan; Swaroop, Vinaya ve Zhu, Min, “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid”, **The World Bank Economic Review**, vol.12 no:1. 1998.

Feyzioğlu, Tarhan; Swaroop, Vinaya ve Zhu, Min, “Foreign Aid’s Impact on Public Spending”, **Policy Research Working Paper**, World Bank, Mayıs D.C. 1996.

Frank, Andre Gunder; “The Development of Under Development”, ed. Bjorn Hettne, **Thinking About Development (Development Matters)**, Zed Books, 2009.

Franco-Rodriguez, Susana; “Policy Arena, Recent Developments in Fiscal Response with an Application to Costa Rica”, **Journal of International Development**, Vol.12, Issue 3, 2000, s.429-441.

Franco-Rodriguez, Susana; McGillivray, Mark; Morrissey, Oliver; “Aid and Public Sector in Pakistan: Evidence with Endogeneous Aid”, **World Development**, Vol.26, Issue.7, 1998.

Fukuyama, Francis (Der.), “Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq”, **Introduction: Nation-Building and the Failure of Institutional Memory**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

Fukuyama, Francis, **Devlet İnşası Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni**, Çev. Türkan Çolak, İstanbul: Profil Yayınları, 2012.

Führer, Helmut, **The History of Official Development Assistance**, OECD, 1996, s-9-10, <<http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf>>

Gang, N. Ira ve Khan, Ali Haider, “Foreign Aid, Taxes an Public Investment”, **Journal of Development Economics**, Volume 34, Issues 1- 2, Kasım 1990.

Galtung, Johan, “A Structural Thoey of Imperialism”, **Journal of Peace Research**, Londra: Sage Publication, 1971.

Gillivray, Mark Mac; Morrissey, Oliver, **Fiscal Effects of Aid**, http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-61/, (17.2.2014).

Gökçekuş, Ömer “A Novel Approach In Calculating the Cost of Economic Isolation” **Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, III, Ekim 2009, s: 70-80.

Güven, Aytekin ve Erden, Lütfi, “Yabancı Yardımlar ve Mali Tepki Modeli: Türkiye İçin Bir Uygulama”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 1, 2007, s.22-23.

Guillaumont, Patrick “Linkages Between Official Development Assistance and Global Public Goods” içinde ed. I. Kaul, K. le Goulven, ve M. Schnupf, **Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges**, UNDP Office of Development Studies, 2002.

Guillaumont, Patrick ve Chauvet, Lisa; **Aid and Performance: A Reassessment**, Journal of Development Studies, Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 6, 2001, s.66-92.

Gupta, K.L., “Foreign Capital and Domestic Savings: A Test of Haavelmo’s Hypothesis with Cross-Country Data: A Comment,” **Review of Economics and Statistics**, 52, 1970.

Gupta, Sen Abhijit, “Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries”, **International Monetary Fund Working Paper**, WP/07/184, 2007.

Gupta, Sanjeev; Clements, Benedict; Pivovarsky, Alexander; ve Tiongson, T. Erwin, “Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?”, **International Monetary Fund Working Paper**, WP/03/176, 2003.

Harrod, F. Roy, **An Essay in Dynamic Theory**, The Economic Journal, Vol. 49, No. 193, Royal Economic Society, Mart, 1939.

Havadis Gazetesi, <http://www.havadiskibris.com/Yazarlar/huseyin-ekmekci/biz-tukettikce-kib-tek-zarar-ediyor/2581> , (21.11.2013)

Heller, S. Peter, “A Model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries,: Aid, Investment and Taxation”, **American Economic Review**, Vol. 65(3), 1975.

Heywood, Andrew, **Siyaset**, Çev. Bivan Şahin, Ankara: Liberte Yayınları, 2006.

Hjertholm, Peter ve White, Howard, “Foreign Aid in Historical Perspective Background and Trends”, **Foreign Aid and Development**, Der., F.Trap, Londra: Routledge,. 2000.

Irma, Adelman, “The Role of Government in Economic Development,” **Foreign Aid and Development** Der., F.Trap, Londra: Routledge, 2000.

Japon Hükümeti, **The Constituion of Japan**, Tokyo: 1947.

Japonya Hükümeti, **Japan's Official Development Assistance Charter**, Tokyo: 2003.

Jeannie, Hausmann ve Erik, Lundsgaarde, **Turkey's Role in Development Cooperation**, United Nations University Centre for Policy Research, Kasım 2015.

Jervis, Robert, **Perception and Misperception in International Politics**, New Jersey: Princeton University Pres, 1976.

Jones, Philip, **Education, Poverty and the World Bank**, Rotterdam, 2006.

Kabasakal, Öner, **Türk Dünyasına Yönelik En Stratejik Yatırım**, Yeni Türkiye,1997.

Karaman, Devrim, **Küçük Ada Ekonomileri ve Kuzey Kıbrıs**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi (Y. Lisans Tezi), 2005.

Kaldor, Nicholas, **Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?**, Foreign Affairs, 1963, Volume 41, Number 2.

Kanbur, R., Sandler T. ve Morisson K. **The Future of Development Assistance: Common Pools and International Goods**, Policy Essay, No:25, Washington D.C., Overseas Development Council, 1999.

Karagöz, Ferda, **Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, (Y. Lisans Tezi), 2007.

Karagöz, Ferda, “Yoksulluk Tuzağı ve Dış Yardım: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Ankara: Ankara Üniversitesi, Sayı 2010/1. s: 1-13.

Katada, Saori N., "Japan's Two Tracks Aid Approach," **Asian Survey**, California: University of California Press, Cilt 42, No 2, Nisan 2002, s: 320-342.

Katzman, Kenneth,**Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy**, Congressional Research Service, 2009.

Kaul, I.; le Goulven, K. ve Schnupf, M.;**Global Public Goods Financing: New Tools for New Challenges**, UNDP Office of Development Studies, 2002.

Kegley, Charles, **Neoliberal Challenge To Realist Theories Of World Politics An Introduction**, Contraversies in International Relations Theory, Realism and the Neoliberal Challenge (ed. Charles Kegley), Newyork: St. Martin's Press, 1995.

Kendirici, Bilal, **KKTC'de Programlı Ekonomiye Geçiş: T.C. İle KKTC Arasında İmzalanan Ekonomik Programlar ve Uygulama Sonuçları**, Ankara: Başbakanlık, (Uzmanlık Tezi),2012.

Kendirici, Bilal, “Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Arasında İmzalanan Ekonomik Programlar ve Özellikleri”, **Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu 2012** (Ed. Soyalp Tamçelik), EkoAvrasya Yayınları Ankara, 2013.

Ker-Lindsay, James, **The Cyprus Problem**, Oxford University Press, New York: 2011.

Keyder, Çağlar, **Emperyalizm, Azgelişmişlik ve Türkiye**, İstanbul: Birikim Yayınları, 1979.

Kirmanoglu, Hülya; Yılmaz, Binhan Elif; ve Susam, Nazan “Maliye Teorisinin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar (Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı)”, **Maliye Dergisi**, Sayı 150, Ocak-Haziran 2006.

KKTC Maliye Bakanlığı, <http://www.maliye.gov.ct.tr/maliye/f?p=100:1026:0::NO:>, 2016.

KKTC Merkez Bankası, **Yıllık Rapor 2002**, Lefkoşa, 2003.

KKTC Milli Eğitim Bakanlığı, **Geçmiş Eğitim İstatistikleri**, 2014.

KKTC Devlet Planlama Örgütü <http://www.devplan.org/Frame-tr.html>

Knack, Stephen, **Sovereign Rents And Quality Of Tax Policy And Administration**, Journal of Comparative Economics, 37, Hollanda, 2009.

Knack, Stephen ve Brautigam, A. Deborah, “Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa”, **Economic Development and Cultural Change**, The University of Chicago, vol. 52(2), 2004.

Kouloudi, Eirini, “Understanding of the Financial Crisis in Cyprus, Its Effects and the Post Crisis Strategy”, Master Tezi, University of Macedonia, Ekim 2014.

Kulaklıkaya, Musa ve Aybey, Ali, “An Emerging Donor in the Mediteranean Basin”, **Panorama**, Turkey, Sayı:71, 2008.

Kurtuluş, Hatice ve Purkis, Semra; **Kuzey Kıbrıs’ta Türkiyeli Göçmenler**, Kültür Yayınları, 2012, İstanbul.

Lancaster, Carol, **Foreign Aid: Diplomacy, Devolepment, Domestic Politic**, Chicago: University of Chicago Press, 2007.

Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, **KKTC Ekonomi Durum Raporu 2015**, Lefkoşa, 2016.

Lefkoşa Büyükelçiliği Kalkınma ve Ekonomik İşbirliği Ofisi, <http://www.kei.gov.tr/>

Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı (YHB), **KKTC Ekonomi Durum Raporu 2012**, Lefkoşa, 2013.

Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı (YHB), **KKTC Ekonomi Durum Raporu 2014**, Lefkoşa, 2015.

Lefkoşa Büyükelçiliği Yardım Heyeti Başkanlığı, <http://www.yhb.gov.tr/> (31.12.2015)

Leiderer, Stefan, “Fungibility and the Choice and Aid Modalities”, **Foreign Aid: Research and Communication (ReCom)**, The World Institute for Development Economics Research (WIDER), Finland, 2012.

Liska, George, **The New Statecraft**, Chicago: University of Chicago Press, 1960.

M’Amanja, Daniel, Lloyd, Tim ve Morrissey, Oliver, “Fiscal Aggregates, Aid and Growth in Kenya: A Vector Autoregressive (VAR) Analysis”, **CREDIT Research Paper**, No: 05/07, London, Haziran 2005.

McGillivray, Mark ve Ouattara, Bazoumana, “Aid, Debt Burden and Government Fiscal Behaviour in Cote d’Ivoire”, **CREDIT Research Paper**, No: 03/05, UK, Nisan 2003.

Mercieca, Pauline, “Aid and Economic Growth in Developing Countries: A Literature Review”, **Malta: Bank of Valetta Review**, No:41, 2010.

Moore, Mick “Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Fourth World”, Robinson, M. and White, G., (ed.) **The Democratic Developmental State: Political and Institutional Design**, Oxford University Press, 1998.

Moravcsik, Andrew, “Liberalism and International Relations Theory”, **Center for European Studies**, Massachusetts: Harvard University Press, 1992.

Morgenthau, Hans, “A Political Theory of Foreign Aid,” **American Political Science Review**, Washington: American Political Science Asc.,1962, s: 301-309.

Morgenthau, Hans ve Thompson, Kenneth, **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**, Newyork: Random House, 1985.

McGillivray, Mark ve Morrissey, Oliver, “A Review of Evidence on the fiscal Effects of Aid”, **CREDIT Research Paper**, No:01/13, University of Nottingham, Temmuz 2001.

McGillivray, Mark; Morrissey, Oliver; “Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behaviour”, **CREDIT Research Paper**, Nottingham, 1999, s.3-5.

Morrissey, Oliver, “Fungibility, Prior Actions, and Eligibility for Budget Support”, S. Koeberle / Z. Stavreski / J. Walliser (eds.), **Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons**, Washington D.C.: World Bank, 2006.

Morrissey, Oliver, **Aid and Government Fiscal Behaviour: What Does the Evidence Say?**, UNU-WIDER, Ocak 2012.

Mütercimler, Erol, **Satılık Ada Kıbrıs**, Alfa Yayınları, 2007.

Nurske, Ragner, “Some International Aspects of the Problem of Economic Development”, **The American Economic Review**, Washington: American Economic Ass., 1952.

Nye, Joseph ve Keohane, Robert, **Power and Interdependence: World Politic in Transition**, Boston: Little Brown Comp., 1977.

OECD, **The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008**, Paris: OECD, 2008.

OECD, **Development Cooperation Report 2016, The Sustainable Development Goals As Business Opportunities**, OECD Publishing, Paris, 2016.

OECD, **The United States Peer Review 2011**, Paris: OECD, 2011.

OECD, **The France Peer Review 2008**, Paris: OECD, 2008.

OECD, **Denmark DAC Peer Review 2011**, Paris, OECD. 2011.

OECD, **Governance, Taxation and Accountability Issues and Practices**, OECD, Paris, 2008,
<http://www.oecd.org/dac/governancepeace/governance/docs/39440469.pdf>

OECD, **Development Statistics**, <http://stats.oecd.org/>

Otim, Samuel, “Forein Aid and Goverment Fiscal Behaviour in Low-Income South Asian Countries”, **Applied Economics**, Vol.28, Issue.8, 1996.

Özarslan, Bahadır Bümin, **Uluslararası Hukuk Açısından Kıbrıs Sorunu ve Avrupa Birliğinin Yaklaşımı**, IQ Yayıncılık, İstanbul, 2007.

Öztürk, Osman Metin, **Doğu Akdeniz ve Kıbrıs**, Altinküre Yayınları, 2003.

Pack, Howard ve Rothenberg, Janet, “Is Foreign Aid Fungible? A Case of Indonesia”, **The Economic Journal**, Great Britain, 1990.

Pazarcı, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.

Please, Stanley, “Saving Through Taxation-Mirage or Reality”, **Finance and Development**, Mart, Vol. 4, 1967.

Pritchett, Lan and Woolcock, Micheal, “Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development” **Reinveting Foreign Aid**, Der. William Easterly, Cambridge: MIT Press, 2008

Raymond, F, Mikesell, **The Economics of Foreign Aid and Self Sustaining Development**, Agency For International Development, Washington, 1982,

Senbet, Dawit; Senbeta, Abera; **Fiscal Response to External Finance: The Case of Sub-Saharan Africa**, Center for African Development Research, Western Michigan University, Mart 2006.

Sijpe, Van de Nicholas, **Is Foreign Aid Fungible? Evidence from the Education and Health Sectors**, www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2010-38text.pdf

Sweezy, Paul “**Emperyalizm**”, **Çağdaş Kapitalizmin Bunalımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1975, ss.15-98.

Ouattara, B., **Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Developing Countries: Panel Data Evidence**, Volume 23, Issue 3, Mayıs 2006.

Quilligan, Bernard, “Our Common Interest The Report of the Commission for Africa,” **A review, Centre for Global Negotiations**, Brandt 21 Forum, 2005.

Radelet, Steven, “A Primer On Foreign Aid,” **Center for Global Development Working Paper**, Londra: Center for Global Development, 2006.

Raymond, Mikesell, **The Economics of Foreign Aid and Self Sustaining Development**, Washington: Agency For International Development, 1982.

Reçber, Kamuran Prof. Dr., “KKTC’ye İzolasyon Politikalarının Uygulanmasının Uluslararası Hukuk Açısından Değerlendirilmesi”, **2012 Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu**, Der. Soyalp Tamçelik, Ankara: EkoAvrasya, 2013.

Reinikka Ritva, Svensson, Jacob ve Dehn Jan, “Efficiency of Public Spending: New Microeconomic Tools to Assess Service Delivery”, T. Addison ve A. Roe (ed.), **Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth**, UNU-WIDER, 2007.

Rix, Alan, “Japan's Foreign Aid Policy: A Capacity for Leadership?”, **Pacific Affairs**, Cilt 62, No 4, 1989, s: 461-475.

Rostow, W.W. **İktisadi Gelişmenin Merhaleleri**, MEB Devlet Kitapları, Çev. Erol Güngör, İstanbul: yay.y., 1970.

Sachs, Jeffrey, **The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time**, New York: The Penguin Press, 2005.

Sandler, Todd, **Financing International Public Goods** içinde ed. M. Ferroni, A. Mody, International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing, Washington D.C., Kluwer Academic Publisher and World Bank, 2002.
Seyidoğlu, Halil, **Uluslararası İktisat**, İstanbul: Güzem Yayınları, 2001.

Sen, Amartya, **Resources, Values and Development**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 1997.

Sogge, David, **Give and Take: What's the Matter With Foreign Aid**, Canada: Fernwood Publishing, 2002.

Tarp, Fin ve Hensen, Henrik; **Aid and Growth Regressions**, Journal of Development Economics, Vol.64, N.2, 2001, s.547-570.

Taşkıran, Cemalettin, “Kıbrıs Meselesinde Yeni Açılımlar”, **2012 Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu**, Der. Soyalp Tamçelik, Ankara, EkoAvrasya, 2013

Technopolis Group, **KKTC Yükseköğretim Sektörüne İlişkin Durum Tespiti Çalışması**, KKTC, 2012.

TEPAV, **Kuzey Kıbrıs Ekonomisinin Dönüşüm Sorunu ve Çözüm Önerileri: Yeni Bir Özel Sektör Geliştirme Gündemi ve Ekosistem Ekonomi Yönetimi Yapısı**, Ankara: KKTC - Devlette Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi, 2012.

Thorbecke, Eric, “The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000”, **Foreign Aid and Development**, Der. Finn Trap, Londra: Routledge, 2000.

TİKA, **TİKA Kalkınma Yardımları 2016 Raporu**, Ankara, 2018.

Torbjörn, L. Knutsen, **A History of International Relations Theory, An Introduction**, Manshester University Press, 1992.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye'nin İnsani Yardımları**, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_-insani-yardimlari.tr.mfa>

United Nations, **International Conference on Financing for Development (18-22 Mart 2002)**, Monterrey: Deklarasyon, 2003.

United Nations, **UN Millennium Project, Overview Report**, Washington: UNEDOC, 2005.

United Nations General Assembly, **UN Millennium Declaration**, 55/2., New York: UN, 2000, <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>

United Nations, **Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development**, Meksika, UN, 2003.

Üçkuş, Özgür ve Kendirci, Bilal, “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne Yapılan Türkiye Cumhuriyeti Yardımlarının Etkileri”, **Uzman Bakış Dergisi**, Yıl 3, Sayı 1, 2015.

Üçkuş, Özgür ve Kendirci, Bilal, “Teoriden Uygulamaya Dış Yardım,” **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 86, Temmuz-Eylül 2012, s.67-75.

Viotti, Paul ve Kauppi, Mark, **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**, New York: Macmillan Pub. Co., 1993.

Walle, van de Dominique ve Mu, Ren, **Fungibility and the Flypaper Effect of Project Aid: Micro-Evidence for Vietnam**, Research Development Group, World Bank, 2007.

Wayanberge, Elisa, “Washington Mutabakatı’ndan Washington Sonrası Mutabakata Kalkınma Yanılsamaları”, **Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma**, Der. Fikret Şenses, Çev. Elif Karaçimen, İstanbul: İletişim Yayınları, 2009.

Wallerstein, Immanuel, “The Inter-State Structure of the Modern World System,” **International Theory: Pozitivism and Beyond**, Der. Steve Smith, Ken Booth ve Marysia Zalewski Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Willum, Bjorn, **Foreign Aid to Rwanda: Purely Beneficial or Contributing to War?**, University of Copenhagen, 2001.<<http://www.willum.com/dissertation/willumforeignaidtorwanda.pdf>>

World Bank, **The East Asian Miracle**, Washington D.C., World Bank, 1993.

Yavilioğlu, Cengiz, “Geri Kalmışlık Olgusu ve Ekonomistik Kalkınma Teorileri,” **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, Manisa: Cilt 3, 2002

Yeni Düzen Gazetesi, <http://www.yeniduzen.com/Haberler/roportaj/elektrikte-onumuz-acik/43018>.

Yohou, Djedje Hermann; Goujon, Michaël; Laporte, Bertrand; Guérineau, Samuel; **Is Aid Unfriendly to Tax? African Evidence of Heterogeneous Direct and Indirect Effects**, CERDI (Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International), Fransa, 2016.

Yücel, Fatma Nil, **Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları**, Y. Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Soslat Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Ankara, 2007.

27 Mayıs 2016 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti hükümeti Arasında İktisadi ve Mali İşbirliği Anlaşması eki **2016-2018 Yapısal Dönüşüm Programı**.

ÖZET

DİŞ YARDIMLARIN KAMU MALİYESİ DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ BAĞLAMINDA

TÜRKİYE’NİN KKTC’YE YÖNELİK YARDIMLARI

Özgür ÜÇKUŞ

Yüksek Lisans Tezi, Maliye (Kamu Ekonomisi) Ana Bilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Nuri Semih ÖZ

Temmuz 2018, 201 sayfa

Bu tezin amacı, Türkiye’nin KKTC’ye yönelik yardımlarının KKTC’de 2001 yılından itibaren kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkilerinin incelenmesidir. Bu bağlamda, öncelikle dış yardım kavramı ve kuramsal çerçevesi oluşturulmuş ve yardımların kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkileri irdelenmiştir. Dış yardımların sapma özelliğinden (*fungibility*) kaynaklı mali tepkilerin harcama, gelir ve borçlanma bağlamında KKTC kamu maliyesi içerisindeki sonuçları incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuçlar yorumlanırken çalışmanın içerdiği sınırlılıklar ortaya konmuştur. Sonuç olarak, KKTC’ye yönelik yardımların; kamu harcamaları üzerinde esneklik-serbestlik yarattığından kamunun ekonomi içerisindeki payının istenilen düzeyde azaltılamadığı, vergi gibi alanlar başta olmak üzere bazı yapısal reformların ötelenmesine yol açtığı ve Ekonomik Programların KKTC için gerekliliğinin yanı sıra ancak KKTC otoriteleri tarafından sahiplenildiği ölçüde başarı sağlayabildiği ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: Dış Yardım, Yardımların Sapması, Kamu Maliyesi Davranışları.

SUMMARY
TURKEY’S AID TO TRNC
IN TERMS OF AFFECT OF FOREIGN AID ON PUBLIC FINANCE
BEHAVIOURS

Özgür ÜÇKUŞ

Master’s Thesis, Department of Finance (Public Economy)

Advisor: Prof. Dr. Nuri Semih ÖZ

Temmuz 2018, 201 pages

The aim of thesis is to analyze Turkey’s aid to Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC) since 2001, in terms of effect on public finance behaviours. In this context, first of all, foreign aid concept and theoretical frame were formed and the effects of aids on public finance were also studied. Public finance behaviours’ results, originated from aid fungibility, in the context of the expenditure, income and loan in TRNC public economy was studied. While commenting on the current results, the limits of the study are revealed. Eventually, it is shown that aid to TRNC results in flexibility-liberty and because of that public’s share in economy wasn’t decreased well enough, also it (aid to TRNC) causes postponing some constitutive reforms in many areas mainly in tax. Furthermore, as well as the necessity of Economy Programmes for TRNC, they can give the best results according to how to handle among TRNC authorities.

Key Words: Foreign Aid, Fungibility, Public Finance Behaviours.