

1328/7 - 9

**TEORİDE VE UYGULAMADA
İSTİKRAR POLİTİKALARI VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**
Kamil ÇEKEROL
(Doktora Tezi)
Eskişehir-1998

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEORİDE VE UYGULAMADA
İSTİKRAR POLİTİKALARI VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Kamil ÇEKEROL /
(Doktora Tezi)

Danışman: Prof.Dr. Necat BERBEROĞLU

Eskişehir-1998

Ö Z E T

Türkiye çok partili siyasal rejime geçtiği 1950 yılından günümüze kadar kapsamlı olarak dört adet istikrar programı uygulamak zorunda kalmıştır. Ayrıca, çeşitli dönemlerde ekonomik konjoktüre bağı ek istikrar önlemleri alınmış ve Türkiye'nin gündeminden istikrar programı uygulamaları hemen hemen hiç düşmemiştir. Türkiye, 20 yılı aşkın bir süredir yüksek enflasyon ve dış ticaret açıkları ile kanımızca süreklilik kazanan bir bunalım içerisinde yaşamaktadır.

Bu açıdan araştırmada, ekonominin gündeminde sürekli yer tutan istikrar politikası uygulamaları öncelikle teorik bazda incelenilmiştir. Bu bağlamda, istikrar politikası uygulamalarına öncelikle ekonomik etkilerin bakış açısı ve uygulamaya yönelik önerileri ortaya konulmuş ve ayrıca uygulanan programların tipi incelenmiştir. Daha sonra örnek olarak seçilen dört Latin Amerika ülkesinde başarılı olan ve olmayan çeşitli uygulamalar ile Türkiye'nin 1958 yılından bugüne uyguladığı istikrar programı uygulamaları ayrıntılı olarak analiz edilmiştir.

Son olarak Türkiye'nin sürekli istikrarsızlık içerisinde gelişimini sürdürmesine neden olan faktörler tek tek ele alınmış ve bunlara bağı olarak çözüm önerileri sıralanmıştır. Böylece Türkiye için uygulanması bir zorunluluk olan istikrar programının çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Ayrıca istikrar programının Bütçe kanunu içerisinde uygulanabilirliği de yine son bölümde tartışılmıştır.

ABSTRACT

From 1950 when Turkiye started to apply a political regime to today, it has had to apply four comprehensive stabilization programmes furthermore extra stabilization precautions depending on economic conjuncture had been taken in some periods and stabilization programme applications have always existed. Turkiye has been living with high inflation rates, deficits of export trade and, according to our decision, in a depression gaining a continuous movement.

For this reason the applications of stabilization policies continuously taking place in economy have primarily been studied. In this situation first the view of economy norms on the applications of stabilization policy and the suggestions on application have been considered and types of the programmes applied has been studied. Then successful and not successful applications and the stabilization programmes applied by Turkiye since 1958 has been studied in detail in four Latin American country chosen as examples.

Lastly the factors causing the unbalanced development of Turkiye have been considered and according to them the suggestions of solution have been taken into account. Then the frame of the stabilization programme which is a liability which should be applied for Turkiye has been drawn. The applicability of stabilization programme in budget law been discussed in the last chapter.

İÇİNDEKİLER

TABLolar.....	XII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İSTİKRAR POLİTİKALARININ TEORİK TEMELLERİ

A. EKONOMİK İSTİKRARIN ANLAMI VE AMAÇLARI.....	4
B. EKONOMİDE İSTİKRARI SAĞLAMAK İÇİN KULLANILAN STANDART MODELLER	5
1. Ortodoks İstikrar Programları	7
2. Heteredoks Programlar	8
3. İstikrar Programı Uygulamasına İlişkin Teorik Yaklaşımlar	11
3.1. Keynesyen ve Monetarist İstikrar Politikaları	11
3.2. Yapısalcı İstikrar Politikaları.....	17
3.3. Arz Yönlü İstikrar Politikaları	20
3.4. Yeni Klasik İktisat - Rasyonel Beklentiler Teorisi	25
C. İSTİKRAR PROGRAMLARININ HAZIRLANMASI VE UYGULANMASINDA DİKKAT EDİLMESİ GEREKLİ NOKTALAR	29

1. Ekonomik Kriz ve Belirtileri	30
2. İstikrar Programının İnanırlılığını Sağlama	32
3. Uygulama Araçlarının Kullanımında Eşgüdüm	33
4. İstikrar Programına Dış Destek Sağlanması	35
5. IMF Programları İle Uyum	35

İKİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI ÖRNEK LATİN AMERİKA ÜLKELERİNDE İSTİKRAR PROGRAMI UYGULAMALARI

A. 1980'Lİ YILLARDAKİ EKONOMİK POLİTİKA REFORMLARI	39
1. Arjantin	39
2. Meksika	44
3. Bolivya	51
4. Brezilya	57
B. İSTİKRAR PROGRAMLARININ TOPLUCA DEĞERLENDİRİLMESİ	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİKRAR PROGRAMI UYGULAMALARI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

A. 1950 -1960 DÖNEMİ VE 4 AĞUSTOS 1958 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ	69
1. 1950 - 1960 Dönemi Türkiye Ekonomisi	69
2. 4 Ağustos 1958 İstikrar Önlemleri	72
3. İstikrar Önlemlerinin Değerlendirilmesi	74

B. 1960 - 1970 DÖNEMİ VE 10 AĞUSTOS 1970 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ	75
1. 1960 -1970 Dönemi Türkiye Ekonomisi	75
2. 10 Ağustos 1970 İstikrar Önlemleri	79
3. İstikrar Önlemlerinin Değerlendirilmesi	80
C. 1970 - 1980 DÖNEMİ VE 24 OCAK 1980 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ	82
1. 1970 - 1980 Dönemi Türkiye Ekonomisi	82
2. 24 Ocak 1980 İstikrar Önlemleri	86
3. İstikrar Önlemlerinin Değerlendirilmesi	90
D. 1989 SONRASI TÜRKİYE EKONOMİSİ VE 5 NİSAN 1994 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ	97
1. 1989 - 1994 Dönemi Türkiye Ekonomisi ve Uygulanan Politikalar	97
2. 1994 Ekonomik Krizi ve 5 Nisan 1994 İstikrar Önlemleri	103
3. İstikrar Önleminin Değerlendirilmesi	106
E. İSTİKRAR POLİTİKASI UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRİLMESİ	112

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE İSTİKRARSIZLIĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

A. GENEL OLARAK EKONOMİDE İSTİKRARSIZLIĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER	116
1. Tam İstihdam	117
2. Milli Gelir İstikrarı	120
3. Enflasyon	122
B. MAKRO EKONOMİK DENGELERİN BOZULMASINA NEDEN OLAN DİĞER FAKTÖRLER	128
1. Ödemeler Dengesi Açıkları	128
2. Kamu Açıkları ve Açıkları Finansman Politikaları	135
2.1. Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri	136
2.2. Kamu Kesimi Genel Dengesi	146
2.3. Kamu Açıkları Finansman Politikası	150
2.3.1. Kamu Açıklarının Merkez Bankası Kaynaklarından Finansmanı	151
2.3.2. İç Borçlanma Politikaları	154
2.3.3. Dış Borçlanma Politikaları	160
3. Para Politikası Uygulamaları, Uygulamaların Faizler ve Kurlar Üzerine Etkileri.....	165
4. Finansal Liberalizasyon ve Türkiye'ye Yönelik Yabancı Sermaye Hareketleri ve Niteliği	171
5. Gelir Dağılımı	173
6. Vergilenmeyen (Kayıt dışı) Ekonominin Büyüklüğü	176

7. Sembol Ekonomisi	182
8. İstikrarsızlık Üzerinde Politik Uygulamaların Etkileri	183
8.1. Politik Sistemdeki ve Sosyo-Ekonomik Düzendeki Aksaklıklar ve Ekonomi Yönetiminin Etkileri	184
8.2. Seçimler	185

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE UYGULANABİLECEK İSTİKRAR POLİTİKASI ÖNERİLERİ

A. İSTİKRAR POLİTİKASININ BÜTÇE KANUNU İÇERİSİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ	188
1. 1998 Yılı Bütçesi Genel Tanıtımı	188
2. Bütçe İçi İstikrar Politikaları	192
3. Politikaların İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Uygulanabilirliği	194
B. İSTİKRARSIZLIK YARATAN FAKTÖRLERE BAĞLI OLARAK ÖNCEKİ DENEYİMLER IŞIĞINDA UYGULANABİLECEK POLİTİKALAR.....	197
1. Para Politikası ve Politika Aletleri	199
2. Maliye Politikası	203
2.1. Kamu Harcamaları ve Harcamalardaki Öncelikler	203
2.2. Kamu Gelirleri	205
2.2.1. Vergi Reformu	205
2.2.2. Borçlanma Politikaları	208

3. Döviz Kuru Politikaları	212
4. Ücret Politikaları	213
5. Özelleştirme	214
6. Dış Ticaret İle İlgili Düzenlemeler	217
7. İdari ve Politik Düzenlemeler	218
7.1. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması ve İdari Düzenlemeler	218
7.2. Ekonomik ve Siyasi Belirsizliğin Azaltılması	219
7.3. Toplumsal Uzlaşmanın Sağlanması	219
SONUÇ	221
YARARLANILAN KAYNAKLAR	i

TABLOR

No	İsmi	Sayfa
1	Meksika İstikrar Programı Süresince Ekonomik Göstergeler.....	48
2	1991-1994 Yılları Meksika Ekonomisi Temel Makro Ekonomik Göstergeler..	49
3	Bolivya Hiperenflasyonu.....	52
4	Bolivya Ekonomik Kriz Dönemine İlişkin Göstergeler.....	53
5	Brezilya'da 1980 Sonrası Parasal Gelişmeler.....	59
6	Türkiye'de 1950-1960 Dönemi GSMH, M1, Fiyat İndeksi Gelişimleri.....	70
7	1950-1960 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi.....	70
8	1963-1973 Dönemi Çeşitli Ekonomik Göstergeler.....	76
9	1963-1973 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi.....	76
10	1974-1980 Dönemi Çeşitli Ekonomik Göstergeler	83
11	1974-1980 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi.....	83
12	1980-1989 Dönemi Döviz Kuru Enflasyon Oranları Gelişimi.....	91
13	1980-1989 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi.....	92
14	1980-1989 Dönemi Görünmeyen İşlemler ve Cari İşlemler Dengesi.....	93
15	1989-1993 Dönemi Enflasyon, <u>Döviz Kuru</u> , Faiz Oranları Gelişimi.....	98
16	1989-1993 Dönemi Temel Makroekonomik Göstergeler.....	98
17	1989-1993 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi.....	99
18	1989-1993 Dönemi Kamu Finansman Açığı ve Kamu Borçları.....	100
19	1989-1993 Dönemi Ekonominin Genel Dengesi.....	102
20	Derecelendirme Kuruluşlarının Türkiye Notları.....	104
21	1994-1997 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği.....	107
22	Derecelendirme Kuruluşlarının Türkiye Notları.II.....	109
23	1994-1996 Para Stoku.....	109
24	1994-1996 Dönemi Ödemeler Dengesi.....	111
25	1994-1996 Dış Ticaret Açığı ve İhracatın İthalatı Karşılama Oranı.....	111
26	Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik.....	117
27	1980-1995 Dönemi Dış Ticaret, Büyüme ve Reel Kur Değişimleri.....	134

28	1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi	138
29	1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranı.....	139
30	Kamu Harcamalarının Değişen Boyutları.....	142
31	Yıllara Göre Vergi Yüğü.....	143
32	1980 Sonrası Konsolide Bütçe Gelirlerine Ait Yüzdeler.....	145
33	Fonların Kaynak ve Harcamaları.....	146
34	Kamu Kesimi Borçlanma Gereğı/GSMH.....	147
35	Kamu Kesimi Borçlanma Gereğı.....	148
36	Merkez Bankası Kredi ve Avansları.....	151
37	Mali Derinleşme Karşılaştırılması.....	155
38	Türkiye'de İç Borç Stoku ve Mali Sistemin Gelişimi.....	156
39	Ekonominin Genel Dengesi.....	157
40	Dış Borç Stoku.....	163
41	Dış Borç Rasyoları.....	164
42	1989-1996 Merkez Bankası Bilançosu.....	167
43	Türkiye Ekonomisi İçin Tahmin Edilen Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları.....	180
44	Konsolide Bütçe.....	193
45	1998 Konsolide Bütçe Harcama Kalemlerinin Toplam Harcamalar ve GSMH İçerisindeki Payı.....	194

GİRİŞ

Ekonomi bilimini yıllardır uğraştıran ve çoğu kez büyük tartışmalara yol açan konu, ekonomide istikrarı sağlamak amacıyla uygulanacak politikaların veya politika bileşimlerinin seçimi sorunu olmaktadır. Ekonomik sistemin dinamik yapısı göz önüne alındığında, istikrar politikaları sorununun karmaşıklığı daha belirgin bir arayışı ve politika aletlerinin uygulama yöntemleri sorununa ağırlık verildiği gözlenmektedir. Günümüzde, istikrarı sağlamak amacıyla izlenecek ekonomi politikasının seçiminde ve uygulama biçiminde, ekonomi literatürü oldukça geniş ve çeşitli çözüm önerileri sunmaktadır. Bu açıdan Türkiye’de, ekonomideki dengesizlikleri ortadan kaldırarak istikrarı sağlamak ve makroekonomik büyüklüklerde amaçlanan hedeflere ulaşabilmek için, kendi ekonomik yapısına uygun politikaları uygulamaya koymak zorundadır.

Türkiye 1980’lere gelinceye kadar mevcut olumsuz konjonktürleri aşmak üzere genelde aynı sonucu veren politikalar ve bunlara uygun politika araçlarına başvurmuştur. Bu politika araçları, devalüasyon, kamu harcamalarının azaltılması, KİT ürünlerinin fiyatlarının yükseltilmesi ve faiz oranları gibi 1980 sonrasında da sıkça başvurulan araçlar olmuşlardır. 1980’den günümüze uygulana gelen istikrar önlemlerini önceki dönemden ayırt eden en önemli farklılık ise; ekonomideki kaynak dağılımı ve bölüşüm dengelerinin değişmesi ve piyasa ekonomisini egemen kılmak amacının güdülmüş olmasıdır.

Türkiye yirmi yılı aşkın bir süredir yüksek enflasyon ve etkisi gittikçe ağırlaşan sürekli bir bunalım içerisinde bulunmaktadır. Ekonominin gündeminden istikrar programı uygulaması gerekliliği uzun yıllardır hemen hemen hiç düşmemektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de istikrarı sağlama amacıyla olası bir istikrar programı uygulamasının çerçevesinin belirlenebilmesi bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Bu çerçeve çizilirken Türkiye’de istikrarsızlık yaratan

faktörler öncelikle net bir şekilde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca ekonomik düşünce okullarının istikrar politikalarına yönelik öngörülerini çözüm önerilerinin oluşturulabilmesi açısından incelenmiştir. Türkiye'ye örnek oluşturması açısından dört Latin Amerika ülkesinin uyguladığı başarılı olmuş ve olmamış program uygulamaları ile Türkiye'nin geçmiş yıllarda uyguladığı program uygulamaları örnek olarak alınmıştır. Bu kapsamda oluşturulmaya çalışılmış araştırma beş bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde istikrar politikaları teorik çerçevede incelenilmekte ve bu politikalarının hazırlanması ve uygulanmasında dikkat edilmesi gereken noktalar ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda önce istikrar programı uygulamalarının standart iki tipi olan ortodoks ve heteredoks politikaları ile kullandıkları politika aletleri incelenilmiştir. Daha sonra beş ekonomik düşünce okulunun istikrar politikası uygulamalarına yönelik yaklaşımları, istikrarsızlığı gidermek için hangi politika aletlerinin nasıl kullanılması gerektiğine dair öngörülerini ortaya konmuştur. Ayrıca bir istikrar programı uygulamasının başarısında etken olan, hazırlık ve uygulama aşamasında dikkat edilmesi gerekli noktalar incelenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye'de uygulanacak olan bir istikrar programına ışık tutması açısından dört Latin Amerika ülkesinde uygulanan çeşitli programlar analiz edilmiştir. Bu programlardan bazıları dönemsel başarılar sağlarken, bazılarında istikrara ulaşmak daha zor olmuştur. Bu ülkelerdeki program uygulamalarının başarılı ve başarısız yönleri Türkiye'deki uygulamalar açısından dikkate alınması gereken örnekler olmaktadır.

Üçüncü bölümde ise Türkiye'nin günümüze kadar uyguladığı, kapsamlı dört istikrar programı araştırmaya dahil edilmiştir. Böylece geçmişten günümüze taşınan birikimli sorunlar ve bunları çözmek için uygulanan programlarda kullanılan politikaların başarılı olan ve olamayan yönleri kapsamlı bir şekilde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümü Türkiye Ekonomisinde istikrarsızlıklara neden olan faktörlerin net bir biçimde belirlenmesine ayrılmıştır. Bu bölümde ekonomideki sorunlar onbir ana başlık altında incelenmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve politik yapısındaki sorunların belirlenebilmesi çözüm önerilerinin ortaya konulmasında önemli olmaktadır. Böylece

Türkiye'nin kendisine özgü ekonomik ve toplumsal sorunlarına yönelik çözüm önerileri daha sağlıklı olarak ortaya konabilecektir.

Beşinci bölümde ise teorik çerçeve ve dört Latin Amerika ülkesi ile Türkiye'nin geçmişte uyguladığı programlar ışığında ve ortaya konmuş olan istikrarsızlık yaratan faktörlere bağlı olarak çözüm önerileri sıralanmaya çalışılmıştır. Böylece Türkiye'nin ekonomik dengelerini korumasına yönelik bir programın çerçevesi belirlenmeye çalışılmıştır.

Sonuç bölümünde ise Türkiye'de uygulanabilecek bir istikrar programının tipi, kullanılacak politika araçları ve makro ekonomik dengelerin kurulmasında rol oynayacak tüm faktörler birlikte özetlenmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İSTİKRAR POLİTİKALARININ TEORİK TEMELLERİ

A. EKONOMİK İSTİKRARIN ANLAMI VE AMAÇLARI

Ekonomik faaliyetin en başta gelen temel amacı sınırsız olan insan ihtiyaçlarının sınırlı kaynaklarla karşılanmasıdır. Bu temel amacın yanında, ekonomik faaliyetin makro ekonomik amacı ise, genel olarak, yüksek bir istihdam düzeyi, mal ve hizmet olarak toplam çıktı miktarındaki sürekli ve düzenli artışlar ve fiyatlar genel seviyesindeki istikrar olarak sıralanabilir. Genel olarak ekonominin olanaklarından tam yararlandığı, fiyatlar genel düzeyinde istikrar sağlandığı ve işgücünün belirli bir kısmının (en fazla % dördünün) istihdam edilmediği bir ekonominin yeterli bir performans gösterdiği kabul edilir. Genel olarak ekonomi politikasının amaçları bu şekilde belirlendikten sonra sayılan bu büyüklüklerden birinde veya hepsinde ortaya çıkabilecek dengesizliklerde, ekonomide istikrarsızlık olarak adlandırılabilir. Genel ekonomi politikası içerisindeki önemli konulardan birisi olan ekonomik istikrar politikası da, toplam talepte ve dolayısıyla üretim ve istihdam hacminde ve genel fiyat düzeyinde meydana gelen kısa dönem dalgalanmaları giderme çabaları olarak özetlenebilir¹.

İstikrar politikaları ile ilgili diğer bazı tanımlar da şunlardır. Ciddi bir enflasyonist veya deflasyonist açık vermeksizin milli gelir düzeyini istikrara kavuşturma ve hızlı bir enflasyonla karşılaşmaksızın tam istihdama bir parça yaklaşmayı başarabilme politikalarına istikrar politikaları adı verilmektedir². İstikrar politikalarını Ahmet LIAQUAT ise "Fazla ve tam

¹ Beyhan ATAÇ , Kuramda ve Türkiye'de İstikrar Politikası Açısından Parasal ve Mali İşlemler, Anadolu Üniversitesi İ.T.İ.A. Yayını, No:131/153, Eskişehir 1984, s.36.

² Richard G. LIPSEY, Peter O. STEINER, *Economics*, Fifth Edition , Harper-Row Publisher, New York 1978, s.74.

olmayan ödemeler dengesi açıklarının veya enflasyon oranının düşürülmesi girişimi" olarak tanımlamaktadır³.

Gelişmekte olan ülkeler bağlamında ise ekonomik istikrar genellikle, geniş makro ekonomik amaçları başarmaya yönelik önlemleri içeren bir programı ifade etmektedir. İstikrar programları ise ödemeler dengesinde kalıcı bir iyileşme, yurtiçi enflasyon oranında bir gerileme veya bu ikisinin uygun bir bileşimi gibi, genel makro ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanmış ekonomik önlemler şeklinde tanımlanmaktadır⁴.

B. EKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMAK İÇİN KULLANILAN STANDART MODELLER

Ekonomi genel olarak istikrarlı olmaktan çok inişli çıkışlı bir grafik çizer. Dünya ekonomisine bakıldığında, 1930'ların tarihte kaydedilen en büyük iktisadi depresyona sahne olduğu, İkinci Dünya Savaşından sonra ise yaklaşık 25 yıl boyunca küçük ılımlı kesintiler dışında devamlı bir büyümenin yaşandığı, 1970'lerde ve 1980'lerin başlarında yüksek enflasyonun dünya ekonomisinde hüküm sürdüğu ve 1990'ların sorununun ise durgunluk olduğu göze çarpmaktadır. Türkiye'ye bakıldığında ise, Türkiye'nin piyasa ekonomisi koşullarına işlerlik kazandırmaya çalıştığı ve çok partili hayata geçtiği 1950'li yıllardan günümüze kadar yaklaşık olarak her on yılda bir ekonomik depresyon içerisine düştüğünü ve istikrar programları uygulamak zorunda kaldığını görüyoruz.

Ekonomide istikrarsızlığı gidermek amacıyla uygulanan politikaların istikrarsızlığın nedenlerine ve ekonomik imkanların sınırlarına ve açıklanacak olan birçok faktöre göre çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. İstikrar politikalarıyla ilgili olarak günümüz tartışmalarının çoğu Monetarist ve Keynesyenleri ikiye ayıran konuları içermektedir. Genel olarak,

³ Ahmet LIAQUAT, "Stabilization Policies in Developing Countries", **The World Bank Research Observer**, January 1986, s.79.

⁴ Mohsin S. KHAN, Malcolm D. KNIGHT, "Some Theoretical and Issues Relating to Economic Stabilization in Developing Countries", Special Issue on National and International Aspects of Financial Policies in Less-Developed Countries, **World Development**, Vol.10, No.9, September 1982, s.709'dan İlyas ŞIKLAR, **Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik İstikrar**, Eskişehir 1991, s.47.

Monetaristlere göre, ekonominin doğasında istikrar bulunduğu için, istikrarsızlığı ortadan kaldırma amacına ulaşmanın en iyi yolu politiklardaki dalgalanmalardan kaçınmaktır. Keynesgiller ise, ekonominin doğasında istikrarsızlığın bulunduğu, harcama fonksiyonlarının düzenli olarak kaydığına ve ekonominin kendi kendisini düzeltici mekanizmalarının zayıf olduğunu savunurlar. Dolayısıyla istikrarsızlığı gidermenin yolu olarak hem para hem de maliye politikalarının kullanılması gerektiğine inanırlar⁵. İstikrarsızlığın nedenini ekonominin yapısında gören yapısalcı (structuralist) yaklaşım ise, ekonomi geliştikçe, değişen talebe arzın tam olarak cevap vermemesinden dolayı, ekonomide bazı darboğazların ortaya çıktığını ve istikrarın yeniden sağlanması için bu darboğazların hepsinin giderilmesi gerektiğini ileri sürer. Bu kısımda ayrıca, ekonomik istikrarsızlığın giderilmesine yönelik olarak yeni klasik ekonomi-rasyonel beklentiler teorisi, neo keynesgil ve arz yönlü ekonomik görüşler de incelenecektir.

Ekonomide istikrarı sağlamaya yönelik uygulanan politikalar nitelik olarak ortodoks (veya geleneksel) ve heteredoks politikalar olarak ikiye ayrılabilir. Gelişmekte olan her ülke enflasyon ve dışsal dengesizlikler ve diğer birçok ekonomik istikrarsızlık koşullarıyla mücadele etmek ve böylece kendisi için uygun olan bir istikrar politikasını seçmek durumunda kalabilir. Gelişmekte olan bir çok ülke ekonomisinde ortaya çıkan krizleri aşabilmek için ortodoks veya heteredoks çözümleri uygulamışlardır. Günümüzde ekonomistler arasında ortodoks veya heteredoks politikaların hangisinin uygulanacağı yanında asıl tartışma konusu olan, öngörülen çözümlerin tedricenmi yoksa şok yaklaşımı ilemi uygulanacağıdır. Şok programlarda hızlı ve keskin politika dönüşleri vardır. Tedrici programlarda ise önceden açıklanan ve hızlı olmayan politika düzenlemeleri söz konusudur. Enflasyon oranının belirli eşikleri aştığı ve hiperenflasyonun artık görüldüğü, istikrar programını uygulayacak olan iktidardaki hükümetlerin kredibilitesinin çok düşük olduğu ekonomilerde, şok politikalar uygulamanın doğru olacağı savunulmaktadır⁶. Heteredoks politikalar genelde şok tedavileri içermektedir. Çünkü kronik yüksek enflasyon, hiperenflasyona doğru hızlanmaya başladığında, istikrarı sağlamada kademeli uygulama başarısızlığa uğramakta ve şok uygulaması kaçınılmaz olmaktadır. Oysa ortodoks programlarda uygulama enflasyona karşı tamamiyle kademeli olarak

⁵ Richard G. LİPSEY, Peter O. STEİNER ve Diğerleri, (Çev. Ahmet ÇAKMAK), **Ekonomi 2**, Bilim Teknik Yayınevi, s. 377.

⁶ Ercan UYGUR, "Enflasyonun Aktörleri Faktörleri ve Anti Enflasyonist Politikalar", **Ekonomi İşletme ve Finans Dergisi**, S.91, Ekim 1993, s.24.

ve daha uzun bir süreye yayılarak yapılmaktadır⁷. Ancak bilinmelidir ki heteredoks programlar hiç bir ülkede ortodoks programlardan bağımsız olarak uygulanmamıştır. Bu şok programlar mali ve parasal araçlar yoluyla talep yönetimi üzerinde odaklanan ortodoks programlarında içeren geniş bir politika kombinasyonu ile uygulamaya aktarılmıştır⁸.

1. Ortodoks İstikrar Programları

Ortodoks istikrar programları ana hatlarıyla şu politikalardan oluşmaktadır⁹.

a) *Parasal daralma*: Ortodoks istikrar programlarını savunanlar sıkı para politikasının kullanılmasını kullanmakta ve sıkı maliye politikasını tavsiye etmektedirler. Genelde bankacılık sisteminden özel sektöre ve hükümete açılan kredilere farklı tavanlar konması yolu ile yurt içi kredi hacmini ve kamuya açılan banka kredilerini sınırlandırarak parasal daralma öngörülmektedir. Bu yolla kamu açıklarının büyük ölçüde azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

b) *Açık veya gizli olarak gerçekleştirilen devalüasyon*: Belirgin bir devalüasyon yapılsın veya yapılsın tırmanan enflasyon ortamında yerel para biriminin zaman içerisinde değerinin düşme hızının yavaşlaması beklenmektedir. Bu yolla enflasyonun tırmanması yavaşladıkça beklentiler etkilenecek ve anti - enflasyonist bir süreç başlayacaktır.

c) *Yurt içinde finansal reform ve liberalizasyonun gerçekleştirilmesi*: Para piyasalarında kontrollerin kaldırılarak, serbest kur veya günlük kur uygulamasının kullanılması öngörülmektedir.

⁷ Peter T. KNIGHT, F. Desmond McCARTY, "Escaping Hyperinflation", **Finance and Development**, No.4, Vol.23, December 1986, s.14'ten Suat OKTAR, "Hiperenflasyon ve Heteredoks İstikrar Politikaları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.7, 1995, s.36.

⁸ Mario I. BLEJER and Adrienne CHEASTY, "High Inflation, Heterodox Stabilization and Fiscal Policy", **World Development**, No:8, Vol.16, 1988, s.867.

⁹ Lance TAYLOR, **Structralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World**, Basic Books Inc. Publishers, New York 1983, s.191.

d) *Fiyat sistemindeki hükümet müdahalelerinin kaldırılması veya azaltılması:* Ortodoks politikalarda fiyat kontrollerine karşı çıkmaktadır. Tersine fiyatların serbest bırakılması savunulmaktadır. Ücretlerin dondurulması ise genellikle enflasyonist baskı üzerindeki aşırı talebin etkisini azaltmak için önerilmektedir.

e) *Dış ticaretin liberalizasyonu:* Bu politika uygulamasında sermaye akışı ve ticarete yönelik engellerin azaltılması (ithalat kotalarının azaltılması, ticaret sınırlamalarında genel bir sıkılaştırma vb.) öngörülmektedir.

Görüldüğü gibi ortodoks istikrar programları ödemeler dengesindeki iyileşmeyi ve para arzındaki artışı kontrol altına alarak enflasyonu düşürmeyi hedeflemektedir. Bu politika uygulamalarında, başta mali ve parasal dengesizlikler olmak üzere, ekonomide fazla talep yaratan dengesizliklerin giderilmesi ön plandadır. Fazla talebin giderilmesi büyüme ve istihdam açısından belirli maliyetler getirebileceğinden, maliyetlerin azaltılması ve istikrar programının kredibilitésinin artırabilmesi için dış destek sağlanması gerekli olmaktadır.

Ortodoks istikrar programları, genellikle IMF aracılığı ile tüm ekonomilere uygulanan standart tedavi biçimidir. Genelde ortodoks politikaların yürütülmesi, bürokratik-otoriter-askeri çizgide gerçekleşmiştir. Bunun başlıca nedeni, ortodoks istikrar politikalarının reel ücretlerde düşüşü, yükün büyük ölçüde ücretliler ve küçük işletmeler üzerine bindiği sert talep yönetimini, toplam talepte düşüşü, endüstride ve GSMH'da daralmayı içermesidir. Kuşkusuz bütün bu politikaların aynı anda yürütülmesi normal demokratik koşulları zorlamaktadır¹⁰.

2. Heteredoks Programlar

Heteredoks istikrar programları üç temel dayanak üzerine oluşturulmuşlardır. Bunlar; fiyat ve ücret kontrolleri, sabit döviz kuru politikası ve bütçe disiplini sağlanmasıdır.

a) **Fiyat ve ücret kontrolleri:** Heteredoks istikrar programlarında genellikle bir toplumsal anlaşma çerçevesinde fiyatların veya fiyat artışlarının (fiyatlarla, ücret ve döviz kuru

¹⁰ İlker PARASIZ, *Kriz Ekonomisi*, Bursa 1995, s.33.

dahil tüm fiyatlar kastedilmektedir) en azından bir bölümünün dondurulması söz konusudur. Çünkü işçiler ve firmalar ücretlerini ve fiyatlarını yakın gelecekte olmasını bekledikleri enflasyon düzeyine ayarlamaya çalışacaklardır. Bu konudaki en önemli engellerden biri, toplumun uzun bir enflasyonist geçmişten ve başarısız istikrar girişimlerinden sonra içine düştüğü derin enflasyon kötümserliğidir¹¹. Enflasyonla ilgili kötümserliğin insanlarda yer ettiği böyle bir durumda, insanlar aşamalı politikalara ve önlemlere kuşku ile bakacaklardır. Böyle bir ortamda da ücret ve fiyat dondurmalarına gidilmesi halk üzerinde şok etkisi yapar ve enflasyonun gerisinde yatan yapısal nedenleri ortadan kaldırma konusunda politikayı yürütenlere daha iyi mücadele olanağı sunar. Fiyat ve ücret dondurmaları programların en azından ilk aşamasında enflasyon beklentilerini kırmak için yararlı olur ve programın inanılrlığını artırır.

b) Döviz Kurunun Sabitlemesi: Heteredoks istikrar politikalarının bir diğer ayağı sabit döviz kuru uygulamasıdır. Özellikle program uygulamasının birinci safhasında fiyatlar ve ücretler dondurulduğunda döviz kuru sabitleştirilmektedir. Bu politikadan amaç döviz kuru düşüş beklentilerini kırmaktır. Bu politikaya çapa politikası da denmektedir¹². Fiyat, ücret ve döviz kuru kontrolleri küçük değişikliklerle tüm heteredoks uygulamalarda görülmektedir. Eğer gerçekleştirilen fiyat, ücret ve döviz kuru kontrolleri ile enflasyonun önüne geçilemezse, kur ayarlaması gerekecek, ancak hükümet döviz kurunda aşırı değer artışı oluncaya dek kur ayarlamasını geciktirmeye çalışacaktır. Toplum ise bu sırada devalüasyon beklentisine girecektir¹³. Sonuçta, politikayı yürütenlerin devalüasyona gitmesi, ekonominin uluslararası piyasalarda rekabet gücünü artırmak gibi olumlu bir sonucu yaratmakla birlikte, çok da önemli bir riski beraberinde getirmektedir. Çünkü devalüasyonlar, hükümetin istikrar programını sürdürme konusunda kararlılığını gölgeleyen sinyaller vermekte ve dolayısıyla hükümetin ulusal paranın aşırı değerli olmasından kaynaklanan maliyetlere hazır olmadığını, aksine enflasyonun yeniden hızlanmasına razı olduğunu göstermektedir¹⁴.

11 Oğuz ESEN, "Hiperenflasyon Korkusu ve İstikrar Programları", *Ekonomik Yaklaşım*, S.8, C.4, İlkbahar 1993, s.29.

12 PARASIZ, s.41.

13 Rudiger DORNBUSCH, "Lessons from Experiences with High Inflation", *The World Bank Economic Review*, No.1, Vol.6, January 1992, s.28.

14 OKTAR, s.39.

c) Bütçe Disiplinin Sağlanması: Heteredoks istikrar politikaları sıkı maliye politikası ve bütçe disiplini içerirler. Bütçe disiplini heteredoks istikrar tedbirlerinin vazgeçilmez unsurudur. Bütçe disiplinin sağlanmasında tercih edilecek iki yol vardır. Kamu açıklarını azaltmak ve/veya kamu gelirlerini artırmak. Heteredoks programların uygulanmasının özellikle ilk aşamasında, enflasyonda düşüşlerin görülmesiyle birlikte bütçe açıkları kapanmaya başlar. Artan reel vergi gelirleride buna büyük ölçüde yardımcı olur. Enflasyonda sağlanan hızlı düşüş Olivera - Tanzi etkisini tersine çevirecektir. Bu etki enflasyonda ani artışların reel vergi gelirlerinde yol açtığı azalmadır. Tersine olarak yüksek enflasyonun sona ermesi vergi gelirlerinin artmasına yol açar¹⁵. Heteredoks programlarda bütçe açıklarının kapatılmasında kamu harcamalarının kısılması yerine, kamu gelirlerini artırıcı araçlara yer verilmektedir. Bunun nedeni kamu gelirlerinin toplam talep üzerindeki çoğaltan etkisinin, kamu harcamalarının çoğaltan etkisinden daha küçük olmasıdır. Bununla istikrar programı uygulanan dönem içerisinde iktisadi faaliyetlerde bir durgunluk yaşanmaması amaçlanmaktadır.

Ortodoks ve heteredoks programlar arasındaki temel farklılık, heteredoks programların gelirler politikalarına (ücret ve fiyat kontrolleri) yer vermiş olması ve şok tedavisi biçiminde uygulanmış olmasıdır. Her iki program arasındaki diğer bir farklılık hedeflere ulaşmada gösterdikleri performans yönünden ortaya çıkmaktadır. Ortodoks programlar GSMH'nin büyümesi üzerinde bir baskı oluşturur ve ekonomide durgunluğa yol açarken, heteredoks programlar yüksek büyüme hızı ve en azından uygulamanın ilk aşamasında daha az işsizlik öngörür. Bu durum 1980'li yıllarda özellikle Latin Amerika ülkelerinde heteredoks programların tercih edilmesinin bir nedeni olmuştur¹⁶.

¹⁵ Mario I. BLEJER and Adrienne CHEASTY, "Some Lessons from Heterodox Stabilization Programs", *Finance and Development*, No.3, Vol.25, September 1988, s.16.

¹⁶ Kemal ÇAKMAN ve Demet ÇAPAN, "On Stabilization and Liberalization Policies with References to Argentinian and Israeli Experiences", *Yapı Kredi Economic Review*, No.4, Vol.4, January 1991, s.5.

3. İstikrar Politikası Uygulamasına İlişkin Teorik Yaklaşımlar

3.1. Keynesyen ve Monetarist İstikrar Politikaları

İstikrar politikalarının önemi, çeşitli ekonomi okullarına göre değişiklik göstermektedir. Klasik teoride, istikrar politikalarına fazla bir ihtiyaç yoktur. Çünkü ücret ve fiyat esnekliğinin bir sonucu olarak tam istihdam kendiliğinden sağlanmakta, işsizlik ise ücret ve fiyatların katılığına bağlanmaktadır. Para politikasında tam istihdamı sağlamak için ücret-fiyat ayarlama mekanizmasına yüklenmiş olan yükü azaltmaktadır. Klasik teoride, önemsiz olmakla birlikte para politikasına belli bir rol verildiği halde maliye politikasına herhangi bir rol verilmemiştir.

Keynesyenler ekonomideki istikrarsızlıkların nedeni olarak yatırımlardaki değişmeler üzerinde dururlar ve bu değişmenin parasal olmayan nedenlerini vurgularlar¹⁷. Keynesyen teoride ekonomideki istikrarsızlığın ana kaynağı, özel yatırımlardaki istikrarsızlıktır. Çünkü yatırım talebi, geniş çapta müteşebbislerin geleceğe yönelik umut ve beklentilerine bağlı olarak önemli değişmeler göstermektedir. Yatırımlardaki düşme, çarpan mekanizmasının ters yönde işlemesine neden olarak, ekonomiyi durgunluğa itmektedir. Bu nedenle Keynesgil teori, bir eksik yatırım teorisi olarak adlandırılmaktadır. Resesyona çözüm ise yatırımların artırılarak toplam talebin genişletilmesine bağlıdır ve bu nedenle para politikası ve özellikle de maliye politikasından yararlanılması gerekmektedir.

Milton Friedman'ın öncülük ettiği Monetarist ekonomistlere göre ise, ekonomideki istikrarsızlıkların nedeni, özel sektörün istikrarsızlığından ziyade izlenen uygunsuz istikrar politikalarıdır. Monetaristlere göre, ücret ve fiyat esneklikleri, uzun dönemde ekonomik dengeyi sağladıklarından, özel sektör tabiatı itibarıyla istikrarlı bir manzara gösterir. Bu nedenle Monetaristler ekonomiyi istikrara kavuşturmak için ciddi bir nedenin bulunmadığını, buna ihtiyaç olsa bile, uygulanan politikalar dengesizliğe neden olduğundan para ve maliye politikalarının yoğun bir biçimde kullanılmaması gerektiğini ileri sürmektedirler. Eğer dengesizlikler geniş kapsamlı ise ve belirgin bir tehlike arz ediyorsa düzenleyici para ve maliye

¹⁷ LIPSEY, STEİNER ve Diğerleri, s.385.

politikalarının yoğun bir biçimde kullanılması gerektiğini ileri sürmektedirler¹⁸. Ancak genel olarak ele alındığında, Monetaristler, ekonomiye yapılacak her türlü devlet müdahalesine özellikle de maliye politikasına karşı bir tavır takınmaktadırlar.

Keynesyen ekonomiçılara göre likidite tuzağı ve yatırımların faiz esnekliğinin düşük olması gibi depresyon ekonomisinin koşulları, toplam talebin genişletilmesi konusunda para politikasının etkisini sınırlamaktadır. Bu nedenle sadece para politikası ile toplam talebin genişletilmesi, dolayısıyla işsizliğin eritilmesi ve tam istihdam düzeyine ulaşarak reel gelirin artırılması oldukça zor görünmektedir. Bu nedenle Keynesyenler, istikrar politikası aracı olarak maliye politikasına özellikle de, kamu harcamalarının artırılmasına önem vermektedir. Para politikası ise, toplam talebin genişletilmesinde maliye politikasını destekleyici bir güç olarak ikinci derecede etkinliği olan bir istikrar politikası aracı olarak görülmüş ve uygulanmıştır¹⁹.

Keynesyenlerin karşısında yer alan Monetaristler ise, istikrar politikası aracı olarak maliye politikasının önemli olmadığını, bunun yerine para politikasına ağırlık verilmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. Monetaristlere göre, paranın dolaşım hızı, oldukça istikrarlı bir yapı gösterdiğinden, para arzındaki bir değişme, toplam harcamaları ve GSMH'yi oldukça tahmin edilebilir bir miktarda değiştirecektir. Dolayısıyla para politikası, maliye politikasından çok daha etkin bir araçtır²⁰.

Para piyasasındaki değişiklikleri de göz önüne alan Neo-Keynesgil ekonomiçılar ise, ekonomik faaliyet üzerinde hem para hem de maliye politikasının etkinliği üzerinde durmaktadırlar²¹. Durgunluk dönemlerinde, genişletici politikalar uygulanması gerektiği zaman, faiz oranlarını düşürüp, bütçe açığını desteklemek amacıyla genişletici para politikasının izlenmesi gerektiğini; aynı şekilde enflasyonist gidişatı frenlemek gerektiğinde ise bütçe fazlası

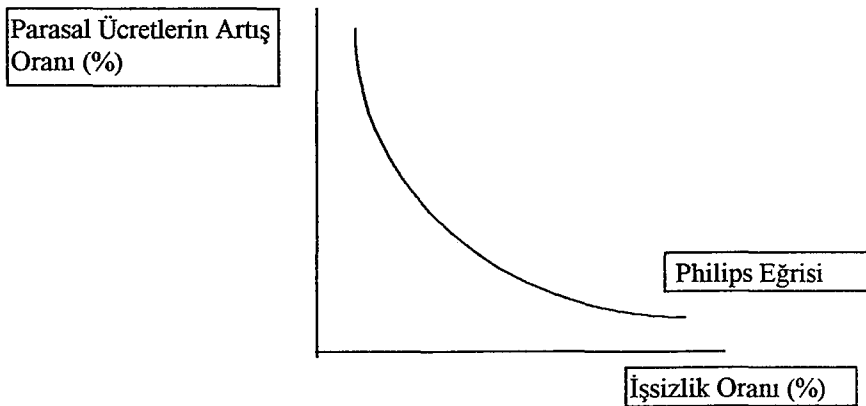
18 Osman Z. ORHAN, **Başlıca Enflasyon Teorileri ve İstikrar Politikaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1995, s.113.

19 ORHAN, s.120.

20 Lawrence S. LITTER and W. L. SİLBER, **Money**, Basic Books Inc. Publishers, Newyork 1973, s.140.

21 Beyhan ATAÇ, "İstikrarın Sağlanmasında Çağdaş Makroekonomik Tartışmalar", **Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.II, S.1, Ocak 1984, s.335-336.

ile koordineli bir şekilde sıkı para politikası uygulaması önerilmektedir. Keynesyenler her şeye rağmen, ekonomik istikrarı sağlamak bakımından para politikasına kıyasla maliye politikasına daha fazla güven beslemektedirler. Neo-Keynesyenler, para arzındaki değişmelerle ekonomik faaliyetteki değişmeler arasındaki ilişkiyi kabul ederler. Ancak bu ilişkide nedensellik bağı, Monetaristler tarafından ileri sürülenin aksine, ekonomik faaliyetteki değişmelerden para arzındaki değişmelere doğrudur. Diğer bir deyişle Neo-Keynesyenler ekonomik faaliyetteki değişmelerin para arzında değişmelere neden olacağını ifade ederler²². Para arzındaki artışları ise, enflasyonu sadece finanse eden, ama enflasyonun kaynağı olmayan bir faktör olarak görmektedirler²³. Ancak enflasyonun devam etmesi için, yine de belli bir noktadan sonra para arzında artışların meydana gelmesi gerekmektedir. Keynesyen model istikrar politikalarının kısa dönemde meydana getirdikleri sonuçlarla ilgilenmektedir. Dolayısıyla Keynesyen model, fiyat ve ücretlerin sabit olduğu, fakat miktarların değişebildiği bir piyasadaki toplam talepte meydana gelen değişmelerin etkileriyle ilgilenmektedir. Yani, bazı kaynaklar atıl olduğu taktirde toplam harcamalardaki artış, fiyatlar genel düzeyinden ziyade üretimde ve dolayısıyla toplam arzda bir değişmeye yol açacaktır. Bu modele göre, genel olarak ekonomi eksik istihdam koşullarında kabul edildiğinden ve toplam arz eğrileri tam istihdam düzeyine kadar esnek olduğundan ekonomideki işsizlik, para ve maliye politikaları gibi talep yönetim politikalarıyla (toplam talebin miktar ve bileşimi düzenlenerek) giderilebilmektedir. Bu yüzden Keynesgiller enflasyona göre işsizlikle daha fazla ilgilenirler²⁴. Ayrıca Keynesgil analizde, fiyat istikrarı ile tam istihdam arasında tercih yapılması gerektiği durumlarda, bu tercih tam istihdamdan yana olmaktadır. Keynesyen analiz bu konuda Philips Eğrisi analizini kabul etmektedir.



22 ATAÇ, "İstikrarın", s.35.

23 Merih PAYA, **Fiyat İstikrarı İçin Alternatif Stratejiler**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul 1977, s.11.

24 İlker PARASIZ, "Monetarist - Keynesgil Tartışması", **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi**, C.6, S.1, Nisan 1985, s.2.

Bu eğrinin önemi şuradadır ki, toplam talep arttıkça işsizlik oranının düşmesi beklenebilir, fakat işsizlik oranında bir düşüş parasal ücretlerde daha yüksek bir artış oranını birlikte getirecektir²⁵. Bir başka ifadeyle Phillips Eğrisi, işsizlik düzeyi ile enflasyon arasındaki mevcut ilişkiyi göstermek amacıyla kullanılmaktadır. Eğri, istikrar politikası aracı olarak, hükümetlere, enflasyon oranı ile işsizlik arasındaki mevcut ters yönlü ilişkiyi gözönüne alarak, eğri üzerindeki alternatif enflasyon, işsizlik oranlarını gösteren noktalardan birini seçme imkanı sunmaktadır.

Ekonomi konjonktür devresi boyunca eğri üzerinde saatin ters yönünde yer değiştirir. Genişleme döneminde ekonomi, eğrinin üst kısmında bulunur ve işsizlik artar. Bir fiyat denklemi ile birleştirilen Phillips ilişkisi belli bir ekonomik durumda fiyat yükselişlerinin açıklanmasına izin vermektedir. Eğer işsizlik oranı yüksekse, firmaların ücret yükleri hızla artacaktır. Bu durum prodüktivite artışları, ithal edilen hammadde fiyatları ve firmaların kar oranlarında hesaba katılarak fiyat yükselişlerine neden olabilir²⁶. Ancak enflasyonist beklentişlerin önemi üzerinde duran Monetarist ekonomiçılar, enflasyonla işsizlik arasındaki seçimin geçiciliğini vurgulayıp, Phillips Eğrisinin kısa dönemde düşey şekil alacağını ve enflasyon ile işsizlik arasında seçim yapmanın olanaksız olacağını söylemektedir.

Yukarıda açıklandığı gibi, basit Keynesgil görüşte para politikasına yer verilmediğinden çoğaltan katsayısının değeri, marjinal tüketim eğiliminin değeri ile belirlenmektedir. Bu modelde milli gelir ne para arzına ne de para talebine bağlı olmaksızın belirlenmekte ve istikrar politikaları reçetesi sadece maliye politikası ile sınırlı kalmaktadır²⁷.

Keynes'e göre kaynakların eksik kullanımı durumunda, maliye politikası araçları, özellikle bütçe açıkları ile, toplam talep hacmi etkilenebilecek ve böylece ekonomide

²⁵ Wallace C. PETERSON (Çev.Servet MUTLU), **Gelir İstihdam ve Ekonomik Büyüme**, Newyork 1962, s.365.

²⁶ İlker PARASIZ, **Makro Ekonomi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Mart 1991, s.249.

²⁷ Vural SAVAŞ, "Keynesyen Teoride Paranın Rolü" , **Ekonomi Politikası Seçme Çeviriler**, İstanbul 1982, s.3.

istihdam ve üretim düzeyi genişletilebilecektir²⁸. Keynesyen öğretilerde maliye politikası toplam üretimi "çoğaltan mekanizması" ile doğrudan etkilemektedir²⁹.

Resesyonla mücadelede maliye politikası, vergilerde kısıntıya gidilerek (böylece kullanılabilir gelir, dolayısıyla tüketim harcamaları artacaktır) veya kamu harcamaları artırılarak kullanılabilir. Ancak kamu harcamaları açık finansman kullanılarak artırılmalıdır. Böylece açıktan bir satın alma gücü yaratılmış olacağından özel harcamalar kısılmadan toplam talepte net bir artış sağlanabilecektir. Enflasyon durumunda ise kamu harcamaları azaltılıp, vergilerde artış sağlanmalıdır. Ancak bu politika seçmenden çekinen politikacılar için kolay uygulanabilir bir program olmayacaktır. Bu yüzden Keynesyen maliye politikası, enflasyonu önlemede, resesyonu frenlemede gösterdiği başarıyı gösterememektedir³⁰.

Monetaristlere göre, istikrar politikalarının ekonomide istikrar sağlamada başarılı olmaları, uygulanan bir politikanın etkisinin tam arzulananda gerçekleşmesine bağlı bulunmaktadır. Ayrıca, ekonomide sürekli olarak yoğun bir biçimde istikrar politikası uygulamaya gerek yoktur, çünkü ekonomi, zaten kendiliğinden istikrarı sağlayıp bunu devam ettirecek özelliğe sahiptir. İstikrar politikalarının ekonomi üzerindeki etkilerinin belirsiz zamanda ortaya çıkması (ortalama olarak para arzındaki artış nominal gelirleri yaklaşık altı ve dokuz ay arasında etkiler; ortalama olarak, fiyat etkisi yaklaşık altı ve dokuz ay arasında değişen zaman boyutu içerisinde ortaya çıkar ve para arzındaki artış ile enflasyon arasındaki toplam gecikme ortalama 12-18 ay arasındadır; kısa dönemde- beş veya 10 ay kadar bir sürede- para arzındaki değişimler öncelikle üretimi etkiler, 10 ayı aşan bir sürede para arzının büyümesi fiyatları etkiler) ve ekonominin mevcut iç yapısı hakkındaki bilgi düzeyinin yetersiz olması dolayısıyla istikrar politikaları ekonomiyi istikrar kazandırmak şöyle dursun, ekonomideki mevcut istikrarsızlığı daha da kötüleştirilmektedir³¹. O yüzden çözüm, yoğun şekilde uygulanan ayrımcı istikrar politikaları yerine, her sene para arzının sabit bir oranda artırılması ve bunun

28 Ömer Faruk BATIREL, *Maliye Politikası ve Gelişmekte Olan Ülkeler*, Garanti Matbaacılık ve Neşriyat, İstanbul 1984, s.6.

29 Keith CUTHBERTSON (Çev. Nazım ENGİN), *Ekonomi Politikası*, Bilim Teknik Yayınevi, 1987, s.8.

30 ORHAN, s.153.

31 George MACESICH, *The Politics of Monetarism- It's Historical Institutional Development*, New Jersey: Rowman and Allaneld, 1984, s.3-4'den, Coşkun Can AKTAN, "Çağdaş İktisadi Düşünceler", *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.5, S.1-2, 1990, s.213.

devam ettirilmesi biçiminde olmaktadır. monetarist ekonomistler para arzının bu şekilde artırılmasına "yüzde k" kuralı ismini vermektedirler. Yüzde k kuralına göre merkez bankasının para arzı artışına ilişkin hedefini ortaya koyması ve bunu gerçekleştirmesi gerekir. Hedefi saptayabilmek için, merkez bankası, fiili gelirinin potansiyel gelirine eşit olması ve fiyat düzeyinde istikrarlı olması halinde, para talebinin hangi oranda büyüyeceğini tahmin eder. Para arzının hedef artış oranı budur. Burada önemli olan, para arzının, para talebinde ekonominin konjonktürel değişmelerinin neden olduğu kısa dönemli hareketlerden bağımsız olarak, istikrarlı bir patikada yavaş yavaş değişmelerinin sağlanmasıdır³². Görülmektedir ki para politikası, istikrarı sağlamak amacıyla bilinçli bir biçimde kullanılmalıdır. Buna göre para, kendisinin bir istikrarsızlık kaynağı olmasını önleyebilir. Diğer kaynaklardan doğan istikrarsızlıklar "açık ve mevcut bir tehlike" halini aldığı zaman ancak para politikasının kullanılması kaçınılmaz olmaktadır. Friedman'a göre bu gibi durumlarda, diğer kaynaklardan doğan önemli dengesizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla, para politikası hem gerekli hemde yeterli bir politika aracı olmaktadır³³.

Monetaristlerde enflasyonun önlenmesinde bir istikrar politikası aracı olarak maliye politikasının önemi çoğu kere küçümsenmekte ve tamamen etkisiz olduğu öne sürülmektedir. Maliye politikasının toplam harcamaları etkiliyebilmesi için bütçe açıklarının para basılarak finanse edilmesi gereklidir. Kamu harcamalarının finansmanı para arzı artırılarak yapıldığında toplam harcamalar ve GSMH yükselecektir. Ancak GSMH'deki değişimin nedeni olarak kamu harcamalarındaki artış değil, fakat bu nedenle para arzının artmış olması alınmaktadır. Çünkü monetaristlere göre önemli olan, kamu harcamalarının artması değil, bu harcamaların hangi yöntemler kullanılarak finanse edildiğidir. Bütçe açıklarının diğer yollarla finansmanı ise net olarak bir değişme meydana getirmemektedir. Örneğin; bütçe açıklarının halka tahvil satılması biçiminde borçlanma ile finanse edilmesi halinde, kamu harcamaları artacak, ancak bu özel sektör harcamalarının azalması pahasına sağlanmış olacaktır. Yani özel sektör harcamalarının daraltılması (crowding out) etkisi ortaya çıkmış olacaktır.

32 LİPSEY, STEİNER ve diğerleri, s.381.

33 Milton FRIEDMAN, "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, March 1968, s.17'den, ORHAN, s.183.

Sonuç olarak keynesyenler ile monetaristler arasındaki en önemli fark, istikrar politikalarına atfedilen öneme ilişkindir. Keynesyen ekonomiçılar ekonominin istikrara kavuşturulmasına ihtiyaç bulunduğunu ve para, maliye politikası biçimindeki istikrar politikaları ile bunun başarılabilceğini belirtmektedirler. Bunun aksine olarak Monetaristler, ekonominin özü itibariyle istikrarlı olduğunu bu nedenle ekonominin para ve maliye politikaları ile istikrara kavuşturulmasına gerek olmadığını, ayrıca böyle bir zorunluluk ortaya çıktığı takdirde de, istikrar politikalarının ekonomiyi dengeye kavuşturmaları bir yana, mevcut istikrarı daha da bozmakta olduklarına inanmaktadırlar.

3.2. Yapısalcı İstikrar Politikaları

1980'li yıllarda monetarist öneriler, dünyada pek çok uygulama alanı bulmuştur. Bununla birlikte az gelişmiş ülkelerde enflasyona karşı monetarist önlemler alınmasına rağmen, bazı ülkelerde bu konuda başarılı olunamaması monetarizm üzerinde bazı eleştirileri gündeme getirmiştir. Bilindiği gibi, monetarist görüşe göre, enflasyon para arzındaki aşırı artıştan kaynaklanmaktadır. Para arzındaki artışın nedeni ise, bütçe açıkları, ekonomik kalkınmanın enflasyonist bir şekilde finanse edilmesi, para basma, sübvansiyonlar olabilir. Monetarist görüş ekonominin yapısında dar boğazlar olduğunu kabul etmektedir ancak bu dar boğazlar hükümetin piyasalara getirdiği düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Bu görüşe göre döviz kurlarının serbestleştirilmesi, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, fiyat kontrollerinin ve sübvansiyonların kaldırılması, enflasyonist baskıları azaltmaktadır³⁴.

Sadece para arzındaki artışlarla enflasyon olgusunun açıklanamayacağını ve çözümünde sadece ekonomideki gelişmelerle paralel oranda bir para arzı büyümesi olmadığını savunan bazı ekonomiçiler monetarizme bir tepki olarak yapısalcılık (structuralism) adını verdikleri bir görüşü gündeme getirmişlerdir. Öncülüğünü Latin Amerika'lı ekonomiçilerin yaptığı yapısalcılık, istikrarsızlıkların (enflasyonun) nedenlerini ekonominin daha çok

³⁴ Sudi APAK, *Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları*, Anahtar Kitaplar, Ekim 1993, s.156.

temelindeki yapısal bozukluk ve darboğazlarda aramak gerektiğini, bu yapısal bozukluk ve darboğazlar giderilmedikçe, enflasyon sorununun çözümlenemeyeceğini iddia etmektedirler³⁵.

Yapısalcılara göre az gelişmiş ekonomilerin sahip olduğu başlıca yapısal bozukluk ve darboğazlar şunlardır³⁶.

a) *Tarımsal ürünler arzının yeterince esnek olmaması*: Yapısal analizde, gıda fiyatları başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde nüfusun büyük çoğunluğu geçimlerini ve yaşamlarını tarım sektöründen sağlamaktadırlar. Bu ülkelerde nüfus artış hızının yüksek olması karşısında, tarımsal ürünlere olan talep zamanla artmakta, buna karşın tarımsal ürünler arzı buna cevap verememektedir. Hava ve yağış şartlarının bozuk olması tarımsal ürünler arzını önemli ölçüde engellemektedir. Ayrıca tarımsal ürünler arzının artırılmamasının temel nedenlerinden biri de bu sektörün geri kalmış kurumsal yapısıdır. Diğer bir ifade ile, az gelişmiş ülkelerde, tarımsal işletmelerin küçük çapta olması, sermaye yoğun teknolojilerin sınırlı ölçüde kullanılması, sulama, haberleşme ve ulaşım imkanlarının kısıtlı olması gibi nedenler tarımsal üretimin artırılmasını engellemektedir. Tarımsal arz ile talep arasındaki dengesizliğin talep lehine olması, sonuçta enflasyonist bir durum ortaya çıkarmaktadır.

b) *Dış ticaret dengesinin sürekli açık vermesi*: Az gelişmiş ülkelerde ekonomide karşılaşılan bir diğer darboğaz ve/veya yapısal bozukluk ise dış ticaret dengesinin sürekli açık vermesidir. Bu ülkelerde, ihracat imkanlarının sınırlı olmasına karşılık, hammadde ve ara maddelerin dış ülkelere ithal edilmesi mecburiyeti, ödemeler dengesinde dış ticaret açığının giderek büyümesine neden olmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde ihracatın sınırlı olmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Herşeyden önce bu ülkelerin ihracat yapıları, birkaç temel maddeye dayanmış olup çeşitlenmiş değildir. Çoğunlukla tarımsal ürünlerden oluşan bu mallara karşı fiyat esnekliği düşüktür. Bu durumda az gelişmiş ülkelerin, fiyatları yükselterek veya diğer ülkelerdeki gelir artışlarından yararlanarak ihracat gelirlerini artırmaları çok sınırlı kalmaktadır. İhracattaki bu sınırlı gelişmeye karşın, ithalat süratle artma eğilimi göstermektedir. İhracat ve

³⁵ Rosemary THORP and Laurence WHITEHEAD, *Inflation and Stabilization in Latin America*, Holmes-Meier Publishers, New York 1979, s.28.

³⁶ Tuğrul ÇUBUKÇU, "Enflasyon Teorisi ve Türkiye'de Enflasyon", Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, 1983, s.38.

ithalat arasındaki farkın giderek büyümesi ödemeler dengesinde kronik açıklara neden olmaktadır. Bu durum, ithalat kapasitesini sınırlandırmakta, ithalatın yasaklanması veya kontenjan uygulaması ise ithal mallarının yurt içi fiyatlarını artırarak, enflasyonist bir baskı oluşturmaktadır.

c) *Ekonomik kurumların yetersizliği*: Ekonomik kurumların yetersizliğide, az gelişmiş ülkelerin içinde buldukları kısır döngüden çıkmalarını engellemektedir. Bürokrasi, sermaye piyasasının gelişmemiş olması, bazı sektörlerin tekelci yapısı, kredi ve banka sisteminin yetersizliği, üreticiler karşısında tüketicilerin örgütlenmemiş olması vb. faktörler mevcut darboğazların daha da genişlemesine neden olmaktadır.

Yapısalcılara göre bu tür darboğazların varlığını göz ardı eden bir istikrar politikası başarısızlığa mahkumdur. Belki enflasyon düşürülebilir. Ancak bunun bedeli diğer dengesizliklerin yaratılması olacaktır. O yüzden yapısalci istikrar politikaları ekonomiyi enflasyona sürükleyen tüm darboğazların ortadan kaldırılmasını içerir ve temelde uzun vadeli politikalarlardır. Çünkü yapısal dengesizlikler yalnızca yatırımların yeniden tahsisıyla ortadan kaldırılabilir.

Yapısalci istikrar politikaları yalnızca aşamalı ve uzun vadeli değil aynı zamanda reformist veya devrimci süreci içermektedir. Eğer ekonomideki darboğazlar aşılabırsa bunun için köklü kurumsal reformlar (toprak reformu, vergi reformu gibi) yapılması gerekir³⁷. Dış ticaret alanındaki yapısal bozuklukları giderebilmek içinde; ihracatın çeşitlendirilmesi ve artırılması, ithalat kapasitesinin düzenli ve ekonomik büyümeye katkıda bulunacak şekilde kullanılması, ithalatı ikame edici sanayilerin geliştirilmesi ve geleneksel ihraç mallarının dışındaki malların ihracatını teşvik edecek bir döviz kuru uygulaması gereklidir.

Görüldüğü gibi, yapısalci istikrar programları, gelişmekte olan ülkelerde düzenleyici ve teşvik edici bir rol oynaması bakımından devlete önemli görevler yüklemektedir.

³⁷ PARASIZ, *Kriz*, s.30.

3.3. Arz Yönlü İstikrar Politikaları

1929 Büyük Depresyonunun ortaya çıkardığı sorunların, klasik ekonominin temel prensiplerinden birisi olan "laissez-faire" politikasına dayalı olarak açıklanamaması, depresyon sonrasında, alternatif bir ekonomi politikası olarak talep yönlü ekonomiyi (demand-side economics) gündeme getirmiştir. Klasik ekonominin temel görüş ve varsayımlarını birçok yönlerden eleştiren talep-yönlü ekonomi, devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynamasını savunmuştur. Talep yönlü ekonomi başlıca; maliye, para ve kredi, dış ticaret, dolaysız kontroller ve kamu girişimciliği politikalarından yararlanılarak sosyal refahın daha üst düzeye yükseltilebileceğini öngörmektedir. Teorik temelleri 1936'da Keynes'in "Genel Teorisi" ile atılan bu ekonomi politikası, 1950'li ve 1960'lı yıllarda sanayileşmiş ülkelerde uygulamaya konulmuş ve oldukça başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bununla birlikte aynı ekonomi politikası 1960'lı yılların sonlarına doğru ve özellikle 1970'li yıllarda karşılaşılan iktisadi sorunların çözümünde yetersiz kaldığından giderek önemini yitirmeye başlamıştır. Bu yıllarda devletin artan fonksiyonları ve genişleyen boyutları ve bunun ortaya çıkardığı sorunların yanı sıra ekonomik büyümenin yavaşlaması, prodüktivite krizi ve stagflasyon sorunlarına karşı, talep yönlü ekonomi politikasının (aynı anlama gelmek üzere Keynesyen ekonomi) çözüm önerememesi üzerine 1970'li yılların sonlarına doğru temelde klasik ekonomi ilkelerine dayalı, ancak onu bazı yönlerden eleştiren ve yeniden yorumlayan başka ekonomi politikası yaklaşımları gündeme gelmiştir. Yukarıda açıklanan monetarizm ve rasyonel beklentiler teorilerinin dışında özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde, 1980'li yılların başlarında, arz - yönlü ekonomi (supply side economics) adıyla başka bir ekonomi teorisi gündeme getirilmiştir.

Monetarizm, rasyonel beklentiler okulu, teorik ve ampirik bulgulara dayalı olarak, bazı ekonomistlerin katkılarıyla teorik bir temele dayalı olarak ortaya çıkmış ekonomik düşünce okullarıdır. "Arz Yönlü Ekonomi" olarak adlandırılan politika ise ABD'de ünlü Wall Street Journal'de editör olarak çalışan Jude WANNISKI'nin bu politika ve önerilerini gazetede sık sık yazması neticesinde önce politik çevrelerde taraftar bulmaya başlamış, daha sonrada akademik çevrelerde geniş teorik ve ampirik çalışmalara konu olmuştur. Kısaca başlangıçta bir bilimsel temele dayanmadığı gerekçesiyle eleştirilen arz yönlü ekonomi, daha sonra akademik çevrelerde geniş araştırma konularından birini oluşturmuştur. ABD'de 1980'li yıllarda Reagan

yönetiminde de ekonomik programın temelini arz yönlü ekonomi oluşturmuştur. Arz yönlü ekonomi, esasen vergi indirimleri politikasına ağırlık verdiği için aynı zamanda arz yönlü vergi politikası (supply side tax policy) veya arz yönlü maliye politikası (supply side fiscal policy) olarak da isimlendirilmektedir³⁸.

Esas olarak arz yönlü ekonomi vergi oranlarının, nisbi fiyatlar, toplam arz ve ekonomik büyüme üzerindeki etkilerine dayanmaktadır. Arz yönlü ekonomik görüşe göre vergi oranlarındaki değişiklikler nisbi fiyat değişikliklerine yol açarak, insanların çalışmakla boş kalmak arasındaki, tüketim ile tasarruf ve yatırım arasındaki, piyasa içi faaliyet ile piyasa dışı faaliyet arasındaki seçimleri üzerinde büyük ölçüde etki yapmaktadır. Arz yönlü ekonomistlerin yapmak istediği, vergi indirimleri ile insanların daha uzun süre çalışmalarını sağlayarak ve daha çok tasarruf ederek üretime ayırmak için daha çok sermaye malı almalarını sağlayacak bir gelir artışı sağlamaktır. Bu şekilde daha çok emek ve sermaye üretime katılarak, toplam üretim ve reel gelirler artacaktır.

Arz yönlü ekonomi yanlıları, özel sektörün istikrarlı bir ekonomik büyümeyi sağlayabileceğine ve ekonomik büyümeyi sağlama görevi dışında herhangi bir görevin kamu sektörüne verilebileceğine inanırlar. Devletin her alana müdahalesini, kamu sektörünün aşırı büyümesini, kapitalist sistemin verimlilik, büyüme ve birikim dinamiği bakımından sakıncalı görürler³⁹.

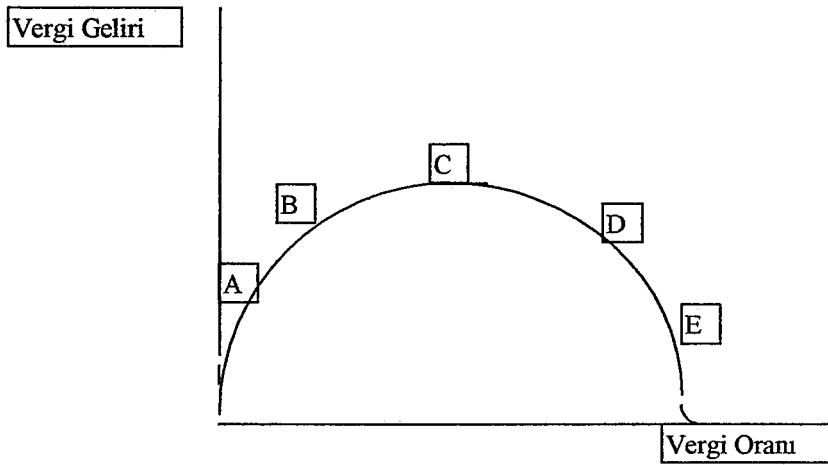
Arz Yönlü ekonomistlere göre devlet faaliyetleri, para stokundaki değişimler sonucu sadece nominal talebi, dolayısıyla fiyatları etkileyecektir. Böylece devletin ekonomik faaliyetlerinin reel gelir düzeyini derhal etkileyeceği şeklindeki Keynesyen görüşü reddetmektedir. Reel gelirlerdeki değişiklikler ancak üretim değişirse ortaya çıkar. Üretimdeki değişiklikler ise, üretim girdiklerinin miktar yoğunluğu ve etkinliği değişirse meydana gelir. Reel gelirdeki değişiklik, devlet faaliyetlerinin üretim girdilerinin miktar ve etkinliğini

³⁸ AKTAN, s.223.

³⁹ Uğur ESER, "ABD Ekonomisi ve Reaganomics'in Mirası", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S.9, 1989, s.35.

değiştirebilmesiyle mümkün olur. Ancak, devlet faaliyetleri, içerikleri itibariyle ekonominin mevcut üretim kaynaklarının miktar ve produktivitelelerini deęiřtirmez⁴⁰.

Arz yönlü ekonomistler, 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik büyümenin yavaşlamasını vergi oranlarının aşırı bir şekilde büyümüş olmasına bağlıyorlardı. Vergi indirimlerinin görelı fiyatları pozitif olarak etkileyeceği ve dolayısıyla toplam piyasa üretiminin ve vergi gelirlerinin artacağını (Laffer etkisi) ileri sürüyorlardı⁴¹. Vergileri düşürerek ekonominin canlandırılmasının mümkün olacağını ileri süren Arthur Laffer'e göre %100 vergi oranı uygulandığı zaman fertler vergi ödemez. Çünkü bu oran fertlerin kazanma ve gelir elde etme şevkini kırar. Laffer, vergi oranını sıfırdan başlatarak vergi gelirindeki artışların ne şekilde bir seyir izleyeceğini şekil yardımıyla açıklamıştır.



C noktası Laffer'e göre, devletin belirlemesi gereken maksimum vergi oranıdır. Bu noktanın ötesinde bir oran belirlendiğinde (D ve E gibi) vergi geliri azalır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, mevcut vergi oranının C oranından büyük olmasıdır (D ve E gibi). E'den D'ye veya D'den C'ye inildiğinde vergi geliri artar. Mevcut vergi oranı vergi gelirini maksimize eden C'nin daha altında ise (A ve B) vergi oranını azaltmak vergi gelirini azaltır.

40 ORHAN, s.197.

41 Bruce BARTLETT, *Reagonomics-Supply Side Economics in Action*, Arlington House Publisher, West Port Connecticut 1981, s.4'ten ORHAN, s.197.

Bir arz-yönlü ekonomi politikası başlıca şu vergi politikalarını içermektedir⁴².

- a- Çalışma şevkini artıran, maaş ve ücretlerdeki vergi indirimi.
- b- Sermaye birikimini artıran, ticaret kesimine tanınacak vergi teşvikleri .
- c- Özel tasarrufların dahada artmasını teşvik etmesi için, yatırım gelirlerindeki vergi indirimi.

Sayılan vergi politikalarına ek olarak arz yönlü iktisadi görüşler şu ekonomi politikalarını da içermektedir⁴³.

- a- Kamu harcamalarının indirilmesi (vergi indirimlerine paralel olarak).
- b- Yasal, kurumsal serbestleşme politikası.

Vergi indirimleri kamu harcamaları kısılmaksızın olumlu sonuç vermeyecektir. Bunun içinde kişisel vergi indirimleri, işletmelerin vergi indirimleri ve kamu harcamalarındaki kısıntılar aynı anda ele alınmalıdır.

Ekonomide arz yönlü düşünce tarzına göre vergi oranlarındaki bir indirimin ekonomi üzerinde yapacağı etkiler şu şekilde gelişecektir

Gelir vergisi oranı düşürüldüğü zaman fertlerin tasarruf arzusu artar. Tasarruftaki artış faiz oranının düşmesine yatırımların artmasına neden olur. Aynı şekilde, kurumlar vergisi oranında yapılacak bir indirim ise yatırımın karlılığını artırır; dolayısıyla kurumun tasarruf gücüne katkıda bulunur. Bu şekilde gerek fertlerin, gerekse kurumların tasarruflarındaki artış, likiditelerinin artmasına ve borç taleplerini azaltmalarına neden olur. Bu ise faiz oranlarını düşürür. Faiz oranlarının düşmesi, yatırım malları talebi ile inşaat yatırımlarını artırır. Yatırım / GSMH oranının artması üretkenliği; gelir vergisindeki bir azalma emeğin istihdam edilme isteğini ve çalışma gayretini artırır. Böylece emek arzı artar.

⁴² Muhammet AKDİŞ, "Arz Yönlü ekonomiçilerin Enflasyon Yaklaşımları ve Türkiye'deki Faiz Oranları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.8, Ağustos 1991, s.32.

⁴³ Michael K. EVANS, **The Truth About Supply-Side Economics**, Basic Books Inc., Newyork, s.20.

Üretim kapasitesinin artması sonucu arz yetersizliğinden doğan enflasyonist baskılar hafifler ve enflasyon oranı düşer. Üretim kapasitesinin artması, ayrıca, mal ve hizmet ihracatını artıracaktır. Bu artış ödemeler dengesini düzenleyerek, milli paranın değerini yükseltir. Bu durumda ithalat ucuzlayacağı için, dolaylı olarak enflasyon hızı azalır. Düşük gelir vergisi oranları, toplu sözleşmelerde istenen ücret artışlarını da azaltır. Çünkü istenen artışlar genellikle vergi sonrası gelirle ilgili olduğu için, vergi oranları düşünce işçinin eline geçen ücret artacağından, zam istekleride az olur. Buda enflasyon hızını yavaşlatır. Enflasyon hızının azalması geliri, dolaylı olarakda tüketim, üretim ve istihdamı artırır. Enflasyon hızının azalması, ayrıca faiz oranlarının düşmesini de sağlayarak yatırımları teşvik eder⁴⁴.

Görüldüğü gibi vergi oranları arz yönlü ekonomik görüşte etkin bir fonksiyona sahip olmakta, vergi oranlarındaki bir indirim verimliliği artırarak ekonomik istikrara ulaşılmasını sağlayabilmektedir.

Arz yönlü ekonomistlerin enflasyonu önlemede diğer bir politika önerileride "bütçe denklığı prensibi" dir. Bütçe denklığı enflasyonla savaşımında son derece etkilidir. Bütçe açıkları ödünç verilebilir fonlar talebini artırarak faiz oranlarının yükselmesine neden olur. Böylelikle sermaye birikimi ve üretim artışı engellenmiş olur. Ayrıca bütçe açıkları enflasyonist bekleyişleri uyarak, ekonomi genişlediğinde para otoritesinin para piyasası üzerindeki hakimiyetinin kaybolmasına neden olur. Onlara göre enflasyonun temel nedeni reel üretim artışına oranla para arzının hızlı bir biçimde artmasıdır. Bu nedenle, eğer para arzı hızlı bir biçimde artarken, tasarruf ve yatırımı teşvik, üretimi ve istihdamı artırıcı bir vergi politikası uygulanırsa fiyatlardaki artış daha düşük olacaktır⁴⁵. Görüldüğü gibi, bütçe açıklarının para arzının artırılmasıyla finanse edilmesine karşı çıkan arz yönlü ekonomistler, para arzının ekonominin büyümesine bağlı olarak artırılması gerektiğini ileri sürerler.

Arz yönlü ekonomik görüşe yöneltelen eleştiriler, vergi indirimlerinin tasarruflarda büyük bir artış sağlayacağı konusundaki endişeler ve verimlilik ile enflasyon arasında kesin bir

44 AKDİŞ, s.32.

45 ATAÇ, "İstikrarın", s.350.

ilişkinin olmaması (Phillips Eğrisi analizini reddetmektedirler) noktalarında toplanmaktadır⁴⁶. Vergi indirimlerinin özellikle tüketim üzerinde etkili olanlarının, enflasyonu azaltmaktan çok artırabilme ihtimali bulunmaktadır. Bununla birlikte yatırımlar için sağlanacak vergi teşviklerinde aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Bütçe denkligi prensibi ise kamu harcamalarının aşırı artmasını önleyerek enflasyonist gelişmeye yapılan devlet katkısını azaltacaktır. Arz yönlü ekonomiçılar, devletin temel görevinin ise piyasa ekonomisinin etkinliğini artıracak önlemler alma ve ekonomiyi potansiyel büyüme hızına kavuşturmak olduğunu vurgulamaktadırlar⁴⁷. Enflasyonla savaşında çözüm için tek bir tedbirin yeterli olmadığı hesaba katıldığında, eğer gücü ve sınırları iyi tanımlanabilirse, arz yönlü ekonomik düşüncenin bu çabada son derece yararlı olacağı belirtilmelidir.

3.4. Yeni Klasik Ekonomi - Rasyonel Beklentiler Teorisi

Rasyonel Beklentiler Teorisi ilk olarak 1961 yılında John F. Muth'un "Rasyonel Beklentiler Teorisi" ismiyle yayınlanan makalesiyle ortaya çıkmıştır⁴⁸. Ve bu teori 1970'li yıllarda Yeni Klasik Ekonomistler* tarafından makro ekonomik sorunların analizinde kullanılmaya başlanılmış ve teori daha da güçlendirilmiştir⁴⁹. Yeni klasik ekonomi yaklaşımında rasyonel beklentiler teorisi çok önemli bir varsayımdır. Bu nedenle yeni klasik ekonomi ve rasyonel beklentiler, genellikle eş anlamlı kullanılmaktadır. Bu doğru değildir. Çünkü yeni klasik ekonomide denge fikride çok önemli bir varsayımdır. Bu yaklaşımın temel amacı, ekonomik hayatta üretim ve istihdam düzeyinde meydana gelen dalgalanmaların nedenini bu

46 Ronald A. KRİEGER (Çev. Coşkun Can AKTAN), "Arz-Yönlü Ekonomi", *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C.7, S.1, 1992, s.427.

47 Vural SAVAŞ, *Keynezyen Ekonomi Yıkılırken*, Beta Yayınları 2. Baskı, İstanbul 1986, s.182.

48 John F. MUTH, "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrica*, Vol.29, No:3, July 1961, s.315-335.

* Yeni klasik ekonomiçılar, Monetaristler gibi aynı politika yaklaşımlarının birçoğunu desteklemektedir. Her ikisinde iktisadi politikaya yaklaşımlarda esas olarak muhafazakardırlar (müdaheleci değildirler).

Bazen Yeni Klasik ekonomiçılar, Yeni Klasik Monetaristler olarak adlandırılırken, esas Monetaristlerde bazen geleneksel Monetaristler olarak adlandırılmaktadır.

49 Ayrıntılı bilgi için bakınız: Robert E. LUCAS and Leonard A. RAPPING, "Price Expectation and the Phillips Curve", *American Economic Review*, Vol.59, No:3, June 1969; Thomas SARGENT, "Rational Expectation and the Theory of Economic Policy", *Journal of Monetary Economics*, April 1976, Vol.2, No:2, ve Brian KANTOR, "Rational Expectation and Economics Thought", *Journal of Economic Literature*, Vol.17, December 1979.

varsayımlara dayanarak açıklamaktır⁵⁰. Bu yaklaşımda önemli bir yeri olan rasyonel beklentiler teorisine göre; kişilerin bugünkü yaklaşımlarını belirleyen temel öge geleceğe ait beklentilerdir ve kişiler bu beklentilerinde rasyoneldirler. Bu teoriye göre, bireyler, ekonomik beklentilerini oluştururken mevcut tüm bilgileri doğru biçimde yorumlamakta, sistematik hatalar yapmaktan kaçınabilmekte ve dolayısıyla isabetli tahminlerde bulunabilmektedirler. Halk çabuk bir şekilde hatasını öğrenir; tesadüfi hatalar hala olsa bile, halk sistematik ve sürekli hatalar yapmaz⁵¹.

Rasyonel beklentiler teorisinin ekonomi politikası alanında getirdiği yenilik "beklentiler" konusunda olmuştur. Beklentiler konusu daha önce keynesyenler ve monetaristler tarafından da incelenmiştir. Keynesyenler ve monetaristler, fiyat beklentilerinin zaman içerisinde yavaş bir biçimde değiştiğini ve kısa dönemlerde nisbeten sabit kaldıklarını varsayılmaktadırlar. yeni klasik ekonomiçiler, beklentilerin oluşmasına ilişkin bu tür formülasyonları son derece basit bulduklarından eleştirmektedirler⁵². Keynesyen modelde geleceğe ait tahminler, geçmişe ait verilere dayandırılmaktadır ve geçmişten önemli ölçüde farklı bir gelecek beklentisi söz konusu olmamaktadır. Örneğin, keynesyen bir modelde, para arzının artırılması halinde, üretimin artacağı, işsizliğin azalacağı, bir ölçüde de fiyatlar genel düzeyinin yükseleceği öngörülmektedir. Monetaristler de, gelecek ile ilgili beklentilerin geçmişe ait veriler tarafından belirleneceğini varsayarlar. Uyumcu beklentiler (adaptive expectations) olarak isimlendirilen bu beklentilere göre bireyler, devletin uyguladığı ekonomi politikalarına karşı belli bir davranışta bulunurlar. Böylece uygulanan ekonomi politikalarının beklenen sonuçları yalnızca kısa dönemde ve geçici olarak ortaya çıkacaktır⁵³. Örneğin; enflasyon oranı önceki yıl %20 ise, bireyler cari yıl enflasyon oranının %20 olacağını beklerler. Eğer cari yıl içerisinde enflasyon oranı artarsa (azalırsa), bireyler sonraki yıldaki enflasyon oranının da artacağını (azalacağını) tahmin ederler ve davranışlarını buna göre ayarlarlar. Rasyonel beklentiler teorisine göre ise bireylerin uyumcu (adaptive) değil, "rasyonel" (rational) beklentilere sahip oldukları ileri sürülmüştür. Buna göre bireyler devletin yürüttüğü ekonomi politikası uygulamaları karşısında

50 Rudiger DORNBUSCH and Stanley FISHER, *Macroeconomics*, Fourth Edition, McGraw Hill International Editions, Newyork 1987, s.676.

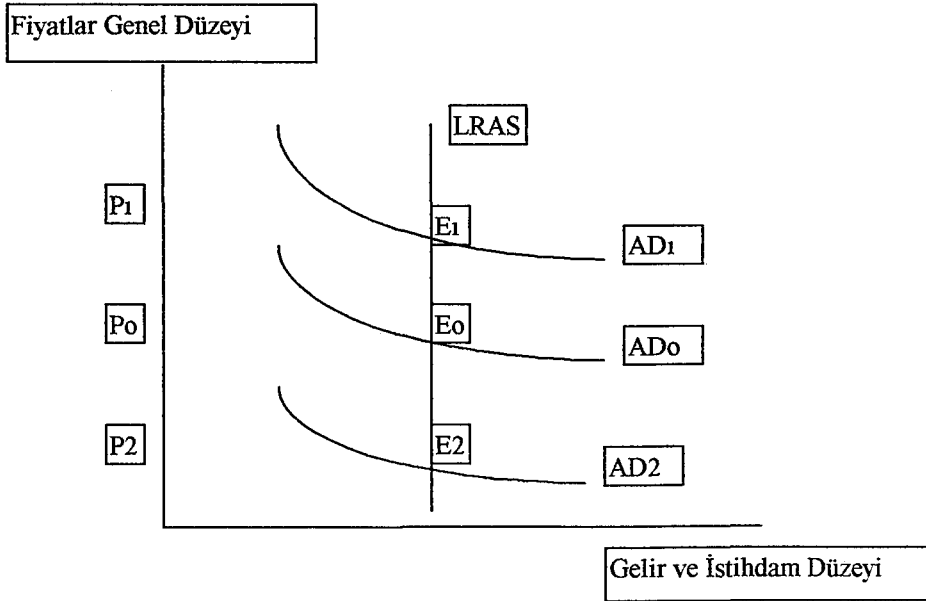
51 PARASIZ, "Monetarist.....", s.4.

52 Merih PAYA, *Para Teorisi ve Para Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994, s.262.

53 ATAÇ, "İstikrarın.....", s.343.

derhal aktif bir tavır alıp, bu politikaların beklenen sonuçlarını değiştirip, uygulanan ekonomi politikasını etkisiz hale getireceklerdir⁵⁴.

Rasyonel beklentiler teorisine göre bireyler, ekonomi politikası uygulaması ve bu uygulamaların yaratacağı etkiler konusunda tam bir bilgiye sahiptirler ve dolayısıyla sistematik hata yapmaları söz konusu olamaz. Kısaca, fertlerin rasyonel hareket etmeleri sonucunda ekonomi politikası kendisinden beklenen etkiyi yaratamaz. Rasyonel beklentiler teorisi taraftarlarına göre; devlet, kısa dönemde dahi vergiler, kamu harcamaları ve para arzı gibi araçları kullanarak üretim, istihdam, fiyat istikrarı vb. ekonomik değişkenler üzerinde etkili olamaz. Bu yüzden aktif ekonomi politikaları yerine istikrarlı politikalar kullanılmalıdır. Devlet sadece oyunun kurallarını belirlemeli, fertlerde hangi imkanların kendilerine açık olduğunu bilip kararlarının muhtemel sonuçlarını kestirebilmelidirler. Örneğin; vergi politikası ve kamu harcamaları politikaları ile ilgili politikalar önceden belirlenmeli ve sık sık değiştirilmemelidir. Politika değişiklikleri zorunlu olduğu zaman ise, bu değişiklikler yavaş yavaş yürürlüğe konulmalıdır⁵⁵.



54 Vural SAVAS, **Politik Ekonomi**, Beta Basım Dağıtım A.Ş., İstanbul 1986, s.226.

55 Vural SAVAS, **Keynezyen Ekonomi Yıkılırken**, Fatih Yayınevi Matbaası, İstanbul 1984, s.228.

Teoriye göre, ekonomiye istikrar kazandırmak için para politikasının kullanılması yönünde sistematik girişimler fiyat düzeyinde de sistematik değişmelere neden olur ama çıktı düzeyi bundan etkilenmez⁵⁶. Para arzının artırılması ile ücret artışları ve fiyat artışları birbirini kovalayacaktır. Bu durum şekil yardımı ile açıklanabilir⁵⁷.

Ekonomide para arzının artırılması toplam talep seviyesini AD_0 düzeyinden AD_1 düzeyine kaydırarak sonuçta fiyatların P_0 düzeyinden P_1 'e yükselmesine neden olur. Para arzı artırıldığında, tasarruf sahipleri derhal daha yüksek faiz oranları talep edeceklerdir. Ödünç alanlar bu yüksek faiz oranlarına razı olurlar. Çünkü yeni faiz oranlarının para arzı artmadan önceki faiz oranı ile reel olarak aynı olduğunu bilmektedirler. Ayrıca işçiler ve işverenlerde bu parasal artışın enflasyona yol açacağını ve nominal faiz oranının yükseleceğini bilirler. Bu nedenle, işçiler nominal ücretlerin artırılmasını isteyecekler, işverenler ise bunu kabul edeceklerdir. Çünkü onlarda artan fiyatların gelirlerini artıracığını bilmektedirler. Bu durumda reel ücret değişmeyecek, üretim ve istihdam düzeyide artmayacaktır. Böylece uygulanan parasal genişleme politikası ekonomide enflasyonu artırmaktan başka bir işe yaramayacaktır. Görülmektedir ki, kısa ve uzun dönemde, bir parasal genişleme politikasının üretim ve istihdam düzeyi üzerinde sistematik bir etkisi olmamakta, yalnızca fiyatlar genel düzeyi yükselmektedir. Şekilde de görüldüğü gibi, rasyonel beklentiler teorisine göre uzun dönem toplam arz eğrisinin (LRAS) inelastik olduğu varsayılmaktadır. Bunun nedeni para arzının artırılmasının uzun dönemde reel üretim ve istihdam üzerinde etkili olamayacağını kabul edilmesidir. Teoriye göre ancak sistematik olmayan para politikasının gerçek etkileri söz konusu olabilir. Dolayısıyla para politikası ekonomiye zarar verebilir, ama raslantılar dışında olumlu sonuçlar vermez.

Sonuç olarak, yeni klasik ekonomi teorisine göre, istihdam ve üretim gibi, reel değişkenlerde istikrarın sağlanması, ekonomi politikaları ile başarılamaz. Çünkü hem kısa hem de uzun dönemde bu tür değişkenlerin değeri, sistematik ekonomi politikası araçlarına karşı duyarsız bulunmaktadır. Başka bir deyişle, toplam talebi yönlendiren para ve maliye politikaları kısa dönemde bile, üretim ve istihdamı etkilememektedir.

⁵⁶ LIPSEY, STEINER, s.391.

⁵⁷ Robert B. EKELUND and Robert D. TOLLISON, *Economics*, Boston: Little Brown Co.1986, s.689'dan AKTAN, s.218.

İstikrar politikalarının ekonomide yararı olacağına, belirsizlikleri artırdığı için büyük zararı olmaktadır. Merkez Bankası istikrar politikası izlemek yerine, önceden ilan edilen bir parasal büyümeyi güvenle izlerse, daha önceki politikaların yarattığı istikrarsızlığı ortadan kaldırır. Büyük resesyonlarda bile, düşünülebilecek en iyi istikrar politikası Laissez-Faire'dir.

C. İSTİKRAR POLİTİKALARININ HAZIRLANMASI VE UYGULANMASINDA DİKKAT EDİLMESİ GEREKLİ NOKTALAR

Özelde Türkiye'nin genelde tüm ekonomilerin zaman zaman istikrar politikaları uygulamalarını kaçınılmaz kılan ekonomik istikrarsızlık içerisine düştüğü görülmektedir. İstikrar programı uygulamalarında güdülen ortak amaç istikrarsızlığı ortadan kaldırmak ve refaha ulaşmak olduğuna göre, istikrar programlarının içeriğinde öngördüğü önlemlerin yanında; içsel mantığının tutarlılığı programın toplum tarafından kabul edilebilirliğinde önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda, programın içsel tutarlılığının sağlanmasında, ekonomik krizin tahlili, programın gerekliliği ve uygulamaya konmasındaki zamanlama, programa güvenin sağlanması, uygulayıcının performansı, araçların seçimi ve kullanımı ve programın dış ayağının iyi kurgulanmış olması başarıyı büyük ölçüde etkileyebilmektedir. Bu faktörlerin yanında, programın uygulanmasında çeşitli güçlüklerde söz konusudur. Bunlar şu şekilde sıralanabilir⁵⁸.

1. Sorunun tespitindeki gecikmeler
2. Karar alınmasındaki gecikmeler
3. Uygulamaya geçişteki gecikmeler
4. Etkilerdeki gecikmeler
5. Beklentiler ve belirsizlikler

Ekonomideki sorunun doğru ve zamanında tespit edilmiş olması ilk şarttır. Sorun doğru tespit edilmiş olsa bile karar alınmasında gecikildiğinde, ekonomi daha farklı bir durumda olacağından uygulanan politikalar etkili olmayabilir. Karar alındıktan sonra, bu kararların uygulamaya konmasında zaman alabilir. Uygulamaya konan politika kararlarının etkisi hemen görülmeyebilir. Örneğin bu gecikme para politikası için maliye politikasından daha kısadır.

⁵⁸ Süleyman ÖZMUCUR, *İstikrar Politikaları*, Avcıol Basım Yayım, İstanbul 1991, s.1-2.

Çünkü, maliye politikası, toplam harcamaları doğrudan doğruya değiştirirken, para politikasının harcamaları etkilemesi (süre olarak 6-22 ay) daha dolaylı bir mekanizma aracılığı ile gerçekleşmektedir. Ne var ki maliye politikasındaki bu gecikmenin kısa olması biçimindeki avantaj, karar alınması ve uygulamaya geçişteki gecikmelerin oldukça uzun bir süre gerektirmesi nedeniyle, ortadan kalkmaktadır. Son olarak politika kararları ekonomide belirsizliklere de neden olabilmektedir. Bu konuda kişi ve kuruluşların beklentileri çok önemli olmaktadır. Politika kararları beklentileri de etkileyebilmektedir.

1. Ekonomik Kriz ve Belirtileri

İstikrarsızlığın az gelişmiş ülkelerdeki temel nedeni; verimlilik ve tasarruf düzeylerinin düşüklüğü ve bunların izin vermediği yüksek büyüme hızlarına ulaşmaya çalışmaktır. Düşük verimlilik ve düşük tasarruf oranlarının söz konusu olması, yüksek büyüme hızına ulaşılmasında devletin ön plana çıkmasına ve öncü rol oynamasına neden olmaktadır. Sonraki aşamada ise büyük kamu açıklarının ortaya çıkması ve bu açıkların finansmanı için yoğun para basılması ve sonuçta büyük oranlarda borçlanmaya gidilmesi enflasyon oranının tırmanmasına ve döviz talebinin artmasına neden olmaktadır. Tüm bunların sonucunda faiz oranlarının dayanılmaz boyutlara çıkması ve döviz darboğazı içine düşülmesiyle ekonomide bir panik havasının hakim olmaya başlaması, ekonominin tüm sektörlerini (parasal ve reel) içerisine alan bir krize girmesine neden olmaktadır. Genel hatlarıyla sayılan bu gelişimler neticesinde de çoğunlukla istikrar programı veya paketi olarak isimlendirilen önlemler demetinin uygulamaya konduğu görülmektedir.

Ekonomide krizler, dönemsel krizler ve sürekli krizler olarak iki kısımda incelenebilir⁵⁹. Son yıllarda ABD ve Japonya'daki borsa çöküşleri 1929-1932 krizlerinden daha yoğun, daha derindir ancak sürekli kriz olgusu nedeniyle, kriz geçmiş dönemde yaptığı etkiyi yapmamaktadır. Diğer dönemsel krizler ise günümüzde artık bir marjinal olay olarak görülmektedir. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizde, marjinal nitelikli dönemsel bir krizdir. Ancak Türkiye'nin bugün için sürekli kriz içerisinde bulunduğu gözardı edilmemelidir.

⁵⁹ Rüşti BOZKURT, "Çözülme Örülme ve Krizler Üzerine", Eskişehir Sanayi Odası Yayını, S.275, Ağustos 1994, s.7.

Her kriz döneminden sonra ekonominin gelişme döneminde, bir temizlik, bir düzelme dönemi yaşanmaktadır. Sistemin esnekliği ve güvenilirliğinde görülen aksaklıklar ön plana çıkmakta, bu nedenle, ekonominin büyüme dönemlerinde, sistemin aksayan yönleri düzeltilmektedir. Krizler aynı zamanda gelişmenin fırsatlarını da yaratırlar. Burada şu sorunun yanıtı alınacak önlemler açısından önemlidir. Kriz küçülerek mi atlatılacak, yoksa bir gelişme fırsatı olarak mı değerlendirilecek?

Ekonomik krize karşı ortaya konan programların unsurları hemen hemen tüm ülkelerde aynı olmaktadır. Öncelikli sorun kamu açıklarının daraltılması olduğundan, programlarda mutlaka yeni bir vergi düzenlemesi, kamu mallarına yapılan yüksek oranlı zamlar, kamu giderlerinde kısıntıya gidilmesi yer almaktadır. Yapısal önlem olarak da özelleştirmeyi gerçekleştirmek söz konusu olmaktadır. Sıkı maliye politikasının yanında, sıkı para politikası paralel olarak kullanılmakta, bunların sonucunda da genişleyen talep tekrar daraltılarak enflasyon kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır. Dış dengenin sağlanmasında ise yüksek oranlı bir devalüasyon gerçekleştirilerek döviz darboğazı sorununun aşılması amaçlanmaktadır.

Çeşitli ülkelerde uygulanan istikrar programlarına bakıldığında ekonomik krizin nedenlerinin benzeştiği görülmektedir⁶⁰. Asıl sorun çözümsüzlüğün nereden kaynaklandığını bulmaktır. Çözümsüzlüğün nedenleri siyasal ve teknik olarak iki kısımda incelenebilir. Teknik nedenler, istikrar programının içeriğinde yer alan önlemlerin doğru saptanmış ve önlemlerin birbirleriyle olan etkileşimlerinin ve etkilerinin iyi hesaplanmış olması ile ilgilidir. Örneğin, kamu gelirlerini artırma amacıyla vergiler artırıldığında üretim ve istihdam olumsuz etkilenecektir. Bir istikrar programı uygulamasına girildiğinde mutlaka işsizlikte artış, büyümede azalma anlamında hem de yüksek bir maliyet ödemek gereklidir? Kısa dönemde bile bu maliyetten kaçabilmek mümkün değildir? Bunlar teknik sorunlardır. İstikrar programı uygulaması bir bütündür. Ancak uygulanan önlem politikası demetlerinde önceliğin hangisine verileceği yine teknik bir sorundur. Örneğin hem kurları hem faizi düşürmeye yönelik politikalar eşanlı olarak uygulanabilir mi veya kamu açıklarını kapatmadan (devletin borçlanma gereğini azaltmadan) bu politikalar başarılı olabilir mi? Bu gibi teknik sorunların programı uygulama esnasında açıkça cevaplanmış ve ekonomik birimlere izah edilerek programa olan inanılırlığın sağlanmış olması

⁶⁰ Ayrıntılı Bilgi İçin Bakınız: ÖZMUCUR, s.32-35.

gereklidir. Bu teknik güçlüklerin yanında kanımızca daha önemli olan siyasal güçlükler yer almaktadır. Dünya literatüründe bozulan dengeyi yeniden kurmayı sağlayacak bir istikrar programı uygulamasının brüt beş yıl, en kısa üç yıl gerektirdiği kabul edilmektedir. Böyle bir dönemde de seçim olmaması ve güçlü bir politik kadronun iktidarda olması gerekmektedir. Sorunlar net olarak ortaya konmuş ve çözümlerde doğru bir biçimde saptanmış olabilir. İstikrar programı başta çok iyi oturmuş olabilir ve iyi sonuçlar verebilir. Fakat siyasal olaylar nedeni ile, örneğin erken seçimler, sık sık tekrarlanan seçimler, politik istikrarsızlık nedeni ile program uygulamaları gevşetilebilir ve bozulabilir.

2. İstikrar Programının İnanırlılığını Sağlama

İstikrar programının inanırlılığını sağlamada en önemli faktörler, zamanlama, ortam ve doğru programdır. Zamanlama, siyasal ve toplumsal ortam programın başarısında önemli rol oynamaktadır. Siyasal ve toplumsal ortamdaki kasıt, programı yürütecek siyasal kadroların güçlü olması, toplum üzerinde programı sonuna kadar uygulayacağına dair inandırıcılığının olması ve topluma gerçekleştireceği uygulamaları tek tek açıklıkla anlatarak onayını almasıdır. Açıkça hiçbir toplum kendi aleyhine gelir dağılımının bozulmasına kolaylıkla razı olmaz. Sert önlemlerle dayatmacı olarak sağlanmaya çalışılan istikrar geçici olacak, devamlı olmayacaktır. Çözümler net olarak ortaya konduktan sonra tüm ekonomik ve sosyal birimlerin onayı alınmalıdır. Bu noktadan sonra toplum, ya bilinçli davranarak ekonomik krize karşı tutarlı davranır ve panik havasından uzak durur veya kriz artık tahammül sınırlarını aştığı için dayatma ile alınan önlemlere karşı özveride bulunur. Çıkış yolu, fedakarlık yapılacaksa, herhalde, kriz dayanılmaz koşullara gelmeden fedakarlık yapmaktır.

İstikrar programı uygulamasına geçilmesinde uygun zaman ve ortam ne olabilir sorununa iki açıdan yaklaşılabilir. İstikrar programlarının başarılı olması için uygulamaya olağan dönemlerde mi geçilmelidir, yoksa kriz tabana vurduğunda mı program uygulaması daha başarılı olur? Bunun örneğini Türkiye 1991 seçimlerinden sonra yaşamıştır. 1991 genel seçimlerinden sonra Türkiye'nin toplumsal uzlaşmaya olan ihtiyacı ve bu uzlaşmayla birlikte ekonomide reformların yapılması gerekliliği toplumun birçok kesimi tarafından dile getirilmiştir. Ancak ekonomik kriz 1994 yılında tabana vurduğu zaman, toplumsal uzlaşma bir kenara

bırakılmış ve dayatma yöntemi benimsenmiştir. İleriki bölümlerde inceleneceği gibi 1995 yılında ise, seçimler dolayısıyla uygulamalar yumuşatılmıştır. "Ekonomik kriz tabana vurduğu zaman, yani devlet örgütsel yapı ve etkinliğini yitirerek güçsüzleştiği, emekçiler yenilgiyi kabul ettiği, sermayede bir yerde kendi kendini aşımıp yıprandığı anda, o zaman şöyle bir durumla karşı karşıya kalınır: Enflasyon ve kaos bitsinde ne olursa olsun; her çözüm iyidir"⁶¹. Böyle bir noktaya gelindiğinde her istikrar politikası istikrara hizmet edebilir ve enflasyonu sona erdirebilir. Ancak gerçekçi ve akılcı olan kriz tabana vurmadan ekonomiyi istikrarlandırıcı önlemlerin alınması gerekliliğidir. Bunun içinde toplumsal uzlaşının yanında, istikrar programını uygulayabilecek güçlü ve kararlı hükümete ihtiyaç vardır.

3. Uygulama Araçlarının Kullanımında Eşgüdüm

İstikrar programı uygulamalarında çeşitli büyüklükleri (tüketim, yatırım, GSMH, dış ticaret vb.) etkilemek amacıyla kullanılan politika araçları genel olarak beş başlık altında toplanabilir. Bunlar; kamu harcamaları, kamu gelirleri, para ve kredi araçları, döviz kuru politikaları ve doğrudan kontrollerdir.

Kamu harcamaları; mal ve hizmet alımları, transfer ödemeleri, sübvansiyonlar ve teşviklerden oluşmaktadır.

Kamu gelirlerini ise; dolaylı ve dolaysız vergiler ile diğer gelirler oluşturmaktadır.

Para ve kredi araçları; para arzı, faiz oranları, karşılık oranları ve açık piyasa işlemleridir.

Uygulanabilecek döviz kuru politikaları ise devalüasyon ve revalüasyondur.

Doğrudan kontrollerde ise; ücret ve fiyat kontrolleri, ithalat kotaları, karneye bağlı dağıtım politikaları uygulanabilir.

⁶¹ Oktar TÜREL, "Türkiye'de İstikrar Paketleri, Çözumsuzlük ve Arayışlar", *Ekonomi Dergisi*, S.358, Ağustos 1996, s.79.

Enflasyon söz konusu olduğu zaman, piyasa ekonomisine bağlı ülkelerde, akla belli başlı iki politika grubu gelmektedir. Bunlar para ve maliye politikalarıdır⁶². Kamu harcamaları ve gelirlerindeki değişimler, yine bu değişmelerin yol açtığı kamu borçlanma politikaları maliye politikası içerisinde değerlendirilmektedir. Bu iki tedbirden özellikle para politikası IMF'nin özellikle enflasyon sıkıntısı içerisinde bulunan gelişmekte olan ülkelere önerileri arasında başta yer almaktadır. Para politikası maliye politikasına göre, esneklik, yasal işlemlere duyulan gereksinimin azlığı ve değişen koşullara göre kısa sürede ayarlama olanağının olması gibi bir takım üstünlüklere sahip olduğu kabul edilmektedir. Ancak, mali işlemlerinde, alınan önlemlerin toplam harcamalar üzerindeki etkisinin daha genel ve doğrudan olması nedeniyle, istikrar politikasındaki öneminin gözden uzak tutulmaması gerekmektedir⁶³. İstikrar politikasında para politikasına daha fazla önem verilmesine karşın, mali işlemler ile koordine edilmiş bir karma politikanın uygulanması başarıya ulaşmada daha etkili olabilecektir.

Sayılan politikaların uygulanmasında bazı kısıtlarla karşı karşıya kalınabilmektedir. Örneğin, sermaye hareketlerinin libere edildiği günümüz Türkiye'sinde para ve döviz kuru politikasının uygulanması önünde ciddi kısıtlar söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla uygulanabilecek politika araçları olarak (doğrudan kontrollerin demokratik ortamda uygulanabilirliğinin güçlüğünde göz önüne alınırsa), politikayı yürütenlerin elinde esas itibariyle maliye politikası araçları kalmış bulunmaktadır. Maliye politikaları elde uygulanabilecek tek politika aracı olarak kaldığı zaman, bu durumda hemen kamunun gelir ve harcama politikalarına bakılması gereklidir. Bunu uygulamaya koymaya oy kaygısıyla istekli olmayabilecek hükümet kamu harcamalarını kısımaya ağırlık verebilir. Fakat bu da çok uzun bir süre sürdürülebilir bir durum değildir. Bu nedenlerle, istikrarın kalıcı olması için politika araçlarının kullanımında eşgüdüm sağlanması ve herhangi birisinde hedeften sapmanın söz konusu olmaması gerekmektedir. Alınan tüm önlemler daima gündemde olmalı ve çeşitli alanlarda yapısal sayılabilecek tedbirlerinde eşzamanlı uygulamaya geçirilmesi büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de de uygulanacak istikrar politikası, spesifik tedbirlerin uzun vadeli ekonomi politikaları ile uygun bir paket içerisinde birleştirilmelerini gerektirir.

⁶² Kemal YILDIRIM, Talep Yanlı Makro Ekonomik Politikaların Etkinliği, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F.Yayımları, No:96, Eskişehir 1992, s.155.

⁶³ ATAÇ, Kuramda ve....., s.137-138.

4. İstikrar Programına Dış Destek Sağlanması

Uluslararası kredi kuruluşları ödeme güçlüğü çeken ülkeleri istikrar programlarını finanse etmek suretiyle desteklemektedirler. İstikrar programı uygulamasına geçilmesinde, faiz oranlarının yüksekliği, ülkenin borç kullanan bir ülke olması durumlarında baş gösteren siyasal gerginlikler ve borç krizlerinin aynı anda yaşanması yeni kredi bulma olanaklarını azaltır ve ülkenin karşı karşıya bulunduğu zorluklara yenilerini ekler. İstikrar programı uygulamalarının amaçlarından birisi, ülkenin döviz gelirlerini artırmak olduğundan, yurt dışından borçlanan ve bu yolla sağlanan kaynakları ihracata dönük sanayilere etkin biçimde aktaran ülkeler yurt içi dengeleri sağlayabilmiş ve istikrar programları başarılı olmuştur.

İstikrar programı uygulayıcılarının programdaki politikaları iyi hazırlamış olması ve bunların iyi hazırlandığını ve üzerlerinde anlaşılıp uzlaşıldığını göstermesi bakımından programa dış destek sağlanması gereklidir. Dış destek ile politikaların kredibilitesi yükseltilebilecek ve parasal olanaklar sağlanabilecektir. Hükümetler açısından, özellikle mali piyasalarda güven sağlayabilmek amacıyla istikrar programına dış desteğin sağlanması önemli olmakta ve bu konuda da IMF'nin etkin rol oynadığı görülmektedir.

5. IMF Programları İle Uyum

IMF istikrar programları makro ekonomik politikalar aracılığı ile, bozulan iç ve dış dengeleri sağlamayı hedeflemektedir. Dengesizliğe, iç talebin aşırı genişlemesi veya cari işlemler açığının büyük boyutlara ulaşması nedeni ile toplam talebin toplam arzın üzerinde olması neden olmaktadır. Bu iki durumda da dengeler kendiliğinden oluşmaz veya cari işlemler açığı dışarıdan finanse edilemez ise, kısa vadede makro ekonomik dengeye ulaşmanın tek yolu, IMF tarafından sıkı maliye ve para politikaları ile toplam talebi düşürmek olarak önerilmektedir. IMF tarafından daha uzun vadeli amaç ise mal ve para akımları üzerindeki kontrollerin kaldırılarak ve ülke kaynaklarının dış ticarete konu olmayan mallardan, dış ticarete konu olan mallara kayışını sağlayarak dış dünyaya açık bir ekonomi oluşturmaktır⁶⁴.

⁶⁴ Şemsa ÖZAR, "IMF Programları ve Gelir Dağılımı", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, S.7, 1995, s.54.

İstikrar programına konu olacak politikalar makro ekonomik büyüklüklerde uyulacak sınırlamalar ve hedefler ülke hükümetleri tarafından hazırlanmakta ise de, bu hedefler IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda saptanmaktadır. Bu nedenle, hazırlanan istikrar programlarının IMF önerileri (programları) ile uyum içinde olması programın dış ayağının kurulması bakımından önemli olmaktadır. IMF desteği, programlara şartlı olarak verilmekte ve konan sınırlamalara uyulmadığı takdirde desteği çekebilmektedir. IMF'nin desteği kendisinin, program uygulayan ülkeye verdiği çokda önemli büyüklükte olmayan kredi ile sınırlı olarak düşünülmemelidir; uluslararası piyasalarda kazandırdığı kredibilite ve bu piyasalardan borçlanmaya bir anlamda yeşil ışık yakılması açısından daha önemlidir.

IMF terminolojisinde iki türlü dengesizlik söz konusudur. Bunlar "geçici ve temelli" dengesizliklerdir. Fakat bunların açık bir tanımı yapılmadığından dengesizliğin temelli nitelikte olup olmadığının takdiri bir bakıma fon başkanına bırakılmıştır. Ancak IMF'ce yapılan uygulamalarda; geçici bir biçimde ülkedeki sermaye hareketlerinden (altın ve döviz rezervlerinin azalması gibi), ulusal ve uluslararası konjonktürden doğan dengesizlik geçici dengesizlik; bir kur ayarlamasına başvurulmadığı takdirde, ancak deflasyonist önlemlerle giderilebilecek dengesizlik de temelli dengesizlik olarak nitelendirilebilir. Aynı şekilde iç ve dış fiyat düzeyleri arasında olduğu gibi, verimlilik artışları arasında sürekli ve önemli farklılıkların bulunduğu durumda temelli dengesizlik olarak yorumlanabilir⁶⁵.

Gelişmekte olan ülkelerde istikrarsızlığın giderilmesinde IMF'nin rolü ülke ekonomisine bir çeşit katkı niteliğindeki kredi ve bu ülkelere uygulanmasını talep ettiği istikrar programı olarak iki başlık altında incelenebilir.

Üye ülkelerin IMF kredilerinden yararlanmaları fon terminolojisinde "Çekme Hakları" (Special Drawing Rights) olarak adlandırılan sınırlar içerisinde olmaktadır. Her üyenin fondaki kotasına eşit olan çekme hakları iki bölüme ayrılmıştır. Birincisi rezerv dilimidir. Rezerv dilimi dahilindeki çekmeler üyelerin kotalarının %25'i ile sınırlandırılmıştır ve tamamen otomatik olup hiçbir koşula bağlı değildir. Çekme haklarının ikinci bölümü üyelerin kotalarının %75'inden

⁶⁵ Cevdet ERDOST, *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*, Savaş Yayınları, Ankara 1982, s.101.

oluşan kredi dilimleridir. Üç eşit parçaya ayrılmış bulunan bu kredi dilimlerinin kullanılması Stand-By anlaşmasıyla sağlanmaktadır.

IMF tarafından değişik ülkelere sunulan istikrar programları tıpa tıp aynı olmamakla birlikte ana hatları ortaktır ve oldukça standart bir biçimde uygulanmaktadır. 1980-1984 dönemi için 68 ülkedeki 94 program uygulaması üzerinde yapılan incelemede IMF destekli istikrar programlarında ana hatlarıyla şu ortak noktalar saptanmıştır⁶⁶. Yurt içi kredi hacmini ve kamuya açılan banka kredilerini sınırlandırmak (programların %87'sinde var); ücret ve fiyat politikaları (programların %88'inde var ve bu politikalar arasında en çok rastlanan ücret kısıtlamaları ve enerji fiyatlarındaki artıştır); tasarrufları artırıcı politikalar (programların %54'ünde var); liberasyon ve döviz kurunun serbest piyasada oluşması veya günlük kur uygulaması (programların %55'inde var); vergi idaresindeki iyileştirmeler (programların %55'inde var); kamu harcamalarının kontrolü amacıyla merkezi hükümet harcamalarına getirilen sınırlamalar (programların %91'inde var); maaş ve ücret kısıtlamaları (programların %63'ünde var) ve transferler ve sübvansiyonlardaki kısıntılar (programların %61'inde var) yer almakta ve hemen her IMF programının belkemiğini oluşturmaktadır.

IMF istikrar programı uygulamalarında sonuç olarak ortaya belli başlı üç ekonomi politikası aracından oluşan bir paket çıkmaktadır. Döviz kuru, para arzı ve kamu harcama açıklarının idaresi⁶⁷. Oldukça standart bir biçimde sunulan IMF politikaları ile ilgili olarak günümüzde tartışılan önemli bir konu, bu politikaların, az gelişmiş ülkelerin sorunlarının çözümüne katkısı olup olmadığı ve önlemlerin etkinliğinin ne olduğudur. 1963-1972 dönemindeki IMF tarafından desteklenen 79 programın etkilerinin incelenmesinde program öncesi ve sonrası iki yıllık dönemlerde ödemeler dengesi, enflasyon ve büyüme oranındaki gelişmeler değerlendirilmiştir⁶⁸. Program uygulanan ülkelerin, ancak dörtte birinde bir iyileşme görülmüş, çoğunlukla anlamlı bir iyileşme göze çarpmamıştır. Büyüme oranı ülkelerin %40'ında

⁶⁶ Ayrıntılı bilgi için Bakınız; ÖZMUCUR, s.30-37.

⁶⁷ Oktar TÜREL, "Ekonomik İstikrar Programlarına Genel Bir Bakış", *Türkiye'de Ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım*, Yurt Yayınları, Ankara 1984, s.191.

⁶⁸ T.M. REICHMANN and R.T. STILLSON, "Experience With Programs of Balance of Payments Adjustment: Stand-by Arrangements in the Higher Credit Tranches 1963-1972", *IMF Staff Papers*, Vol.25, 1978, s.293-309.

düşmüş, %47'sinde artmıştır. Enflasyon oranı, 11 kredi kısıtlaması uygulanan programın 6'sında, devalüasyon uygulanan 9 programın 4'ünde düşme göstermiştir. Program öncesi ve sonrasında anlamlı fark bir ölçüde büyüme oranında mevcuttur.

IMF politikalarının etkinliğinin incelendiği çalışmaların çoğundan çıkan ortak sonuç IMF önerilerinin, kuramsal düzeyde beklenenin tersine sonuçlar vermesidir. Bu açıklamalara rağmen IMF programlarının etkileri üzerine kesin saptamalarda bulunmak oldukça güçtür. Bir ekonominin işleyişini yönlendiren ülkenin, kendine özgü ekonomik ve politik çok çeşitli etkenler sözkonusudur. Bu işleyişte IMF programlarının etkileriyle diğer etkileri ayırtetmek pratikte zordur. İncelenecek zaman biriminin seçiminde de güçlükler sözkonusudur. Çünkü bazı etkiler hemen kendisini gösterirken, diğer bazılarının sonuçları daha sonraki dönemlerde hissedilebilir. Ayrıca, kısa dönemde bazı göstergelerdeki iyileşmeler uzun dönemde çözülmesi daha zor sorunlar yaratmaktaysa, bu politikaların başarılı olduğuda söylenemez. IMF'nin ekonomideki dengesizliğin talep fazlasından kaynaklandığı ve özellikle bu fazlaya kamu kesimi harcamalarının yol açtığı teşhisi, kamu açıklarının kapatılmasını, IMF programlarının vazgeçilmez unsurlarından biri yapmaktadır. Hükümetler politik nedenlerle ve tanınan kısa sürede etkin ve adil bir gelir vergisi içeren geniş kapsamlı mali reformlara gitmediği veya gidemeyeceği için, gelir dağılımını olumsuz yönde etkileyen ücret kesintilerine ve dolaylı vergilere dayanmayı yeğlemektedir. Nitekim 1980-1988 döneminde Türkiye'de de bu yol izlenmiştir⁶⁹. Ayrıca programlarda kamuya verilecek kredilere getirilen sınırlamalar, hükümetlerin ilk önce eğitim, sağlık ve sosyal hizmet harcamalarını kesmesine ve dolaylı olarak bu harcamalardan faydalanan düşük gelirli kesimlerin gerçek gelirlerinin düşmesine yol açmaktadır⁷⁰.

69 Merih CELASUN, "Income Distribution and Employment Aspect of Turkey's Post-1980 Adjustment", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C.16, S.3-4, 1989, s.4.

70 Korkut BORATAV, **1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1991, s.47.

İKİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI ÖRNEK LATİN AMERİKA ÜLKELERİNDE İSTİKRAR PROGRAMI UYGULAMALARI

A. 1980'Lİ YILLARDAKİ EKONOMİK POLİTİKA REFORMLARI

1. Arjantin

Arjantin 1975'ten önceki on yıl ticaret fazlası vererek ve sürekli büyüyerek, %30'larda seyreden ılımlı ve istikrarlı bir enflasyon oranı ile altın çağını yaşamıştır. Ancak 1970'li yılların ortalarından itibaren enflasyon patlama yapmış ve Mart 1976'da askeri darbe olmuş ve ekonomik yapıyı değiştirme çabaları yoğunlaşmıştır. Arjantin'in 1975 sonunda girdiği ekonomik bunalımın nedeni, 1930'lu yıllardan itibaren yürütülen politikalarda aranabilir. İthal ikameci sanayileşme politikasının benimsendiği bu uzun dönemde gerek tarım kesimine yapılan sübvansiyonlar ve transfer ödemeleri, gerekse ihracatı desteklemek amacı ile yapılan teşvikler karşısında vergi gelirleri devamlı olarak aşınmaya uğramıştır. Kamu harcamalarının da etkisi ile ortaya çıkan açıklar, sürekli para arzı artışı ile finanse edilmeye çalışılmıştır ki bu enflasyonun en önemli nedenlerinden birisidir. Alınan dış borçlar ise verimlilikten uzak bir şekilde değerlendirilmiş ve zamanla yeni alınan dış borçlar sadece eski borç anapara ve faiz ödemelerine gitmeye başlamıştır. Ülkenin üretim yapısının tarımsal olması ve ihracatın sürekli olarak dış ticaret hadlerinin olumlu seyrine bağlı olması da ayrı bir problemdir. Kaldığı üretimde yapısal tıkanıklıklar, ihracatın teşvik politikaları ile suni olarak artırılması ile iç piyasada sürekli olarak karaborsaların oluşmasına neden olmuştur.

Mart 1976'daki askeri darbeden sonra Nisan 1976'da uygulamaya konan ekonomik programla ithal ikameci sanayileşme politikası bırakılarak, ekonominin dışa açılmasına ve serbest piyasa kurallarına işlerlik kazandırılması politikalarına geçilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla ulusal para (Peso) da dalgalanmaya bırakılmış, fiyat denetimleri kaldırılmış, ithalatta tarifeler

yeniden düzenlenerek azaltılmış, tarım ürünlerinin ihracatından alınan vergiler kaldırılmış, faiz oranları serbest bırakılmış, sübvansiyonlar kaldırılmış, döviz işlemlerinde serbestleştirmeye gidilmeye çalışılmıştır. 1976'da alınan bu kararlar Aralık 1978'de alınan bir dizi kararla daha desteklenmeye çalışılmış, ancak 1981 yılına kadar uygulanan bu politikalar başarısız olmuştur. Bunun üç ana nedeni söz konusudur⁷¹.

Birincisi cari işlemler açığının beş milyar dolara varmış olması ve 1978-1981 arasında 2.8 milyar dolar olan dış borcun 17 milyar dolara ulaşmasıydı. Dış borçların ana para ve faiz ödemelerinin yeni borçlarla finansmanı yoluna gidilmesi bunun en önemli nedeni olmuştur.

İkincisi kamu sektörü açıkları idi. Açıkların finansmanı için katma değer vergisi ile vergi gelirlerinde bir artış sağlanmak istenmiş ise de vergi kaybı %30 civarında olmuş ve istenilen kaynak yaratılamamıştır. Bu nedenle de bu açıklar ya para arzının artırılması ya da borçlanma ile finanse edilmeye çalışılmıştır.

Üçüncüsü ise özel sektörün durumudur. Yüksek faiz oranları ve henüz rekabet gücü olmayan sanayinin dışa açılması da özel sektörün durumunu zora sokmuştur.

1980-1985 arasında da ekonomik göstergelerde bir değişme olmamış ve enflasyon oranı hızla artarken dış borçlar ve kamu açıkları giderek büyümüş, GSYİH artış hızı negatif olmuş ve yatırımların payı giderek azalmıştır. 1983 yılında demokrasiye geçildikten sonra uygulamaya çalışılan istikrar programı da başarılı olmamıştır. Kamu sektörü açıkları sürekli Merkez Bankası tarafından finanse edilmiş ve parasal genişleme oranı 1984 kasım ayında %490, Aralıkta %435 ve Ocak 1985'te %428 olmuştur. Sanayi üretiminin sürekli düştüğü bu ortamda ülke, yüksek enflasyonla birlikte ekonomik durgunluk yaşamıştır. GSYİH'da 1981 ve 1982'de %5'in üzerinde gerileme, yerini 1983 ve 1984'te %2'nin üzerinde bir artışa bırakırken, 1985'in ilk yarısında yeniden negatif büyüme hızına doğru gidiş başlamıştır⁷². Ülkenin içinde bulunduğu bu kriz döneminde "Austral Planı" hazırlanmış ve uygulanmaya konulmuştur.

⁷¹ J.M.D. PASTORE, " Commentary on Recent Experience in the Southern Cone Argentina", *A World Bank Symposium*, Ed. Mario BLEJER, 1983, s.36-38.

⁷² *International Currency Review*, Vol.16, No.6, 1985, s.48.

Austral İstikrar Programı;

Haziran 1985'te yürürlüğe giren Austral istikrar programı enflasyonun derhal ve önemli oranlarda aşağı çekilmesi gerektiği düşüncesi üzerine kurulmuştur. Programda üç temel hedef göze çarpmaktadır⁷³.

a) Kamu sektörü açıklarının finansmanı için vergi gelirlerini artırıcı önlemler alınması, kamu gelirlerini artırmak için ilk olarak kamu sektörü mal ve hizmet fiyatlarına zam yapılması, ve vergi gelirlerini artırmak amacıyla da vergi kaçırma işlemlerinde ceza uygulamasının yaygınlaştırılarak artırılması düşünülmüştür.

b) Para arzı artışlarının önlenmesi için iç kredi hacminin daraltılması yoluna gidilmesi ve bütçe açıklarının finansmanında merkez bankası kaynaklarına başvurulmasının engellenmesi.

c) Sabit döviz kuru politikasına geçilerek dolaşıma 1000 Peso değerinde yeni para birimi "Austral"ın sokulmasının gerçekleştirilmesi.

Program, sıkı para ve maliye politikasının uygulanması, fiyat ve ücretlerin dondurulması ve yeni bir para birimine geçilmesi temelleri üzerine kurulmuş; heteredoks, anti-enflasyonist şok önlemlerin yer aldığı bir programdır. Bu program kısa zamanda büyük başarılar kazanmış ancak daha sonraki koşullar olumsuzluk sergilemiştir.

1986 Mart ayında tüketici fiyat indeksine göre enflasyon aylık %3'e düştü. Bu oran sıfıra düşmedi ise de altı ay öncesine göre mucize denebilecek kadar iyimser bir rakamdır. 1980-1990 arası enflasyon oranlarının (tüketici fiyat indeksi) gelişimi şu şekildedir.

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Oranlar	100.8	104.5	164.8	343.8	626.7	672.1	90.1	131.3	343.0	3 079	2 314

Kaynak : IMF International Financial Statistics Yearbooks, 1992.

⁷³ Mario I. BLEJER and Nissan LIVIATAN, "Fighting Hyperinflation. Stabilization Strategies in Argentina and Israel", IMF Staff Paper, 1987, s.409.

Nominal faiz oranlarının aşağı çekilmesi ile fiyat kontrolüne rağmen üretimde bir azalma olmamıştır. Hatta 1985'in ilk üç ayında GSYİH'daki beklenen artış oranı negatif iken 1985'in son çeyreğinde pozitif dönüşmüştür⁷⁴.

Baz para artış hızında ve bütçe açıklarının GSMH'ya oranında hızlı bir düşüş görülmüştür. Fiyatların dondurulduğu 1985'in ikinci yarısı ve 1986'nın ilk yarısı boyunca yapılan ücret artışları ile reel ücretlerde bir artış sağlanmıştır. 1986'da fiyat dondurma işlemi terkedilmiş yerine fiyat kontrolleri uygulamasına geçileceği açıklanmıştır.

Kısa zamanda büyük başarı ile birlikte özellikle 1986'nın ikinci yarısından itibaren sendikaların ücret artışı talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında programda öngörülen %8.5'lük artışa uyulmamış ve yeni ücret artışlarına izin verilmiştir. Bu uygulamalar kamu sektöründeki açıkların azalış trendini değiştirmiş ve yeniden yükseliş eğilimine sokmuştur. 1987'de yeni ücret artışları yapılmış ve parasal genişlemelerle birlikte enflasyon 1988'de %343 ve 1989'da %3000'lere ulaşmıştır.

Arjantin'de 1980-1989 yılları arasında uygulanan birçok istikrar programı ve özellikle 1985 Austral istikrar programının başarısızlığından sonra, 1989 seçimlerini takiben, geniş ölçüde kamu kesimini kapsayan yeni bir ekonomik reform programı uygulanmaya konmuştur. Yeni bir para birimine geçişi de kapsayan istikrar programı Para Kurulu (Currency Board*)kurumu oluşturularak gerçekleştirilmiştir. 1990 istikrar programının özellikleri şu şekilde sıralanabilir⁷⁵.

- Para kurulu kurularak, Merkez Bankasının bütçe ve kamu finansman olanağı ortadan kaldırıldı. Bütçe disiplini konusunda kararlılık sağlandı. Kurumsal yapı oluşturularak yerel ve yabancı ekonomik birimlere güven verildi.

⁷⁴ Daniel HEYMANN, "The Austral Plan", *The American Economic Review*, May 1987, s.286.

* Para Kurulu (Currency Board) Merkez Bankasının sahip olduğu döviz rezervleri karşısında sabit kur üzerinden yeni bir para birimi çıkarmakta ve tedavül ettirmektedir. Bu sistem içinde para arzı miktarı ve genişleme sınırları önceden belirlenmekte ve hükümetin para otoritesi üzerindeki yetkileri tamamen kaldırılmaktadır.

⁷⁵ "Yeni Lira Tartışmaları Arjantin ve İsrail Deneyimleri", *Genç Ekonomi*, 1997/13, s.29.

-Ücret artışlarında endeksleme ortadan kaldırıldı. Ücretlerin verimliliğe göre artırılmasına geçildi.

-Yeni para birimi konvertibl ilan edildi ve yabancı para bulundurulması serbest bırakıldı.

-Merkez Bankasının bankalara yönelik kredi işlevleri sınırlandırıldı.

-Kamu kesiminde yapısal reformlar gerçekleştirildi. Bu reformlarla özelleştirme tamamlandı ve 29 milyar dolar gelir elde edildi. Özelleştirilmeyen kamu iktisadi kuruluşları ise yeniden yapılandırıldı, istihdam daraltıldı.

- Vergi reformu Dünya Bankası mali desteği ile gerçekleştirildi ve vergi gelirleri iki katına çıktı.

- Kamu iç borçlanmasında kullanılan kısa vadeli kağıtlar dövize endekli uzun vadeli tahviller ile değiştirildi.

- Kamu kesimi borçlanma gereği azaltılırken, bütçe fazla verir hale geldi.

- Dışarıya verilen güven ve sağlanan istikrar ile doğrudan yabancı sermaye yatırımları hızlandı, büyüme arttı, ödemeler dengesi açıkları kapandı.

Reformlar sonucu kamu kesimi açıklarının kapatılması ve kamu disiplini konusunda güven tesis edilmesi sonrasında Para Kurulu 1991 yılında yürürlüğe girmiştir. Öncelikle merkez bankası yarı para kurulu gibi çalışmaya başlamış ve Arjantin para birimi Austral, 10000 Austral=1 ABD doları kuru üzerinden sabit kılınmış, merkez bankası yeni para ihracını durdurmuş, sadece ABD doları karşılığı para ihraç edilmesini ve para stokunun tamamı karşılığında ABD dolarını rezerv olarak bulundurmaya sağlamıştır. Yeni para birimi peso ise 1992 başında paradan dört sıfır atılması ile 1 Peso=1 ABD doları karşılığında ihraç edilmeye başlamıştır. Daha önce uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı sonrasında geçilen

para kurulu ve yeni para birimi uygulamaları enflasyon ve faiz oranları üzerinde süratle etkisini göstermiştir.

Yıllar	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
Enf.Oranları	2 314	171	24.9	10.6	4.1

Kamu kesimi aynı yıllarda gelir ve giderlerini sürekli dengede tutmuş ve bütçe fazla vermiştir. Program gereği, aşırı değerlendirildiğine inanılan döviz kurlarında ayarlamalar yapılmış ve dış ticarettede olumlu gelişmeler sağlanmıştır. Başarılı olduğu izlenimi veren ortodoks nitelikli bu program ile özelleştirmede de büyük yol alınmıştır.

2. Meksika

Meksika 1970'li yılların sonlarında karşılaştığı ödemeler dengesi problemi karşısında IMF destekli bir borç erteleme programı ve geniş petrol yataklarının keşfinden elde edilen kaynaklar ile üretim artışları sağlamış, fakat kamu ürünlerine yapılması gereken fiyat artışlarının ertelenmesi kamu sektörünün borç ihtiyacını daha da artırmıştır. Borç ihtiyacı 1978'de GSYİH'nın %7'si iken 1981'de %15'ine yükselmiştir. Açıklardaki bu yükseliş iç tasarrufların kullanımı ve daha çok dış borçlarla finanse edilmeye çalışılmıştır. Bunun sonucu kamu kesiminin dış borçları 1981 sonunda 53 milyar dolara ulaşmıştır. Bu borçlanmadaki rahat davranışlar idarecilerin petrol fiyatlarında artış beklentisinden kaynaklanmakta idi⁷⁶.

Şubat 1982'de Peso devalüe edilerek 1 \$=25 Peso'dan 47.5 Pesoya yükseltilmiştir. Bu devalüasyonun ardından sanayinin ihtiyaç duyduğu ithal girdi mallarının fiyatları yükselmiş ve dolara karşı spekülasyon amaçlı yatırımlar hızlanmıştır. Yüksek faiz oranları yeni yatırımları da engellemiştir.

Şubat 1983'te %70 ve %45'lik iki devalüasyon yapılmış ve bunun sonucunda Cari işlemler dengesi 1982'deki 4.9 milyar dolarlık açıktan 5.3 milyar dolarlık fazlaya dönüşmüştür. Ancak sağlanan bu iyileşme zamanla kaybolmuş ve 1985'te 1.2 milyar dolar fazla veren cari

⁷⁶ The Economist, February 11 1989, s.47.

işlemler dengesi 1986'da 1.6 milyar dolar açığa dönüşmüştür. Enflasyon oranı da 1983'te %58'den %100'e sıçramıştır. 1984 yılında ise aşırı talebin enflasyonu artırmasından korkulduğu için döviz kuru değerli tutulmuştur. Kapasite kullanımı düşük olmasına rağmen, dış ticaret fazlası nedeniyle artan rezervler yurt içi para arzını da artırmıştır. Güçlenen Peso genişleme eğilimi yaratmış ve dış ticarete sağlanan düzelmeyi eritmiştir. 1985-1986 yıllarında düşen Dünya petrol fiyatları ve dış borç ödemelerinin karşılanıp karşılanamayacağı endişeleri 1987 yılına kadar sürecek yeni bir kemer sıkma / devalüasyon şok tedbir paketini devreye sokmuştur. Bu şok tedbirler bir dizi mali düzenlemeleri içermekte idi. Yine daraltıcı para ve maliye politikaları sonucunda GSYİH'da 1983'te %3.3'lük gerileme gerçekleşmiş, enflasyonda ortaya çıkan azalmalar ise geçici olmuş ve izleyen yıllarda hızlanmış ve 1986'da %86.2'ye yükselmiştir⁷⁷. Enflasyondaki gelişme, ücret artışları ve KİT zamları yoluyla hız kazanmıştır. Bu durum nominal faiz oranlarını da yükselterek bütçe açığının büyümesine neden olmuştur. Sonuçta önemli ölçüde sermaye yurt dışına kaçmaya başlamıştır. Merkez Bankası yerli para Pesonun desteklenmesinden de vazgeçince Meksika parasının değer yitirmesi sürekli hale gelmiştir. Meksika ekonomisini sürekli bir büyüme çizgisine oturtabilmek için, uygulanan stratejide köklü bir değişiklik yapılması kaçınılmaz hale gelmiş ve 1987 yılı sonunda yeni bir ekonomik program hazırlanarak uygulamaya konmuştur.

15 Aralık 1987 tarihinde işçi, işveren ve hükümet arasında imzalanan bir sosyal pakt (Pact of Economic Solidarity "PACTO") ile uygulamaya konulan ekonomik istikrar programının içeriğinde aşağıdaki önlemler yer almaktadır⁷⁸.

I. Ekonominin istikrara kavuşturulması

*Kambiyo politikası

- Meksika parasının kontrollü olarak devalüasyonu

*Para politikası

- Kamu açıklarının para basılması yoluyla finansmanına son verilmesi
- Reel faiz oranlarının yüksek tutulmasına özen gösterilmesi

*Bütçe politikası

⁷⁷ Miguel A. KIGUEL and Nissan LIVIATAN, "Inflationary Rigidities and Orthodox Stabilization Policies: Lessons From Latin America", *The World Bank Economic Review*, Vol.11, No.3, 1988, s.285.

⁷⁸ Dündar SAĞLAM, "Meksika Ekonomik Krizi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Ocak 1996, s.7.

- Kamu Harcamalarının kısıtlanması
- Kamu gelirlerinin artırılması için gerekli önlemlerin alınması

*Ücret ve fiyat politikaları

- Ücret artışlarının verimlilikteki artışlara uygun olarak yapılmasına dikkat edilmesi
- Fiyat artışlarına tavan konması

II. Yapısal reformlar

*Yapısal reformların içeriği

- Vergi sisteminde reform
- Merkez Bankasına özerklik kazandırılması
- Kambiyo kontrollerinin kaldırılması
- Ücretlerin endekslenmesi uygulamasına son verilmesi

*Dereglementation (Kamu müdahalelerinin kaldırılması)

- Fiyatların serbestleştirilmesi
- Sübvansiyonların azaltılması
- KİT'lerin özelleştirilmesi
- Petrol endüstrisinin (PEMEKS) yeniden yapılandırılması

*Dış ticaretin liberalleştirilmesi

- Serbest ticaret bölgeleri kurulması
- Gümrük vergilerinin azaltılması
- Tarife dışı gümrük engellerinin kaldırılması

*Finansal reformlar

- Yabancı sermaye ile ilgili kısıtlamaların kaldırılması
- Finansal piyasaların kamu müdahalelerinden arındırılması
- Banka denetiminin modernleştirilip etkinleştirilmesi

III. Uluslararası finans çevrelerinin desteğinin sağlanması

*Ek finansman ihtiyacının karşılanması

*Mevcut dış borçların vadelerinin uzatılması.

Görüldüğü gibi Meksika istikrar programının iki ayağı vardır. Bunlar ekonomide istikrarın sağlanması ve yapısal reformların gerçekleştirilmesidir. İstikrar programının ayırt edici özelliğini sosyal partnerler (işçi, işveren, hükümet) arasında imzalanan sosyal pakt

oluşturmaktadır. Ayrıca ücret ve fiyatların tavanlarının tespit edilmesi suretiyle heteredoks bir istikrar programı uygulamaya sokulmuş bulunmaktadır.

Döviz kuru politikası, Meksika parası Peso'nun enflasyonist beklentileri kırarak şekilde değer yitirmesi şeklinde tanımlanabilir. Aynı şekilde reel faiz oranının yüksek tutulması uygulanan diğer bir politika olmaktadır. İstikrar politikası başarılı olup, güven arttıkça faiz oranı aşamalı olarak düşürülecektir. Reel faiz oranı yüksek düzeyini korurken bütçe açığının para basılarak finanse edilmemesine dikkat edilmesi, uygulanan para politikasının temelini oluşturmaktadır. Bütçe politikasına gelince, burada devlet harcamalarının sert biçimde kısılması yanında vergi gelirlerinin artırılması için her türlü çabanın gösterilmesi amaç edinilmiştir. Özellikle Meksika'da çok yaygın olan vergi kaçakçılığı ile etkin olarak mücadele edilecektir. Yapısal reform programı ise çok çeşitli alanlara yayılmış bulunmaktadır. Vergi sisteminin yeni bir yapıya kavuşturulması, devlete ait işletmelerin özelleştirilerek daraltılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, banka sisteminin liberalize edilip özelleştirilmesi, bazı ekonomik faaliyet kollarında (ulaştırma, haberleşme, tarım, petrokimya gibi) kamu müdahalelerinin azaltılması bunlar arasında sayılabilir. Uluslararası finans camiasının desteğinin Meksika istikrar programının başarısında önemli rol oynadığını belirtmek gerekir. Meksika alacaklıları ile uzun görüşmeler yaparak borçlarını daha uzun vadelere yaymış ve döviz gelirleri ile giderleri arasında denge kurmaya özen göstermiştir⁷⁹.

İstikrar programıyla, enflasyon oranında ciddi bir düşüş sağlanmıştır. 1987 yılında %8,3'lerde seyreden aylık enflasyon 1988 sonunda %1'lere gerilemiş, üretim artmış, sıkı para ve maliye politikalarının yanısıra petrol fiyatlarındaki düşüşün yarattığı olumsuz dış koşullara rağmen %1.4 oranında yıllık hasıla artışı sağlanmıştır. Enflasyonun bir yılda %100 oranında düşürülmesinin maliyeti (1987'de %159.2'den 1988'de %51.7'ye) yedi milyar dolar tutarında döviz rezervinin erimesi ve 2.4 milyar dolar cari işlem açığı olmuştur. Bunun nedeni dış ticaretin hızla serbestleştirilmesi, yüksek miktarda dış borç ödenmesi, özel sektör yurt dışı borçlarının önemli ölçüde geri ödenmesidir. Öte yandan hükümetin yurt içindeki borçlanma faizleri enflasyon düşüş hızı oranında azalmadığından 1988 yılı içinde reel faizler %40'lara çıkmıştır.

⁷⁹ SAĞLAM, s.8.

Tablo 1. Meksika İstikrar Programı Süresince Ekonomik Göstergeler

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Reel GSYİH Büyüme Oranı (%)	-3.8	1.5	1.2	3.3	4.4	3.6
İhracat (Milyon \$)	16 347	20 887	20 765	23 048	27 131	27 314
İthalat (Milyon\$)	11 997	12 731	19 591	24 438	29 969	36 184
DışTicaret Dengesi (Milyon\$)	4 350	8 156	1 174	-1 390	-2 838	-8 870
Cari İşlemler Dengesi (Milyon \$)	-1 673	3 968	-2 443	-3 928	-7 117	-13 283
Uluslararası Rezervler (Altın hariç) (Milyon \$ Yıl Sonu)	5 670	12 464	5 279	6 329	9 863	17 726
Enflasyon (TFE) (%)	105.7	159.2	51.7	19.9	29.9	18.9

Kaynak: IMF International Financial Statistics Yearbook, 1992.

Sağlanan düşük oranlı büyüme hızı ve yurt içi istikrarın döviz pozisyonu üzerindeki olumsuz etkisi bu politikanın aynı biçimde süremeyeceği yönünde kuşku yarattı ve 1988 yılı sonunda istikrar programını desteklemek amacıyla yeni bir istikrar programı İstikrar ve Ekonomik Büyüme Anlaşması (Pact for Stability and Economic Growth "PECE") ismiyle uygulamaya konmuştur.

Bir önceki istikrar programının temelleri üzerine kurulan PECE hükümetin kamu finansmanını sıkı denetimini esas almaktaydı. Programla kamu fiyatlarının ayarlanması, sabit kur uygulamasına geçilmesi gibi bazı değişiklikler öngörülmüştür. Döviz kurunun her gün 1 peso oranında değişmesine izin verilmiş döviz kuru yıllık %16 oranında değer kaybetmiş, asgari ücretler ise %8 oranında artmıştır. Aralık 1988 ile Kasım 1991 arasında beş kere revize edilen PECE bir miktar enflasyon altında ekonomik büyümenin yeniden tesis edilmesini sağlamıştır. Program çerçevesinde yıllık enflasyon 1989 yılında %19.9'a düşmüş, 1990 yılında kamu fiyatlarındaki ayarlamalar nedeni ile %29.9'lara çıkmış, ancak 1991'de tekrar %18.8'e inmiştir. Aynı dönemde ise GSYİH istikrarlı bir şekilde %3.3, %4.4, ve %3.6 oranında artmaya devam etmiştir. PECE'nin diğer bir başarısı, yeni bir ödeme planı ile 40 milyar \$ tutarındaki kamu borcunun vadeye bağlanması olmuştur. Bunun sonucunda yurt içi faiz oranları 10 puan düşmüş, Meksika ekonomisine güven tazelenmiştir. Bu durum yerli ve yabancı yatırımların artmasını, sermaye girişini ve Meksika'nın uluslararası sermaye piyasalarına yeniden kabulünü sağlamıştır. Nitekim 1983-1988 yılları arasında GSYİH'nın %6'sı oranında dış borç ödeyen Meksika

1994'de kaynak transfer oranını %2'ye indirmeyi hedef almışken 1991 sonu itibariyle hedefini aşmış ve Meksika'ya yönelen yabancı sermaye girişi ile bu oran negatif olmuştur⁸⁰.

İstikrar programı ile makro düzeyde önemli sonuçlar alınmasına, iç ve dış dengelerin sağlanması yönünde iyi bir performans yakalanmasına karşın sanayide yapısal reformlar gerçekleştirilememiştir. Özellikle, imalat sanayinin dış rekabet gücü artırılamazken yatırım artışında gerilemeye başlamıştır. Bu da büyüme hızının 1992'de %2.8 ve 1993'de %0.6'ya inmesine çol açmıştır⁸¹. Çok sayıda ürün üzerindeki gümrük vergilerinin kaldırılması da ithalatı kamçulamış ve ithalat ihracattan çok hızlı artmaya başlamıştır. Sürekli kısa vadeli sermaye hareketleri ile finanse edilen (1989 yılında negatif bir gelişme gösteren portföy ağırlıklı yatırımlar 1990 yılında 5.9 milyar dolardan 1992 yılı sonunda 21 milyar dolar düzeyine çıkmıştır) cari işlemler açığı da hızla katlanarak 1994 yılı sonunda 28 milyar dolar düzeyine tırmanmıştır. Cari işlemler açığının GSYİH'ya oranı 1993'de %6.4 ile dünya sıralamasında Macaristan'ın arkasında ikinci sırada yer alırken bu oran 1994'de %8.0'a çıkmıştır⁸².

Tablo 2. 1991-1994 Yılları Meksika Ekonomisi Temel Makroekonomik Göstergeler

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>
Ekonomik Büyüme Oranı (%)	4.5	3.6	2.6	0.6	3.1
Tüketici Fiyatları Artış Oranı (%)	29.9	18.8	11.9	8.0	6.9
<u>GSYİH'nin %'si</u>					
Bütçe Açığı	-2.8	-0.5	1.6	0.7	-
Brüt Yurt İçi Yatırım	21.9	22.4	22.8	20.6	21.6
Brüt Yurt İçi Tasarruf	15.5	14.3	13.9	14.1	13.7
Cari İşlemler Açığı	-3.2	-4.8	-6.8	-6.4	-8.0
Devlet Dış Borçları	31.7	26.1	30.5	31.1	29.2

Kaynak: IMF Survey, February 6 1995, s.44'den, Dündar SAĞLAM, "Meksika Ekonomik Krizi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, s.11.

⁸⁰ APAK, s.88.

⁸¹ Francisco GIL-DIAZ and Agustin CARSTENS, "One Year of Solitude:Some Pilgrim Tales About Mexico's. 1994-1995 Crisis", **The American Economic Review**, Vol..86, No.2, May 1996, s.97.

⁸² The Economist ,October 8 1994 ,s.128.

Cari işlemler açığının genişlemeci mali ya da parasal politika izlenmesi sonucu kaynaklanmadığı, yabancı fonların girişinin yarattığı sermaye hareketlerindeki artışla ilişkili olduğu şeklindeki görüş tehlike boyutunu gündem dışı tutmayı başarmıştır. Ancak spekülasyon sermaye ile finanse edilen, büyüyen cari işlemler açığı ekonomiyi yatırımcıların duyduğu dalgalanmalara karşı oldukça duyarlı hale getirmiştir⁸³. Olumlu bir gelişme olarak görülen 1 Ocak 1994 günü Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA: North American Free Trade Agreement) yürürlüğe girdiğinde, Meksika'nın güney eyaletlerinden Chiapas'da Zapatista Ulusal Kuruluş Örgütü (EZLN) öncülüğünde bir ayaklanma başladı ve bununla birlikte ülkedeki politik rahatsızlıklar da yatırımcıları daha çok etkilemeye başladı. Bunların yanısıra 1994 yılında ABD'de faiz oranlarının yükselmesi Meksika'dan da bir miktar fonun ABD'deki risksiz tasarruf araçlarına kaymasına yolaçtı. Yabancı sermayenin kaçışını önlemek için kısa vadeli, yüksek faizli ve dolara endeksli bonolar (tesobonas) çıkarıldı. Yabancı yatırımcılar Meksika'nın devlet tahvili piyasasında önemli bir rol oynamaktadır. Söz konusu yatırımcılar Peso bazlı bonoların (cetes) %70'ini, dolar bazlı bonoların (tesobonos) %80'ini ellerinde bulundurmaktadırlar⁸⁴. Daha sonra işçi ve işveren liderleri ile yapılan görüşmeler sonunda Peso devalüe edilmiş ancak bu da kötü gidişe çözüm getirmemiştir. 1990 sonrası yapısal reformların en önemlilerinden biri olan özelleştirmeden sağlanan 25 milyar\$'lık döviz rezervleri Ocak 1995 sonu itibariyle 3,5 milyar dolara gerilemiştir. Sonuç olarak Meksika'yı bir anlamda ayakta tutan spekülasyon sermaye ülkeyi terk ediyordu ve buna karşılık hükümetin elinde bu olumsuz durumu manüpile edecek bir silah kalmamıştı⁸⁵.

Gelişmeler karşısında Meksika hükümeti fiyat kontrolü, istikrar önlemleri ve özelleştirme gibi başlıkları kapsayan bir istikrar ve uyum programını yürürlüğe koydu. İstikrar programı öncelikle 1990'lı yılların başlarında sağlanan ekonomik iyileştirmelerin sağlanmasını ve güncel likidite sorununa çözüm bulunması gibi amaçları gerçekleştirilmeyi amaçlıyordu. Enflasyonu düşük tutmak için ücret ve fiyat kısıtlamalarına gidilmiş, bütçede kısıntılar öngörülmüş, cari işlemler açığının yarıya indirilmesi hedeflenmiştir. Yatırımcıların güveninin kazanılmasına yardımcı olacağı düşünülen bütçe kısıntıları ve cari işlemler açığını

⁸³ Ertuğrul KARSAK, "Meksika'da Yaşanan Ekonomik Gelişmeler ve Diğer Gelişmekte Olan Piyasalara Etkileri", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.6, 1995, s.36.

⁸⁴ KARSAK, s.19.

⁸⁵ Suat OKTAR, "Meksika'da Finansal Kriz", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.4,1995, s.7.

azaltıcı önlemlerin, negatif büyüme ile birlikte bir resesyona yol açması son derece büyük bir olasılıktır. Çünkü Meksika'nın kuzeyinde ABD sınırına yakın bölgede üretim yapan fabrikalar (Maquiladora) Meksikalı işçilere yaklaşık 500 bin kişilik istihdam olanağı sağlamakta, 1993 yılında Meksika'nın yaptığı ihracatın 22 milyar dolarla yarıdan fazlasını karşılamakta ve girdilerinin hemen hepsinin yabancı kaynaklı (ABD) olduğundan girdi ithalatı da 16.4 milyar doları bulmaktadır⁸⁶.

Meksika'nın karşı karşıya kaldığı finansal kriz başta Latin Amerika olmak üzere tüm gelişmekte olan uluslararası piyasaları da krize sürüklemiştir. Kriz başlangıcından bir ay sonra Meksika Borsası (Bolsa) dolar bazında %50, Brezilya Borsası %34 ve Arjantin Borsası %25 oranında düşmüş, krizin etkileri Uzak Doğu'da da güçlü biçimde hissedilmiştir⁸⁷.

Krizin aşılması anlamına gelmese de durdurulması Meksika'nın en büyük ticaret partneri ABD'nin müdahalesi ile olmuştur. ABD'nin 20 milyar dolarını üstlendiği ve IMF ve Dünya Bankası'nın da katkılarıyla 50 milyar dolarlık bir yardım paketi Meksika'nın kullanımına sunuldu. Oldukça ağır koşullar içeren yardım paketi kısa vadede Meksika'yı rahatlatmış ve likidite sorununu çözmüştür. Ancak bu kredinin önemli bir bölümü dış borç ödemelerine gideceğinden ekonomiye kanalize edilebilecek net kaynak fazla olmayacaktır. Son develüasyonlarla birlikte Meksika'nın dış borç yükü 1.65 milyar dolarlık büyüklüğe ulaşmıştır. Bu ağır borç yükü Meksika'ya daha uzun bir süre nefes aldirmayacaktır. Ayrıca IMF ile imzalanan yeni Stand By anlaşması ile ekonomik sorunların daha da büyüyecek olması özellikle çalışan dar gelirli grupları ve işsizleri ciddi anlamda sıkıntıya sokacaktır.

3. Bolivya

Bolivya 1984 ve 1985 yılları boyunca hiperenflasyon yaşamıştır. Bu enflasyon dünya tarihinin kaydettiği en yüksek enflasyonlardan biri olarak kabul edilmektedir. Fiyatlar genel düzeyi Ağustos 1984 ile Ağustos 1985 yılları arasındaki 12 aylık dönemde %20 bin,

⁸⁶ Hayri KOZANOĞLU, "Meksika'da Kriz ve Gelişmeler", *Ekonomi Dergisi*, Nisan-Mayıs 1997, s.99.

⁸⁷ OKTAR, s.7.

hiperenflasyonun son aylarına düşen Mayıs 1984 ile Ağustos 1985 arası dönemde ise yıllık olarak %60 bin civarında artış göstermiştir⁸⁸.

Bolivya ekonomisi 1970'li yılların sonlarından itibaren ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır. Bunun nedenleri arasında özellikle yaşanan yoğun politik istikrarsızlıklar, kamu harcamalarının kontrolsüz olarak artırılması ve para arzının sürekli olarak genişlemesi, ülkenin ihracatının %80'ini oluşturan iki kalemden kalayın fiyatının dünya pazarlarında düşmesi, doğalgazın da tek alıcısının Arjantin olması dolayısıyla dış ticaretle ilgili gelirlerdeki dalgalanmalar sayılabilir. Krizin başlangıç dönemlerinde bütçe açıkları GSYİH'nın %9'una ulaşmış, cari işlemler açığı büyümüş ve ekonomik büyüme oranı sürekli olarak düşmüştür.

Bolivya 1980'lerin başında başlayan uluslararası borç krizi ile birlikte, derin bir borç krizinin içerisine girmiştir. Kamu açıklarının finansmanında kullanılan dış kaynaklardaki daralma, hükümeti, açıkları enflasyon vergisi ile finanse etmeye zorlamıştır. Enflasyon gittikçe hız kazanmış ve 1980'de %47'ye ulaşmıştır.

Tablo 3. Bolivya Hiperinflasyonu

Yıllar	Bütçe Açığı (GSMH'nın Yüzdesi)	Enflasyon Vergisi (GSYİH'nın Yüzdesi)	Enflasyon
1980	9.0	3.2	47.2
1981	7.8	1.6	28.6
1982	14.7	12.2	133.3
1983	19.1	10.0	269.0
1984	27.4	15.9	1 281.4
1985	9.1	8.8	11 749.6
1986	2.9	-	276.3

Kaynak: KIGUEL AND LIVIATAN, 1988, s.57'den, Oğuz ESEN, "Hiperinflasyon Korkusu ve İstikrar Programları", *Ekonomik Yaklaşım*, C.4, S.8, 1993, s.23.

Kriz döneminde tüm sözleşmelerin süresi kısalmış ve dolara endekslenmiştir. Bir ülkede vergi sisteminin esnekliği az, vergi tarhıyla ilgili gecikmeler uzunsa enflasyon oranının

⁸⁸ Jeffrey SACHS, "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", *American Economic Review*, No.2, Vol.77, May 1987, s.279.

yükselmesi oranında vergi gelirlerinde düşüş olacağını gösteren Olivera -Tanzi etkisi meydana gelmiş ve yüksek enflasyon vergi sistemini tahrip etmiş ve reel vergi gelirleri büyük bir erezyona uğramıştır.

Tablo 4. Bolivya Ekonomik Kriz Dönemine İlişkin Göstergeler

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
GSMH % Artış	-0.7	-4.8	-7.3	-3.2
İhracat (Milyon \$)	912	828	755	725
İthalat (Milyon \$)	1 010	578	589	492
Kamu Geliri (Milyon Dolar)	15 300	11 500	11 300	4 800
Kamu Gideri (Milyon Dolar)	22 300	25 700	28 900	28 900
Cari İş. Açığı / GSYİH	11.8	3.8	3.9	3.6

Kaynak: International Financial Statistics, 1987 Ülke Raporu.

Bolivya'nın verilerinin eksikliği ve farklılık göstermesi nedeni ile hiperenflasyonla dış borçların ve maliye politikası ile para politikasının ilişkisi net olarak tesbit edilemez ise de şu üç nedenin hiperenflasyona zemin hazırladığını söylemek mümkündür⁸⁹.

a) 1980'li yılların başında, uluslararası faiz oranlarının yüksekliği ve dış borçların geri ödeme döneminin başlaması, hiperenflasyonun en büyük nedeni olarak görülmektedir. Bolivya yetkilileri de uluslararası yatırımların bu dönemde sona erdiğini ve dış borç ödemelerinin maliyetinin enflasyonist vergi olarak fiyatlara yansımalarını kabul etmiştir.

GSMH'nın 3.6 milyar \$ olduğu 1980'de, 178 milyon \$ sermaye girişi sağlanırken 1983'de 180 milyon \$'lık sermaye kaybolmuştur. Hükümet, borç ödemelerinin büyük bölümünü, yüksek faiz oranına rağmen özel kuruluşlardan karşılamış ve gelecekte ana para yanında, yeni faiz yükü ile daha büyük miktarda borçla bu yük daha da ağırlaşmıştır. Ardından gelen hükümet ise bu ağır koşullu borçlar karşısında moratoryum ilan etmek zorunda kalmıştır.

⁸⁹ Peter KOHNERT, "Bolivya Breaks Hyperinflation Creating Conditions For Sustained Growth", IMF Survey, January 26 1986, s.18'den, Bahadır AYDIN, **Az gelişmiş Ülkelerde Anti -Enflasyonist İstikrar Politikaları ve Türkiye**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul 1993, s.39.

b) İkinci en önemli etken de Merkez Bankasının para basma yetkisinin genişletilmesidir. 1981'den sonra bu yetki artışı ile genişleyen para arzı enflasyonun büyük boyutlara varmasına neden olmuştur. Enflasyon vergisi olarak tanımlanabilecek "seigniorage" enflasyon artışına rağmen kamu gelirleri içinde yeterli bir seviyeye ulaşmamıştır⁹⁰.

c) Vergi sisteminin yetersiz kalması da enflasyonu artıran bir diğer etkidir.

Bu üç nedenden dolayı ekonomik kriz 1983-1985 yılları arasında şiddetini artırmıştır. GSYİH'da sürekli düşüşlerin yanında, enflasyon devamlı artmış Ağustos 1985'de ise aydan aya yıllık enflasyon oranı %23 000 gibi dünya ekonomi tarihinde ender görülebilecek bir seviyeye ulaşmıştır. Bütçe açıkları 1982'de 111 milyar Peso iken, 1983'de 203 milyar Peso'ya ve 1984'de GSYİH'nın %27,4'üne ulaşarak 7 674 milyar pesoya yükselmiştir. 1985'in sadece son üç ayında ise 485 909 milyar peso'luk bir açık meydana gelmiştir⁹¹.

Kamu sektörü ücret ödemeleri, tek başına vergi gelirinin yaklaşık olarak dört katına eşitti. Kamu gelirlerini arttırabilmek amacıyla önlemler düşünülmüşse de başarılı olunamamıştır. Gelirlerin sürekli olarak düştüğü sırada, kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı %30-33'e kadar yükselmiştir. Yetkililerin yeni programla hedefledikleri noktalar, döviz kurunu gerçekçi bir seviyede tespit etmek, fiyat kontrolünü sağlamak ve vergi sistemini düzelterek vergi gelirlerini arttırmaktı. 1982 yılında değerli kağıtların değerlerinin dolara ifadesinin engellenmesine karşın, pesonun para olarak değerini tamamen kaybettiği bu dönemde bu uygulama kaldırılmış ve hatta faiz oranları dahi dolar olarak belirlenmeye başlamıştır⁹².

Bu krizden çıkabilmek için yoğun bir çaba başlamış ve 29 Ağustos 1985 tarihinde iddialı bir program yürürlüğe konmuştur. Hazırlanan istikrar programı şu konuları kapsamakta idi⁹³.

⁹⁰ Seigniorage: Beklenen enflasyon oranına bağlı olarak artan gelirin yaratacağı vergi geliri artışıdır.

⁹¹ International Currency Review , Vol.18, No.2,1987, s.127.

⁹² AYDIN, s.40.

⁹³ International, s.127-129.

1) Peso %90 oranında devalüe edilecek ve döviz kurları günlük olarak merkez bankası tarafından belirlenecektir.

2) Yürütülecek olan sıkı para ve maliye politikaları, yukarıda bahsedilen döviz kuru ayarlamaları ile desteklenecektir. Faiz oranları ticari bankalarca hem peso hem de dolar olarak tesbit edilecek ve mevduat faiz oranlarının da tasarruf yapılmasını teşvik edecek seviyede belirlenmesine çalışılacaktır.

3) Kamu sektöründe mal ve hizmet fiyatlarında artış yapılacak ve kamu sektöründe ücretler dondurulacaktır.

4) Mal, para ve işgücü piyasalarında serbesti yaratmak amacı ile kısıtlamalar ve kontroller kaldırılacaktır.

5) Para politikası araçlarının etkin kullanımı için yeni düzenlemeler yapılacaktır.

6) Kamu kuruluşları üzerinde kontrol, iyileştirici şekilde yeniden düzenlenecek ve verimlilik artırılacaktır.

7) Dış ticarete liberalizasyon gerçekleştirilecektir.

8) Dış borçlara konu olan ülke ya da kuruluşlarla ilişkiler normalleştirilecektir.

9) Petrol ve türevlerin fiyatları başta olmak üzere elektrik ve ulaşım ücretleri artırılacaktır. Kamu petrol işletmeleri, satışlardan elde ettiği karın %75-80'ini kamu harcamalarının finansmanına ayıracak ve diğer harcamalar ise gümrük ve vergi gelirleri ile finanse edilecektir.

10) Mal satışını artırmak için sürekli yardım edilen devlet üretim merkezleri iptal edilecektir.

- 11) Kamu sektörüne ait işletmelerin satışı ile gelir artışı sağlanacaktır.
- 12) Merkez Bankasının kredi verme yetkisinin kısıtlanması ve kredi için çok sıkı bir kontrol mekanizmasının gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.
- 13) Ücret yapısında temel teşkil eden birçok prim ve ikramiye bütünleştirilerek, ücret yapısı basitleştirilecektir.
- 14) Kamu işletmelerinin yeniden organizasyonu; ki bu öncelikle madencilik sektöründe yapılacaktır ve bunun ardından tüm kamu sektörü işletmelerinde işçi sayısının azaltılması sağlanacaktır. Bunlardan öncelikle reforma konu olacaklar, Maden işletmeleri (COMIBOL), Bolivya Kalkınma Bankası (CFB) ve Kamu Petrol İşletmeleridir (YPFB).
- 15) Haziran 1986'ya kadar başlamış ve devam eden yatırımlar dışındaki tüm kamu yatırımları durdurulacaktır.

Makroekonomik açıdan istikrar programının ortodoks özelliklerine sahip olduğu görülmektedir. Anahtar fiyat olarak kullanılan döviz kurunun istikrarı enflasyonu hızla aşağı çekmiştir. Ücretler, yurtiçi ve ithal girdiler ile sözleşmelerin pek çoğu dolara bağlı olduğundan, anahtar fiyatın istikrarını sağlamaya yetmiştir. Başlatılan program ile ilk etapta %93 oranında devalüasyon yapılmış, peso, dolar karşısında 1.050.000 pesoluk değer kaybına uğramıştır. 1986 Ocak ayında dolar, 2.7 milyon pesoya yükselmiş fakat Şubat ayında yeniden 1.9 milyon pesoya gerilemiş ve izleyen beş aylık sürede bu seviye korunmuştur. Devalüasyonla birlikte dövizle ilgili tüm kısıtlamalar kaldırılmıştır. Faiz oranları, hem mevduat hem de ticari banka borçlarını kapsayacak şekilde yeniden belirlenmiştir. Faiz oranları, tasarrufların bankacılık sistemine akmasına yetecek oranda pozitifleştirilmiş ve önemli miktarda tasarruf yaratması yanında, yabancı sermayenin geri döndürülmesine fırsat yaratmıştır.

Programın ikinci önemli unsuru, kamu açıklarının kapatılmasına yönelik önlemlerdir⁹⁴. Kamu harcamalarını kısmak amacıyla, kamu sektöründe çalışanların ücret ve maaşları program öncesindeki nominal düzeylerinde donduruldu. Aşırı istihdamı önlemek amacıyla hem özel hem de kamu sektörüne ilişkin olarak işçi hakları yeniden düzenlenerek işten çıkarma kolaylıkları sağlandı. Bu uygulama COMIBOL'da (Madencilerin %40'ının istihdam edildiği bir işletme) başlatıldı ve 1986 yılı boyunca 20000 işçi işten çıkarıldı. Ancak bu olaylar pek kolay gerçekleşmemiş, ülkedeki işçi sendikaları ve hükümet arasında dönem dönem gerginleşen ilişkiler yüzünden birçok sendika yöneticisi kısa süreli de olsa gözaltına alınarak toplama kampına gönderilmiştir⁹⁵. Kamunun ürettiği mal fiyatları artırılmış ve son olarak da Ocak 1987'de Bolivya hükümeti Peso'dan altı adet sıfır atmış ve döviz kurlarında yeni bir ayarlama yaparak "Boliviano"yu dolaşıma sokmuştur.

1986 mayıs ayında geniş bir gümrük ve vergi reformlarını içeren yasalar onaylanmıştır. Altı yıldan beri sürekli olarak düşen GSYİH, 1987'de %2.6 oranında artış göstermiştir. Enflasyon 1987 yılında %20'nin altına düşerek uluslararası piyasalarda ülkenin kredi itibarı yükselmiştir.

Sonuç olarak, önemli bir ekonomik duraklama ve bozulma gösteren Bolivya'da istikrar programı büyük başarı sağlamış, enflasyonu hızla düşürmüştü ve yok olan iç ve dış güveni yeniden sağlamıştır.

4. Brezilya

Brezilya 1964 yılına kadar olan dönemde ithal ikameci sanayileşme politikası uygulamış, 1964'ten sonra bu politikayı terkedip ihracata yönelik kalkınma stratejisini benimsemiştir. Özellikle 1964 yılında değişen sanayileşme politikasının ardından 1968 yılında başlayan ve 1973 petrol fiyatlarındaki artışla son bulan ekonomik mucize dönemi ve ardından ekonominin krize girişi en önemli gelişmeler olmuştur.

⁹⁴ Oğuz ESEN, "Hiperenflasyon Korkusu ve İstikrar Programları", *Ekonomik Yaklaşım*, C.4, S.8, İlkbahar 1993, s.25.

⁹⁵ *International Currency Review*, Vol.18, No.2, 1987, s.130.

1964 yılında ihracata yönelik sanayileşme stratejisinin uygulanmaya başlanması ile yürürlüğe konulan istikrar programının en önemli hedefi enflasyonun düşürülmesi idi. Bu nedenle ekonomide yaygın bir uygulama alanına sahip endeksleme sistemi getirilmiştir. Sadece ücretler ve döviz kuru değil, diğer tüm finansal işlemler de endekse bağlanmıştır. Kamu borçlarına ödenen faizlerde enflasyon oranına endekslenmiştir. Ancak bu uygulama enflasyon üzerinde hiçbir etki yapmamıştır. Çünkü, endekse konu olan enflasyon oranı bir yıl sonra olması tahmin edilen oran olmakta idi. Oysa gerçekleşen oran, daima beklenen oranın üzerinde olmuş ve bu yüzden değer kaybı devam etmiştir.

1968 yılından itibaren ihracata yönelik üretime büyük teşvikler getirilmiş ve Dünya talep koşullarında uygun olması ile Brezilya, 1974 yılına kadar olan sürede bir ihracat patlaması gerçekleştirmiştir. Bu dönemde özel sektörün gelişmesini teşvik etmek amacı ile devletin gelirlerini düşürmesi ve buna paralel olarak harcamalarını sınırlı tutmasına rağmen, bütçe açıkları yine de giderek büyüme eğilimi göstermiştir. Ayrıca, büyümenin yarattığı ithal talebi ile dış alım gücü arasında giderek büyüyen açık artan oranda dış borçlanma ile kapatılma yoluna gidilmiştir⁹⁶.

1973 Dünya petrol krizi ile birlikte petrol fiyatlarındaki artış ile birlikte gelişmiş ülkelerin ihraç ettikleri ara ve yatırım mallarının fiyatlarının yükselmesi, Brezilya'nın ithalatının değerini yaklaşık iki katına çıkarmıştır. İhracattaki artış oranı ise ithalat artış oranının çok gerisinde kalmıştır. İthalatın bu denli artmasının bir nedeninde ekonomik mucize dönemi olarak adlandırılan 1968-1973 döneminde yapılan yatırımların ithalata bağımlılığıdır. Ayrıca bu dönemde gerçekleştirilen yatırımların ve kamu harcamalarının finansmanı enflasyonun maliyetlerden kaynaklandığı düşüncesi ile para arzı artırılarak yapıldığından ve bunun yanında özel sektörü teşvik amacıyla yapılan uygulamaların vergi gelirlerini düşürmesi sonucu enflasyon oranı artmıştır.

1979'dan itibaren kötüleşen ekonomi, cari işlemler açığı ve gittikçe artan dış borçlar ile birlikte, 1974-1980 arasında %40 olan enflasyon 1979-1980'de %75-80'i ve 1981-82'de %100'ü aşmış olması ile daha kötü bir konuma girmiştir. 1982'de bütçe açıklarının

⁹⁶ AYDIN, s.50.

GSYİH'daki payı %8'e ulaşmıştır⁹⁷. Ayrıca Brezilya'da KİT'ler verimlilikten uzak bir konumda çalışmakta ve bütçe üzerinde büyük bir yük teşkil etmekte idi. Bu arada enflasyonun sürekli artışı ile birlikte ulusal paradan dövize bir kaçış başlamıştır. Bankacılık sektöründe yüksek faizler nedeni ile yükümlülüklerini yerine getiremez olmuş ve devletin desteği ile büyük iflaslar önlenmiştir. Hükümetin para arzını kontrol için kullandığı tek araç ise dövize endeksli hazine bonoları idi ve bu da iç borçlanmayı daha da artırıyordu. 1982 yılında dış borç ödemelerinde ülkenin tüm ihracat gelirlerini emmiş, sadece dış borç faiz ödemeleri 10 milyar dolara varmıştır.

Kötü gidişin sonucunda yedi milyar doları bulan cari işlemler açığının azaltılması ve kamu sektörü açıklarının düşürülmesi amacıyla alınan tedbirlerin yanında "Cruzeiro", Şubat 1983'te önce %23 ve ardından 1983 yılı sonuna kadar toplam %236 oranında devalüe edilmiştir. Bunun sonucunda resmi ve karaborsa döviz kuru arasında başlangıçta %75 olan fark önce %40'a ve daha sonra %20'ye düşürülmüştür⁹⁸. Bu devalüasyonlar nedeniyle özel sektörün dış borç yükü daha da artmış ve birçok sermaye grubu iflas etmiştir. Ayrıca devlet tahvillerinin faiz oranlarının sınırlandırılan banka mevduat faizlerinin üzerinde saptanması, banka kredilerini daraltıcı bir araç olarak kullanılmıştır. Ekonomide büyük bir durgunluğa yol açan bu uygulamalar ile 1970'li yıllarda %11 olan işsizlik oranı 1980-83 arasında %20'ye yükselmiştir⁹⁹.

Tablo 5. Brezilya'da 1980 Sonrası Parasal Gelişmeler

	<u>Mı (% Artış)</u>	<u>Dış Ticaret Açığı (Milyar %)</u>	<u>Cari İşlemler Açığı (Milyar\$)</u>	<u>Dış Borçlar (Milyar \$)</u>
1981	82.7	1.2	-11.8	74.1
1982	68.4	0.8	-16.3	83.2
1983	95.2	6.5	-6.8	91.6
1984	132.9	13.2	-0.7	100.2
1985	239.8	12.4	-0.8	100.9

Kaynak: International Currency Review, 1986, Vol.17, No.4, s.51.

⁹⁷ KIGUEL AND LIVIATAN, s.284.

⁹⁸ International Currency Review, Vol.15, No.1, 1984, s.47.

⁹⁹ Galip YALMAN, "Gelişme Stratejileri ve Stabilizasyon Politikaları", Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım, Yurt Yayınları 1984, s.127.

Ekonomide kredi kısıtlaması düşüncesi güdülürken, para arzında hiçbir kısıtlama yapılmamış, aksine artışlar yükselen oranlarda devam etmiştir. Para arzındaki yüksek oranlı artışların temel kaynağı kamu harcamalarındaki büyük artış ve KİT'lere yapılan transferlerdir. Kamu sektörü açıkları sabit fiyatlarla 1985'te sabit fiyatlarla GSYİH'nın %3.9'una yükselmiştir¹⁰⁰.

1985 Mart ayında temeli, para arzını kısıp fiyatlar üzerinde tam bir kontrol sağlamak olan bir istikrar programı uygulamaya kondu. Nisan ayında fiyatlar da donduruldu. Ancak oldukça sert ve bürokratik önlemlere dayalı fiyat kontrollerine rağmen enflasyon oranı gittikçe hız kazanarak artmaya devam etti. 1985'te enflasyon oranı %380'e ulaşmıştı. Tırmanan enflasyon hükümetide tehdit etmeye başlayınca 28 Şubat 1986'da bir parasal reform niteliğindeki heteredoks özelliklere sahip istikrar programı Cruzado Planı ismi altında uygulamaya konmuştur. Plan şu noktaları kapsamaktadır.

a. Ücret endeksleme sistemi kaldırılmış, ücretler son altı ayın ortalama satın alma gücüne göre Cruzado'ya dönüştürülmüştür.

b. Tüm fiyatlar ve döviz kuru dondurulmuştur.

c. Temel ulusal para birimi olarak Cruzado oluşturuldu. Eski para birimi Cruzeirodan üç sıfır atılarak (1 Cruzado=1 000 Cruzeiro) yeni para birim Cruzado dolaşıma sokuldu.

d. 1985'te yapılan vergi reformu ile bütçe açıkları önemli ölçüde kapatılmaya çalışıldı.

Enflasyon artış hızı bu reformlar sonucunda önce yavaşlamaya ve ardından düşmeye başladı. Fakat fiyatlardaki bu olumlu değişmeye, ücretlerde ve kamu harcamalarında gerekli düzenlemeler eklenememiştir. Hükümet, programda belirtilmemiş olmasına rağmen fiyatlardaki dondurma işlemi ile birlikte ücretlerde %15, diğer maaşlarda %8'lik bir prim ödemesi yapmıştır. Programın amaçlarına aykırı olarak yapılan bu uygulama ile, ki hem reel ücretlerdeki artış ve hem de fiyatların dondurulması bireylerin satınalma gücünü oldukça yükseltmiş ve

¹⁰⁰ The Economist, April 25 1987, s.55.

toplam talepte %23'lük bir artış ortaya çıkmıştır¹⁰¹. Sonuçta programın başında açıklanan hedef olan kamu açıklarının GSYİH'daki payının %0.5'e indirilmesi gerçekleşmemiş ve bu oran %5'in üzerine çıkmıştır. Bu olumsuz gidiş ile fiyatların dondurulması işleminden de uzaklaşmış ve ardından fiyat artışları artan oranda devam etmiştir.

Cruzado planı, istikrar programının bazı yönleri ile çelişkiye düştüğünden 1980'li yılların sonunda antienflasyonist bir program olma başarısını gösterememiştir. Bunun nedenleri arasında; programın yalnızca fiyatları dondurup ücretlerde artışa gitmesi, bütçe açığının düşürülememesi, fiyat dondurmalarının seçimlerin yaklaşması nedeniyle kaldırılması sayılabilir.

Ücret artışlarının yarattığı tüketim harcamaları artışı, sanayi kesimini bu hareketlilikten yararlanmak amacıyla mal ve hizmet fiyatlarına zam yapılmasını isteyerek baskı yapmaya yönelmiştir. Önce gayri resmi olarak bölgesel fiyat artışları yapılmış, daha sonra da bu durum yaygınlaştırılmıştır. Bu gelişmeler karşısında ikinci Cruzado planı hazırlanmıştır. Bu plana göre ücretlerde de dondurulmaya gidilmiş ve altı aylık bir dönemde enflasyon oranı %20'nin üzerinde gerçekleşirse ücretlerinde aynı oranda artırılması öngörülmüştür¹⁰². Programın temelini ise para arzını kısıtıcı önlemler ile birlikte özel sektöre teşvikler sağlayarak, ülkenin ihracat gelirlerini artırmak oluşturmaktaydı. İhracatı desteklemek amacı ile ilk etapta %9.5 oranında devalüasyon yapılmış ayrıca bütçe açıklarını daraltmak için kamu harcamalarında da kesintiye gidilmiştir. Ancak alınan önlemlerin ciddi olarak uygulanmaması veya engellenmesi nedeni ile azaltılamayan bütçe açıkları, para arzının kısılmasını zorlaştırmış ve hatta daha da artmasına neden olmuştur. Reel ücretlerde sağlanan artışlar ile birleşen fiyat düşüşleri daha sonra talepte bir patlamaya yol açmıştır. Üretim yeterli seviyede artırılamaması ise düşen fiyatları yeniden yükselme eğilimine sokmuştur. 1987'de %230 olan tüketici fiyatları artış hızı 1989'da %1475'e ve 1990'da %2864'e çıkmıştır¹⁰³. Dış borçlar ise 1990'da 123 milyar dolara yükselmiştir.

Brezilya için istikrar programları kısa süreli başarılar sağlayan ülke demek mümkündür. Sürekli yüksek enflasyon günlük yaşamın bir parçası olmuştur. 1990 yılı başında

¹⁰¹ AYDIN, s.55.

¹⁰² The Economist, June 20 1987, s.63.

¹⁰³ IMF International Statistics Yearbook, 1992, s.51.

kabul edilen NOVO Brazil ve bir yıl sonra yürürlüğe konulan 2. Collor Planında ücret ve fiyatları dondurarak enflasyonu durdurmak isteyen heteredoks istikrar programları olmuştur. Ancak uygulanan bu politikalarda başarısız olmuştur.

İstikrarı sağlamak üzere inceleme konumuz ülkelerden Arjantin ve Brezilya'da heteredoks politikalar uygulanmış Bolivya ise ortodoks nitelikli bir politika uygulamıştır. Bolivya istikrar programı makroekonomik düzenlemelerden çok, mali ve yapısal reformları içermektedir.

Program uygulamalarında görüldüğü gibi döviz kurunun istikrarı enflasyonun durdurulmasında önemli rol oynamaktadır. Hiperenflasyon yaşamayan yüksek enflasyonlu ülkeler ise fiyat istikrarını hızla sağlamak için döviz kurunun istikrarını diğer önlemlerle (gelirler politikası) birleştirmektedirler. Ancak tüm durumlarda uzun vadeli istikrar için mutlaka mali düzensizliklerin ortadan kaldırılması gereklidir¹⁰⁴.

B. İSTIKRAR PROGRAMLARININ TOPLUCA DEĞERLENDİRİLMESİ

Arjantin haziran 1985'te uygulamaya koyduğu Austral istikrar programı ile, GSYİH'nın %15'ini bulan kamu sektörü açığını kapatmayı, 1984 yılı sonunda %700'ü bulan enflasyonu indirmeyi ve ödemeler bilançosunda iyileşme sağlayı amaçlamıştır. Bu amaçlarla, uygulanan Austral planında sıkı para ve maliye politikaları öngörölmüş, fiyat dondurmalarına gidilmiş, yeni para birimi ekonomiye sokulmuştur. Kullanılan araçlar istikrar programının heterodoks özellikler taşıdığını göstermektedir. Planda şok stratejisi izlenerek enflasyon birdenbire durdurulmaya çalışılmıştır. Program uygulamaya konduğunda yüksek oranlı devalüasyon yapılmış ve döviz kuru sabitlenmiştir. Programın kısa zamanda önemli başarılar kazandığı görölmektedir. Programın ilk aşamasını oluşturan Haziran 1985 Mart 1986 arasında aylık enflasyon artış oranı %3'e düşürölmüş, vergi gelirlerinde artış olmuş bu sayede programın başında GSMH'nın %12.5'ine eşit olan bütçe açığıda %2,5-3 düzeyine indirilebilmiştir. Bu olumlu gelişmeler fiyat kontrollerine rağmen istihdamda ve üretimde darboğazlarla karşılaşılmadan gerçekleştirilebilmiştir.

¹⁰⁴ PARASIZ, Kriz....., s.136.

Kısa dönemde sağlanan bu büyük başarılar, 1986 Nisan ayından itibaren program uygulamalarından uzaklaşılması sonucu sürdürülemedi. Endeksleme uygulamalarına geri dönmüş, döviz kuru ve kamusal malların fiyatlarının enflasyonu izleyeceği ilan edilmiştir. Enflasyon oranı 1988 yılında yeniden üç rakamlı hale dönüşmüş ve %500'lere ulaşmıştır. Bu durumda uzun dönemde Austral Planının başarısız olduğu söylenebilir. Bu başarısızlığa, sıkı bütçe disiplinine uzun dönemde uyulmaması, birikmiş dış borç yüküyle ilgili geri ödeme yükümlülükleri, para arzının gevşetilmesi, programa yeterli dış desteğin bulunamaması yol açmıştır.

Üç rakamlı enflasyon deneyimini yalnızca 1983 yılında yaşayan Meksika ekonomisi 1985 Eylül ayında önemli hasara yol açan depremin sebebiyet verdiği devlet harcamaları nedeni ile kısıtlayıcı bütçe politikasında disiplinden uzaklaşılması ve tarihinde karşılaştığı dış ticaret hadlerinin en şiddetli kötüleşmesi ile (1986'da ham petrolün ortalama dolar fiyatı %53,4 oranında düşmüş ve bunun sonucu olarak petrol ihracat gelirleri %58 oranında azalmıştır) bağlantılı olarak enflasyon oranı 1986'da %105'e 1987'de %159'a yükselmiştir. Enflasyondaki artış nominal faiz oranını artırarak bütçe açığını büyütüştür. Bu durum önemli ölçüde sermayenin yurt dışına kaçmasına yol açmıştır. Ekonomide istikrarın sağlanması ve yapısal reformların gerçekleştirilmesi amaçlarıyla 1987 yılı sonunda bir toplumsal uzlaşma çerçevesinde ekonomik istikrar programı uygulamasına girişilmiştir. İstikrar programı ücret ve fiyatların tavanlarının tesbit edilmesi suretiyle heterodoks niteliktedir.

Programla, sabit ve günlük kur uygulamasına geçilerek Pesonun enflasyonist beklentileri kırarak değer yitirmesi sağlanmış; reel faiz oranı yüksek tutulurken bütçe açığının para basılarak finanse edilmemesine dikkat edilmiş, geniş bir alana yayılan yapısal reform programlarına girişilmiş (özelleştirme, vergi sisteminin yeni bir yapıya kavuşturulması, banka sisteminin liberalize edilerek özelleştirilmesi, kamu müdahalelerinin azaltılması gibi), dış ticaret serbestleştirilmiştir.

Uygulanan istikrar programı ile enflasyon oranında ciddi bir düşüş sağlanmıştır. 1988'de %51,7 olan enflasyon oranı 1989'da %19,7'ye gerilemiştir. GSMH'da 1988'de %1,0'lık 1989'da %2,3'lük büyüme sağlanmıştır. Program uygulamasının başlangıcında azalma

gösteren M2, daha sonra artış eğilimine girmiş 1988'de %39,4 ve 1989'da %115,9 oranında artmıştır. Dış ticaretin hızla serbestleştirilmesi ve yüksek miktarda dış borç ödemesi döviz rezervinin erimesi cari işlemler açığının büyümesine yol açmıştır. Sağlanan düşük oranlı büyüme hızı ve yurt içi istikrarın döviz pozisyonu üzerindeki olumsuz etkisi programın desteklenmesini gerektirmiş ve 1988 yılı sonunda alınan bir dizi kararla daha hükümetin kamu finansmanı sıkı denetime alınmıştır. Kamu fiyatlarının ayarlanması sabit kur uygulamasına geçilmesi gibi değişikliklerle bir miktar enflasyon altında (1990'da %29,9, 1991'de %19,9) ekonomik büyüme yeniden tesis edilmiş GSYİH'da 1990'da %4,4 ve 1991'de %3,6'lık artış sağlamıştır.

Dünya tarihinin kaydettiği en yüksek enflasyonlardan birini yaşamış olan Bolivya ekonomisi 1984 ve 1985 yılları boyunca hiperenflasyonla karşı karşıya kalmıştır. 1980'li yılların başında başlayan uluslararası faiz oranlarındaki yükseliş ve dış borç geri ödemelerinin başlaması Bolivya hiperenflasyonunun en önemli nedenidir. Bunun yanında 1981 yılından sonra büyük oranda artan para arzı ve vergi sisteminin yetersiz kalmasında hiperenflasyona yol açan diğer faktörler olmuştur. Kamu gelirlerinin sürekli olarak düştüğü bir ekonomik ortamda, kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı %30 -33'e kadar yükselmiştir.

Enflasyonu durdurmak amacıyla ortodoks özelliklere sahip istikrar programı 1985 Ağustosunda uygulamaya konulmuştur. Döviz kuru anahtar fiyat olarak kullanılmış; ücretler, yurtiçi ve ithal girdiler ile sözleşmelerin çoğu dolara bağlı olduğundan, anahtar fiyatın istikrarı sağlanmış ve enflasyon hızla aşağıya çekilebilmiştir. 1986 yılında gerçekleştirilebilen vergi reformuyla vergi temeli hızla genişletilmiş ve buna bağlı olarak bütçe açıklarında hızla kapanma sürecine girmiştir. Nitekim 1984 yılında bütçe açığı GSMH'nin %27,4'ünü oluştururken, bu oran 1986 yılı sonunda %2,9'a düşmüştür. İstikrar programı büyük başarı sağlamış, enflasyonu hızla düşürmüştür ve yok olan iç ve dış güveni yeniden sağlamıştır.

Brezilya ekonomisi ise, 1979 yılından itibaren bozulan dış ticaret hadleri ile birlikte, gittikçe artan cari işlemler açığı ve dış borçlar ile karşı karşıya kalmıştır. Enflasyonda 1979 yılından itibaren artma sürecine girmiş ve 1983'te %211, 1984'te %223 ve 1985'te %235'e çıkmıştır. Verimlilikten uzak bir görünümde çalışan KİT'ler bütçe üzerinde büyük bir yük teşkil etmekte ve kamu kesimi borçlanma gereği 1984'te GSYİH'nin %9,3'üne ulaşmakta idi. 1980

yılından sonra cari işlemler açığının azaltılması ve kamu sektörü açıklarının düşürülmesi amacı ile yapılan yüksek oranlı devalüasyonlar ile özel sektörün dış borç yükü büyük oranda artmış ve birçok sermaye grubu iflas etmiştir. Ekonomide büyük bir durgunluk baş göstermiş ve bunun sonucu 1980-83 arasında işsizlik oranı %20'ye yükselmiştir.

1985 yılında %380'e ulaşan enflasyon oranı karşısında Şubat 1986'da bir parasal reform niteliğindeki heteredoks özelliklere sahip istikrar programı uygulamaya konmuştur. Programla ücret endekslleme sistemi kaldırılmış, tüm fiyatlar ve döviz kuru dondurulmuş, yeni para birimine geçilmiş vergi reformu yapılmıştır. Program sonucunda enflasyon artış hızı düşmüştür. Ancak bu olumlu gelişmeye ücretlerde ve kamu harcamalarında gerekli düzenlemeler eklenememiştir. Olumsuz gidiş ile fiyatların dondurulması işleminden de uzaklaşmış ve kısa bir süre sonunda fiyat artışları artan oranda devam etmiştir. İstikrar programı, uygulamada öngördüğü önlemlerle çelişkiye düştüğünden başarısız bir uygulama görünümündedir. Bunda da programın yalnızca fiyatları dondurup ücretlerde artışa gitmesi bütçe açığının düşürülmemesi, fiyat dondurmalarının kaldırılması etkili olmuştur.

İnceleme konusu olan dört ülkeden, Arjantin 1985, Meksika 1988, Brezilya 1986 programları heteredoks nitelikli, Bolivya 1986 programı ise ortodoks nitelikli istikrar programları olduğu gözlenmektedir. Programların ortak özelliği olarak görülen şok yöntemle enflasyonu aşağıya çekmeye yönelik politikaların sonuçlarına bakıldığında Arjantin 1985 programı ile %672 olan enflasyon, bir yıl içinde %90'a çekilmiş fakat programın terkedilmesi ile tekrar %300'ün üzerine yükselmiştir. Brezilya 1986 programı ile ki bu program uygulaması yaklaşık 8 ay sürmüştür, 1986'nın ilk üç ayında %419,6 olan enflasyon oranı, üçüncü üç aylık dönemde %10'un altına indirilmiş ancak buna destek sağlayacak diğer önlemlerin ihmal edilmesi ve programdan ayrılması sonucu enflasyon yeniden hız kazanmıştır. Yine Meksika, 1988 programı ile %150'nin üzerindeki enflasyonu %20'ye çekmiştir. Her üç ülkede de uygulanan heterodoks programlarda gelirler politikası kullanılmış ve sabit döviz kuru politikası ile desteklenmiştir. Sabit döviz kuruna yöneltilebilecek eleştiriler ise, döviz kurlarının istikrarının sabitleştirmeden önceki yüksek devalüasyonlarla karşılanmaya çalışılmasıdır. İthalattaki artış oranlarının yüksek olmasına rağmen dış ticaret bilançolarının fazla vermesi, başlangıçta yapılan yüksek oranlı devalüasyondan sonra yerli paranın aşırı değerlenmesine

neden olmadığını göstermektedir. Arjantin 1985 ile Brezilya 1986 programları sabit döviz kurunun dış ticaret üzerindeki olumsuz etkilerine örnek gösterilememektedir. 1988 Meksika istikrar programı ise dış ticaret bilançosundaki eleştirileri haklı göstermektedir ancak, bu bozulma ihracatın azalmasından değil, ithalatın artış oranındaki yükselmeden kaynaklanmaktadır. 1986 ve 1987'de 1985'e göre gerileyen ithalat, 1988'den itibaren artışa geçmiş ve 1988'de %54,6, 1989'da %25,8, 1990'da %33,5 artış göstermiştir.

Heterodoks programların gelirler politikasına yöneltilen bir eleştiri, bu politikaların ekonomide daralmaya ve kıtlığa yol açabileceği şeklindedir¹⁰⁵. Bu eleştiriler de doğruluk payı taşımaktadır. Heterodoks programların öngördüğü gelirler politikası diğer politikalarla desteklenmez ise (1986 Brezilya) ekonomide kısa süreli fiyat düşüşleri yerini yeniden fiyat artışları ve durgunluğa bırakabilmektedir. Ancak heterodoks programlarda da, bu düşünceye bağlı olarak bu olumsuz etkiler, programın ilk dönemlerinde, diğer bir deyimle, gelirler politikası terkedilene dek geçen sürede ılımlı bir para politikası ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Bir yandan enflasyonun inkar edilemeyecek ölçüde aşağıya çekilebilmesi, diğer yandan sıkı olmayan bir para politikası pek bağdaşır gibi görünmesede, heterodoks programlarda bu birlikteliğin uygulanan programlarda başarı ile yürütüldüğü görülmektedir. Enflasyon kontrol altına alındıktan sonra ekonominin kapasitesine bağlı olarak yürütülen para ve maliye politikaları, programların uzun dönemli sonuçları için bir yardımcı olmaktadır. 1988 Meksika istikrar programında, para politikasındaki esneklik bariz olarak görülmektedir. 1987'nin son üç aylık döneminde azalma gösteren M2, programın başlamasının ardından artış eğilimine girmiş ve 1989 yılında enflasyonun kontrol altına alınması ile birlikte azalma göstermiştir¹⁰⁶. Yine program uygulayan örnek dört ülkede de program uygulanan dönemlerde GSYİH artış trendine girmiştir.

Program uygulayan ülkelerde kamu gelirlerini artırmaya yönelik reformları (özellikle vergi reformları) gerçekleştirilebilen ülkeler ya da programlar, kamu gelir gider dengesinin sağlanmasını başarırken, bu reformları gerçekleştiremeyen veya yüzeysel çalışmalar yapan

¹⁰⁵ AYDIN, s.93.

¹⁰⁶ AYDIN, s.94.

programlar aynı başarıyı gösterememiştir. Bütçe açıkları Bolivya ve Meksika'da fazlaya dönüştürülmüş, Brezilya'da değişmemiş ve Arjantin'de ise başarı gösterilemeyerek açıklar artmıştır. Dikkat çekici bir diğer nokta ise, başarılı ülkelerde uzun dönemde sonuç verecek büyük yatırımlar ertelenmiş, kısa dönemde üretim artışını sağlayacak çalışmalara ağırlık verilmiştir.

Programların kısa süredeki başarısını devam ettiremeyen ülkelerin, bir yandan bu başarıyı devam ettirebilecek destek politikalarına önem vermediği, diğer yandan kamu harcamalarını verimsiz şekilde devam ettirdiği ve hem kamu kesimi açıklarını engelleyemediği hemde bu açıkları enflasyonu körükleyecek şekilde finanse ettikleri görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİKRAR PROGRAMI UYGULAMALARI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye Ekonomisinde kapsamlı istikrar programı özelliği taşıyan ilk önlem olan 1958 istikrar kararlarından 1994 yılına kadar dört istikrar programı uygulanmıştır. Türkiye 1958 yılından günümüze, yaklaşık olarak her on yılda bir istikrar programı uygulamalarıyla karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'nin çok partili siyasi rejime geçtiği 1950 yılından günümüze inceleyeceğimiz dört kapsamlı istikrar programının yanında birçok programda yıllar boyunca uygulamaya konulmuştur. Bu programlar bazen dar kapsamlı, geniş kapsamlı; bazen ekonomik politik, sosyo-ekonomik veya sosyal programlar; bazen iç, dış programlar veya kısa vadeli, uzun vadeli, orta vadeli gibi çeşitli isimler altında belirlenerek kamuoyuna sunulmuştur. Kapsamlı olarak bu döneme bakıldığında, Türkiye'nin, birtakım istikrar programlarını veya komple bir program olmasa bile; zaman içerisinde istikrar önlemleri uygulamaya koyma zorunluluğu duyan bir ülke olduğu görülmektedir.

Türkiye Ekonomisinde kapsamlı bir istikrar programı özelliği taşıyan ilk önlemler 4 Ağustos 1958 yılında alınmıştır. 4 Ağustos 1958 tarihinden önce, 7 Eylül 1946'da gerçekleştirilen Cumhuriyet tarihindeki ilk devalüasyon kararı (1\$=86 Kuruştan; 1\$=2.80 TL.) bir istikrar programından çok savaş sonrası döneme ve yeni ekonomi politikalarına uyum sağlamaya, ithalatı kısımaya, ihracatı artırmaya yönelik önlemleri kapsamıştır. 1940'lı yılların ikinci yarısı gerek olayları gerekse politikaları ile yeni bir dönemin başlangıcı değilse bile onun ilk huzmelerinin görüldüğü dönemdir. Bu dönemde, Türkiye Ekonomisi o gün için çok önemli sayılan bir devalüasyonla ekonomi politikasının önemine ve ekonomi

politikasının aletlerine karşı bir bilinçlilik kazanmıştır. 1940-1950 dönemi çok partili rejime geçiş dönemi sıfatını da taşıdığından bu dönem içinde ekonomi ve ekonomi politikaları ile ilgili “eleştirili analizler” bir ilk adım niteliğinde sosyal bünyeye girmiştir¹⁰⁷. Bu dönemin en önemli özelliklerinden biriside devletçilik politikasının kısmen gevşemesidir. Ülke ihtiyaçları dikkate alınarak özel teşebbüs girişimcilerinin, yeni yatırımları, kendi kaynaklarıyla başaramayacakları anlaşılmıştır. Diğer yandan Cumhuriyetin dış yardıma ve borçlanmaya açılması da bu devrede başlamış bulunmaktadır. Nitekim 1948-1949 döneminde Marshall Planından 50 milyon dolarlık yardım alınmıştır¹⁰⁸.

A. 1950 - 1960 DÖNEMİ VE 4 AĞUSTOS 1958 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ

1. 1950 - 1960 Dönemi Türkiye Ekonomisi

1950 yılı Türkiye’de çok partili siyasi rejimin başlangıç tarihidir. 1950 yılı siyasal değişme ile birlikte, ekonomi politikasında, ekonomik konulara yaklaşım yollarında da bazı değişmeler meydana getirmiştir. 1950 yılında Türkiye Ekonomisinde otuz yıla yakın bir dönem içerisine alan bir gelenek kurulmuş bulunmaktadır. Karma ekonomi modelinin temel felsefesi değişmese bile, özel teşebbüs lehine eğilimler güçlenmiş ve ekonomik liberalizasyona ağırlık verilmiştir.

¹⁰⁷ Ahmet KILIÇBAY, **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ya.No:263,1994, s.103.

¹⁰⁸ Haluk CİLLOV, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul 1974, s.127.

Tablo 6.. Türkiye’de 1950 - 1960 Dönemi GSMH, M1, Fiyat İndeksi Gelişimleri

<u>Yıllar</u>	<u>GSMH*</u>	<u>GSMH Büyüme Hızı (%)</u>	<u>M1**</u>	<u>Toptan Eşya Fiyat İndeksi Değişim Oran(%)</u>
1950	9 694.2	7.1	1 594	-10.4
1951	11 644.3	20.1	2 018	6.2
1952	13 389.3	15.0	2 421	1.0
1953	15 607.4	16.6	2 947	2.9
1954	15 914.5	2.0	3 372	10.3
1955	19 117.4	20.1	4 214	7.6
1956	22 047.0	15.3	5 361	16.5
1957	29 309.9	32.9	6 867	18.9
1958	34 399.9	19.4	7 421	14.8
1959	43 670.0	24.8	8 699	19.8
1960	46 664.3	6.9	9 256	15.4
1961	49 535.0	6.2	10 025	2.7

Kaynak:DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

*Cari Üretici Fiyatlarıyla; Milyon TL.

**M1:Dolaşımdaki Para+Mevduat Bankalarındaki Vadesiz Mevduat+Merkez Bankasındaki Vadesiz Mev

Tablo 7. 1950 - 1960 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>İthalat (milyon\$)</u>	<u>Değişim Oranı (%)</u>	<u>İhracat (milyon\$)</u>	<u>Değişim Oranı(%)</u>	<u>İhr.İth. Kar.Or.</u>
1950	285.7	-1.5	263.4	6.3	92.2
1951	402.1	40.8	314.1	19.2	78.1
1952	555.9	38.3	362.9	15.5	65.3
1953	532.5	-4.2	369.1	9.1	74.4
1954	478.4	-10.2	334.9	-15.4	70.0
1955	497.6	4.0	313.3	-6.4	63.0
1956	407.3	-18.1	305.0	-2.7	74.9
1957	397.1	-2.5	345.2	13.2	86.9
1958	315.1	-20.7	247.3	-28.4	78.5
1959	470.0	49.2	353.8	43.1	75.3
1960	467.5	-0.5	320.7	-9.3	68.6
1961	507.2	8.5	346.7	8.1	68.4

Kaynak:DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

1950-1953 yılları ekonomide istikrarlılığın ve dengenin egemen olduğu yıllardır. Bir yandan Kore savaşının yarattığı olumlu konjonktür; bir yandan savaş döneminde birikmiş olan döviz rezervleri ve nihayet ekonominin temel sektörü tarımda yaşanan iyi hasat yılları gibi olumlu koşulların yanısıra sağlanan dış yardımlar nedeniyle ekonomide bir canlılık dönemi oluşmuştur¹⁰⁹.

1950-1953 yılları arasında para arzındaki artışlara karşın fiyatlar genel düzeyi önemli bir artış göstermemiştir. (1951 yılı bir istisnadır. 1951 yılı Kore savaşı yılıdır ve bu yıl içinde dış fiyatlar ve ithal malları fiyatları yükseldiği gibi, ihracat artışları nedeniyle, ihracat mallarının içerdeki fiyatlarında yükselmiştir.) Bunun nedeni söz konusu dönemde GSMH'nin, tarımsal üretim artışı nedeniyle hızla artmasıdır¹¹⁰. (GSMH cari fiyatlarla 1950-1953 dört yıllık dönemde ortalama %15 artmıştır.) Bu dönemde ayrıca, Kore savaşı nedeniyle dış ticaret oranları Türkiye lehine değiştiği için ithalat olanakları ve piyasa mal arzı genişlemiş, ithalat, ihracatta meydana gelen artıştan çok daha büyük bir hızla yükselmiştir. 1950 yılında %92.2 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı 1952 yılında %65.3, 1953'te %74.4 olmuştur. Bu dönemde devlet harcamalarında da önemli artışlar olmuştur. 1952 yılında devlet harcamalarındaki artış oranı %41.6, devlet gelirlerindeki artış oranı %36.2'dir.

1954 yılına gelindiğinde, 1950'lerin başında başlayan atılımın soluğu kesilmiş, yaratılan dinamizm yitirilmiştir. GSMH, hemen hemen 1953 düzeyinde kalmış, fiyatlar önceki yıla göre %10.3 artmış, ihracat ise %15 azalmıştır. Bunun nedeni, tarımsal üretim arzındaki tıkanıklıklardır. İthalattaki bu daralma Kore savaşının getirdiği olumlu konjonktürün sona ermesi ve döviz rezervlerinin tükenmesi sonucu ortaya çıkmıştır¹¹¹.

Bu dönem, Cumhuriyet tarihinin ilk büyük enflasyonlarından birinin oluşup, dönem sonlarına (1960'lara) doğru güçlenmesine yol açan ekonomik şartları hazırlamış, yine aynı dönem sonunda ciddi ekonomik darboğazlar belirmiş ve Türkiye Ekonomisi bütünü ile ilk defa bir bunalımın içine girmiştir.

¹⁰⁹ Taner BERKSOY, *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*, Savaş Yayınları, Ankara 1982, s.147.

¹¹⁰ ATAÇ, *Kuramda ve*,s.25.

¹¹¹ Mükerrerem HİÇ, "Türkiye'nin Para Politikası ve Ekonomik Gelişmesinin Ana Hatları 1950-1970", *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Meseleleri*, İstanbul Üniversitesi Yayını, No.298, İstanbul 1971, s.203.

1954 sonrası dönemde para arzı yılda yaklaşık ortalama %20 oranında artmıştır. Fakat bu artış karşısında mal ve hizmet artışı fazla olmadığı için fiyat düzeyi 1954 ve onu izleyen yıllarda hızlı ve sürekli olarak yükselmiş ve enflasyonist baskılar çoğalmıştır. Bu dönemdeki kötü koşullar, dış yardımlar üzerinde de etkisini göstermiş, Türkiye'ye yapılan dış yardımlar azaltılmış ve bu durum, enflasyonu büsbütün körüklemiştir¹¹².

2. 4 Ağustos 1958 İstikrar Önlemleri

Bu olumsuz gelişmeleri değerlendiren IMF, 1954 yılından itibaren yüksek oranlı bir devalüasyon ve diğer istikrar önlemlerinden oluşan bir programın uygulamaya konulması için Türkiye'ye baskıya başlamıştır. IMF önerilerini reddeden yönetim bu önerilere alternatif oluşturacak bir yaklaşımda oluşturamamıştır. 1954 sonrasında IMF Türkiye ekonomisinde hep devrededir ve önerileri ise tipik IMF reçetesi ürünleridir: Devalüasyon ve ekonomiyi daraltıcı önlemler¹¹³. Ekonomide yaşanan kargaşa ve derinleşen bunalıma karşı; darlık, enflasyon, fiyatlar, kar oranları gibi konularda sıkı kontrol uygulaması ve ağır ceza hükümleri getiren ünlü "Milli Koruma Yasası" çıkartılarak ekonomik hayata müdahale edilmeye çalışılmıştır¹¹⁴. Döviz olanakları kısıtlandıkça, ithalata yasaklamalar getirilmiş, ekonomide ve özellikle tarım kesiminde beliren durgunluğa, dağınık ve eşgüdümsüz kamu yatırımlarıyla çare aranmıştır. Bu önlemlerle istikrar sağlanamamış ve sonuçta 1958 yılında IMF ile müzakerelere başlanmış ve bu müzakereler 4 Ağustos 1958 İstikrar tedbirleri ile noktalanmıştır. Söz konusu ekonomik istikrar programında yer alan önlemler iki grupta özetlenebilir. İlk grupta;

1) Para ve kredi arzının kontrol altına alınması; özellikle para bazının ve böylece para arzının artmasını doğuran Merkez Bankası kredilerinin sınırlandırılması;

2) Kamu sektörünün ve özellikle KİT'lerin finansal dengeye kavuşturulması, bunun için gerekirse KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa koşullarına göre yeniden ayarlanması.

¹¹² HİÇ, s.204.

¹¹³ BERKSOY, s.149.

¹¹⁴ Koray BAŞOL, *Türkiye Ekonomisi*, AÖF Yayınları, Eskişehir, Kasım 1995, s.223.

İkinci grupta;

1) İç ve dış fiyatlar arasındaki farklılığı gidermek ve böylece dış dengenin yeniden sağlanması amacıyla Türk parasının devalüe edilmesi;

2) Ağır dış borç yükünün kredi veren ülkelerle anlaşmaya varılarak ertelenmesi ve dış kaynak sağlanması.

İç dengenin kurulmasına yönelik olarak, merkez bankası kaynaklarının dondurulması yoluna gidilmiştir. Diğer yandan özel kesimin finansman kaynakları da belli bir düzeyde dondurulmuştur. Bu önlemler çerçevesinde merkez bankasının kamu kesimine ve özel bankalarının özel ve kamu kesimine açacağı kredilere sınırlamalar getirilmiştir. Sonuçta para arzı artışı 1957'de %28.1'den, 1959'da %17.2'ye düşürülmüştür. Para ve kredi alanında alınan önlemleri geçerli kılmak ve desteklemek açısından, KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları kademeli olarak artırılmıştır.

İkinci grup önlemler içerisinde yer alan dış dengeyi sağlamaya yönelik önlemler ise, dış ticaret ve ödemelerin yeniden düzene konulmasına yönelik önlemleri kapsıyordu. Bu yönde istikrar programında öngörülen belli başlı kararlardan en önemlisi döviz kurunun yeniden ayarlanması ve kambiyo sisteminin yeniden gözden geçirilmesi ve oldukça önemli bir dış yardımla darboğazların genişlemesini sağlamaya çalışmaktır¹¹⁵. Kur ayarlaması bir defada devalüasyon biçiminde yapılmıştır. Resmi döviz kuru 1\$=280 Kuruştan, 1\$=9TL'ye çıkarılmış, fakat bu kur çoğu döviz işlemleri için geçerli olmamıştır. Primli ve tarifeli kur resmîleştirilmiş ve yaygınlaştırılmıştır.

Dört Ağustos kararlarına işlerlik kazandırmak amacıyla gerekli finansal desteğin sağlanması ve dış ödemeler dengesinin yeniden dengeye kavuşmasına olanak vermek için Türkiye'ye iki yıl boyunca 359 milyon dolar tutarında bir yardım yapılması da öngörülmüştür. ABD, IMF ve OECD'nin katkılarından oluşan bu fonun bir bölümü vadesi gelmiş bekleyen

¹¹⁵ Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 1963, s.21.

borçların ertelenmesine ayrılırken, geriye 223 milyon dolar kullanılabilir taze kredi ve yardım kalmıştır. İthalat ise, ilki 23 Eylül 1958'de uygulamaya konulan ve yılda iki kez yayınlanması öngörülen ithalat programları, "serbest liste", "kotalar" ve "anlaşmalı ülke kotaları" olmak üzere üç listeden oluşacak biçimde düzenlenmiştir. Bunların yanısıra alınan önlemler ülkenin dışta ekonomik güvenliğini artırma amacı güderken, içte de yeni ticaret ve ödemeler rejiminin sürekli olacağı, mal ve hizmet alımının normale döneceği kanısını yaymayı ve böylece stoklama ve spekülasyona gitme eğilimini kırmayı amaçlıyordu¹¹⁶.

3. İstikrar Önlemlerinin Değerlendirilmesi

1958 İstikrar önlemlerinden sonra ekonomik faaliyeti daraltıcı yönde alınan önlemler sonucunda 1960-1961 yıllarının duraklama yılları olduğu gözlenebilir. Devalüasyon ithal mallarının fiyatlarında bir artışa neden olurken; kamu kuruluşlarının uyguladıkları zamlarda, yine maliyetlerin ve fiyatların artmasına yol açmıştır. Fiyatlar 1958 Ağustos-1959 Ağustos döneminde %17, 1958 Ağustos-1960 Mayıs döneminde %20 oranında yükselmiştir. İstikrar politikalarına temel neden olarak gösterilen fiyat artışlarının 1957'de %19 ve 1958'de %15 olduğu düşünülecek olursa, 1958 Ağustos önlemlerinin, sonraki 22 aylık dönemde fiyat istikrarını sağlayamadığı görülür. Fiyat istikrarı ancak 1960 Mayıs askeri müdahalesinden sonra ve yoğun bir durgunluk pahasına sağlanmıştır. GSMH, 1960 yılında, 1959 yılına oranla %6.9 gibi az bir oranda artmış, bu durum 1961 yılında da devam etmiştir.

Dış ticarete ilişkin olarak alınan önlemlerde, devalüasyon yoluyla ulusal paranın dış değerinin düşürülmesinin ithalatı daraltıp, ihracatı artıracak umulmuştur. Ancak önlemlerden sonra, sağlanan dış kredi olanakları ve ithalatta gerçekleştirilen liberasyon, ithalat harcamalarının artmasına neden olmuştur. İthalat 1958 yılındaki 315 milyon dolar seviyesinden, 1959 ve 1960 yıllarında %49'luk artışla 470 milyon dolar seviyesine yükselmiştir. İhracat ise devalüasyonu izleyen aylarda küçük bir artış eğilimi göstermişse de, bu eğilim kısa sürede kaybolmuştur. 1958'de 247 milyon dolar olan ihracat, 1959'da 354 milyon dolara çıkmış ve 1960'da ise 321 milyon dolara gerilemiştir. Bu gelişmelere paralel olarak dış ticaret açığıda artarak, 1958'de 63 milyon dolardan 1959'da 116 ve 1960'da 147 milyon dolara yükselmiştir.

¹¹⁶ Suat ÖKSÜZ, *Türkiye'de Para ve Dış Denge*, E.İ.T.İ.A. Yayını, Eskişehir 1980, s.57.

Ekonomik durgunluk 1958-1962 döneminin en belirgin özelliği olmuştur. 1958 öncesi dönemde darboğazlar nedeniyle beliren duraklama eğilimi, 1958 ağustosundan sonra yerini uzun süren bir durgunluğa bırakmıştır. Sabit fiyatlarla ifade edilen yatırımlar, 1957'de yedi milyar TL. düzeyine çıktıktan sonra, 1962 yılına kadar bu düzeyi aşamamıştır. Yatırımlardaki duraklamaya paralel olarak üretim, özellikle de sınai üretim duraklama göstermiştir. 1958'de sabit fiyatlarla ifade edilen sınai üretim 6.9 milyar TL. iken, 1959'da 7.3 milyar TL.ye yükselmiş ve 1963 yılına kadar bu düzeyini korumuştur¹¹⁷.

1961 yılında ise, istikrar programı ile getirilen önlemler, kısmen enflasyonist baskının azalması amacına ulaşıldığı, kısmen de yaşanan durgunluk sonucu tamamıyla kaldırılmıştır¹¹⁸.

B. 1960 - 1970 DÖNEMİ VE 10 AĞUSTOS 1970 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ

1. 1960 - 1970 Dönemi Türkiye Ekonomisi

1962 yılında hazırlanan geçici bir programdan sonra Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması ile birlikte planlı döneme girilmiştir. 1963 yılı ile başlayan Birinci Beş Yıllık Plan döneminde dış ödemeler dengesi; 1965 yılı ile artan işçi döviz girişleri ile başlayan olumlu değişme dışında çok fazla etkilenmemiştir. Ancak döviz rezervleri ikinci plan döneminde daha da azalarak devam edebilmiştir. İhracatın azalması, ithalatın da kısıtlanması serbest piyasalarda döviz ve altının değerinin yükselmesine neden olmuştur. İç dengede ise bilhassa enflasyon bazında 1970 yılına doğru bir tırmanış gözlenmektedir. Ancak birinci plan dönemi eleştirilirse, bazı ekonomistler birinci plan döneminin sonuçlarını az da olsa olumlu bulmalarına rağmen (fiyat istikrarının korunmuş olması ve tatmin edici bir büyüme hızının gerçekleştirilmiş olması yönünden), planın ekonomiyi 1968-1972 dönemine (ikinci plana) sağlıklı bir ekonomik denge içerisinde hazırladığını söylemek oldukça güçtür. Ancak bu dönemde, GSMH tarımsal üretimdeki artış ve azalışlara uygun olarak dalgalanmalar göstermekle birlikte, planda öngörülen amaçlara az veya çok ulaşılmıştır. 1964 ve 1965 yıllarında GSMH'daki artış hızının

¹¹⁷ BERKSOY, s.153.

¹¹⁸ Yılmaz AKYÜZ, "Money and Inflation in Turkey 1950-1968", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No.361, Ankara1973, s.4.

önemli ölçüde düşmesi, iklim koşullarının bir önceki yıldaki kadar elverişli geçmemesi sonucu oluşan tarımsal üretimdeki azalmaya bağlıdır¹¹⁹.

Tablo 8. 1963 - 1973 Dönemi Çeşitli Ekonomik Göstergeler

<u>Yıllar</u>	<u>GSMH*</u> <u>(Milyon TL)</u>	<u>Büyüme Hızı(%)</u>	<u>Toptan Eşya Fiyat</u> <u>İndeksi Değ. Or.</u>	<u>M1</u> <u>(Milyon TL)</u>	<u>M1</u> <u>(Artış Oranı)</u>
1963	66 801.4	16.0	4.3	12 167	-
1964	71 312.8	6.8	1.2	13 999	15.0
1965	76 726.3	7.6	8.1	16 434	17.3
1966	91 419.0	19.1	4.8	19 780	20.3
1967	101 480.6	11.0	7.6	22 682	14.6
1968	163 892.7	10.9	3.2	25 968	14.4
1969	183 356.2	11.9	7.2	30 127	16.0
1970	207 814.8	13.3	6.7	35 400	17.5
1971	261 072.6	25.6	15.9	43 600	23.1
1972	314 139.6	20.3	18.0	52 900	21.3
1973	399 088.6	27.0	20.5	69 800	31.9

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

*Cari Üretici Fiyatlarıyla

Tablo 9. 1963 - 1973 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>İthalat</u> <u>(Milyon S)</u>	<u>Değişim Oranı</u> <u>(%)</u>	<u>İhracat</u> <u>(Milyon S)</u>	<u>Değişim Oranı</u> <u>(%)</u>	<u>İhracatın</u> <u>İthalatı Kar. Or.</u>
1963	687.6	11.0	368.1	-3.4	53.5
1964	537.2	-21.9	410.8	11.6	76.5
1965	572.0	6.5	463.7	12.9	81.1
1966	718.3	25.6	490.5	5.8	68.3
1967	684.7	-4.7	522.3	6.5	76.3
1968	763.7	11.5	496.4	-5.0	65.0
1969	801.2	4.9	536.8	8.1	67.7
1970	947.6	18.3	588.5	9.6	62.1
1971	1170.8	23.6	676.6	15.0	57.8
1972	1562.6	33.5	885.0	30.8	56.6
1973	2086.2	33.5	1317.1	48.8	63.1

Kaynak: DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

¹¹⁹ Sait DİLİK, "1964 Yılında Türkiye Ekonomisinin Gelişimi, İktisadi Durgunluktan Enflasyoncu Bir Eğilime", SBF Dergisi, C.XX, S.4, Ankara 1965, s.8.

1963-1970 döneminde, devlet harcamalarındaki artışa ve sürekli bütçe açıklarına karşın fiyat yükselmelerinin yavaşlamasının nedeni, para arzındaki artışların göreceli olarak az olmasıdır. 1966 yılında, para arzındaki %20.3 oranındaki yıllık artış ise, tarımsal üretimdeki yükselme ve dolayısıyla GSMH'daki artışla dengelenmiştir. Bu dönem süresince dış ticaret açığı sürekli olarak büyümüş ve özellikle son yıllarda, yapılan dış yardımlar azalmıştır¹²⁰.

Dolayısıyla Türkiye Ekonomisi Ağustos 1970 istikrar önlemlerine aşağıda belirtilen şartlar tarafından hazırlanmıştır.

a) İlgili kararlar alınmadan önce 1970 yılında dış ticaret hacminde önemli artışlar olmuş ve dış ticaret açığı %52 oranında artmıştır.

b) 1965 yılından itibaren 1970 yılına kadar ithalat fiyatlarında gerileme görülmektedir. Bu dönemde ihracat fiyatlarında da iniş çıkışlar olmuş, fakat dış ticaret hadleri genelde lehte gelişme göstermiştir.

c) 1970 yılı dış ödeme imkanları bakımından daha olumlu bir yıl olmuştur. 1970 yılında dış kaynaklardan finansmana gidilmiş ve diğer döviz gelirlerindeki önemli artışlarla (turizm, işçi dövizleri) ağustostan itibaren döviz rezervleri üst düzeye çıkmıştır.

Planlı dönemin başlangıcında ihtiyatlı olarak başlatılan içe yönelik sanayileşme 1965 sonrasında hızlandırılmıştır. Yapı bozukluğu nedeniyle; tüketime yönelik ve uluslararası ekonomiden fiyat ve maliyet açısından kopuk ve yüksek düzeyde döviz gereksinimine yol açan ve bu döviz gereksiniminin yapı değişmediği için yalnızca tarım ürünlerinden karşılanmasına yol açan ve bunun da yeterli olmadığı sanayileşme hamlesi hummalı bir şekilde sürdürülmüştür. 1964'te 411 milyon dolar olan ihracat 1969'da yalnızca 126 milyon dolar artarak 537 milyon dolara çıkmış; buna karşılık aynı dönemde ithalat, 537 milyon dolardan 801 milyon dolara yükselerek 264 milyon dolarlık bir artış göstermiştir. Bu dönemde hiç beklenmedik bir değişkenin devreye girmesi, bu tür bir dış ticaret açığının bir süre sürdürülebilmesini

¹²⁰ ATAÇ, Kuramda ve, s.29.

sağlamıştır. Bu değişken işçi dövizleridir¹²¹. 1964'te sadece 9 milyon dolar olan işçi dövizleri, hızla artarak 1969'da 141 milyon dolar düzeyine ulaşmıştır. Bu gelişme, sanayileşme hamlesini besleyen ve dış ödeme güçlüklerini erteleyen bir gelişme olmuş, ancak yeterli olmamıştır. İlave döviz ihtiyacı da dış borçlanmayla kapatılmaya çalışılmıştır. 1968'de 216 milyon dolar, 1969'da 176 milyon dolar, 1970'de 213 milyon dolar gibi yüksek düzeyde dış borçlanmaya gidilmek zorunda kalınmıştır. Bu durum söz konusu dönemin ölçülerine göre ciddi bir borç yükünün oluşmaya başladığının işareti olarak algılanabilir.

d) 1970 yılı önlemlerinden önce mal ve hizmet arzında bir yetersizlik görülmemektedir. Bununla birlikte yatırımların önemli bir kısmında henüz üretken bir safhaya geçilmemiş olması, ithalata bağımlı hammadde gereklerinin temininde karşılaşılan aksamalar gibi nedenlerle, sanayi net hasıla artış hızı plan hedefinin gerisinde kalmıştır¹²². Ayrıca tarım kesiminde de son dört yıldır hava koşulları nedeniyle hedefin oldukça gerisinde kalınmıştır. Bununla birlikte üretim açığı sürekli olarak ithalat yoluyla kapatılarak hububat fiyatının önemli ölçüde artması önlenmiştir.

e) Özellikle 1969 yılı sonuna kadar, banka kredilerinin, gelirlerle karşılanamayan devlet harcamalarının ve ücretlerdeki artışların toplam talebi yükseltmesine karşılık, üretken sektörlerin büyüme hızlarındaki yavaşlama sonucu ekonomi, genel olarak sinsi bir enflasyonist baskı altına girmiştir. Bu enflasyonist gelişme, yukarıdaki nedenler sonucu 1957 ve 1958 yıllarındaki kadar şiddetli olmayıp daha çok sinsi ve sürekli olarak kendisini göstermiştir¹²³.

1966 yılından itibaren IMF, Türkiye'ye döviz kurunun aşınmış olduğu gerekçesi ile devalüasyon yapılması gerektiğini önermiş ve bu önerisini her yıl tekrarlamıştır. Bu arada IMF, denetimini yaygınlaştırmakta ve ekonomi politikalarına göz kulak olmanın yanısıra, kamu ve özel kesimin piyasa ekonomisine uyum gösterecek şekilde düzenlenmesini öngören temel yasaların çıkartılması için de öneriler getirmektedir¹²⁴. Ekonomide döviz darboğazı artık daha açık bir hale gelmiştir ve IMF önerilerinin geri çevrilmesi kredi akımında da tıkanıklıkların

¹²¹ BERKSOY, s.147.

¹²² Nazif EKZEN, 1946-1958-1970 Devalüasyonları, Ankara 1971, s.100.

¹²³ 1971 Programı Sonuçları, DPT, s.19.

¹²⁴ Yalçın DOĞAN, IMF Kısılcığında Türkiye 1946-1980, Toplum Yayınevi, Ankara 1980, s.116.

başlamasına yol açabileceğinden IMF ile müzakerelere gidilmiş ve 10 Ağustos 1970 programı uygulamaya konulmuştur.

2. 10 Ağustos 1970 İstikrar Önlemleri

10 Ağustos 1970 önlemleri başta bir devalüasyon ve bunu izleyen bir dizi önlemlerden oluşmaktadır. 1970 ağustosunda ortaya çıkan döviz darboğazını gidermek, iç ve dış fiyatlar arasında gerekli dengeyi sağlamak gibi amaçlarla TL.'nin değeri yeniden ayarlanarak, dolar kuru 1\$=9TL'den 1\$=15TL'ye çıkartılmış, yani TL. %66 oranında devalüe edilmiştir¹²⁵. Gerçekleştirilen devalüasyona ilave olarak Ağustos 1970 programı para-kredi ve faiz politikaları ve aynı zamanda maliye politikaları ile desteklenmiş bir bütün olarak görülebilir.

Faiz oranları araç olarak kullanılmış; mevduat ve kredi faiz oranları artırılmıştır. İhracat kredileri ve tarımsal krediler dışındaki kredilere uygulanan faiz oranlarının artırılması yolu ile sektörel kredi talebi etkilenmiştir. Faiz oranları, mevduatta ve kredilemede bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu kullanım ancak Bakanlar kurulunun kararı ile olmaktadır. İdari kararlar ile, tarım ve ihracat için uygulanan kredi faizleri düşük tutulmuştur. Diğer taraftan, Merkez Bankası, doğrudan ve dolaylı kredilerinde 1970 yılı sonu itibariyle belli limitlere uymayı IMF'ye taahhüt etmiştir¹²⁶.

1970 programında, para-kredi ve faiz politikaları, talep hacmini kontrol etmek amacının yanısıra kaynak tahsisi sürecinde kullanılmak amacıyla realize edilmiştir. 1970 istikrar programında yer alan vergi önlemleri de (özellikle işletme vergisi ve emlak vergisi) toplam talebin kontrolünde önemli bir imkan yaratmıştır. Finansman kanunu ile yeni vergiler getirilmiş, eski vergilerde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Vergi düzenlemelerinin sağladığı bu olanak, para-kredi politikalarının amacına uygun kullanımı sağlamıştır.

Dış ticaret ve ödemelere ilişkin önlemler dizisinde; ithalatın daha büyük bir oranının serbest liste kapsamına alınması, ithalat teminatlarının yaklaşık %50 oranında indirilmesi,

¹²⁵ Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, s.51.

¹²⁶ Osman KİLİTKİRAN, *İstikrar Programı ile İlgili Ders Notları*, 1981, s.3.

damga resminin %25'ten %10'a düşürülmesi, ihracatta vergi iadesi sisteminin düzene sokularak ve çeşitlendirilerek sürdürülmesi yer almaktadır. Bu arada taban fiyatlarının yükseltilmesi ve KİT'lerce üretilen mal ve hizmetlere zam yapılması da önlem paketinin kapsamı içerisinde bulunmaktadır. Ayrıca devlet memurlarının maaşları da yeniden düzenlenerek artırılmıştır¹²⁷.

3. İstikrar Önlemlerinin Değerlendirilmesi

1970 Ağustosunda alınan kararların uygulama sonuçlarını tam anlamıyla değerlendirmek mümkün görünmemektedir. Alınan kararların üzerinden yaklaşık yedi ay geçtikten sonra, kararları alan hükümetin yerine yeni bir hükümet gelmiştir. Bu dönemde devalüasyon ile birlikte alınmış olan kimi kararların uygulaması durdurulmuş ve bazı yeni kararlarda alınmıştır. Ayrıca 1971 yılında Bretton-Woods sisteminin işlerliğini yitirerek, güçlü paraların dalgalanmaya bırakılması ve dolardan mala kaçışın, özellikle hammaddelere yönelişin başlaması dış ticaret hadlerinin az gelişmiş ülkelerin lehine (kısa bir süre için) dönmesine neden olmuştur. Tüm bu koşullar düşünüldüğünde 1970 devalüasyonu sonrasında değerlendirilmesi geniş bir perspektifte olmalıdır¹²⁸.

Fiyatların 1965 sonrasında bir artış eğilimine girmesiyle birlikte, Türkiye ekonomisinde bir iç dengesizlik olduğuna dair güçlü belirtiler yoktur (Ulusal üretim %6 civarında artmış, sınai üretim 1970 yılına kadar %7-10 artış sağlamıştır). Bununla birlikte dış dengesizlik söz konusudur ve hızla artmaktadır. İhracatta duraklama, hatta 1969 ve 1970'de gerileme söz konusu iken ithalat hızla artmıştır. Bu koşullarda oluşan dış ödeme açığı, işçi dövizleri ve borçlanmayla kapatılmaya çalışılmış, fakat 1970'de sona gelmiştir. Bu tablo, 1970 operasyonunun taze dış borçlanma olanakları yaratmak için yapıldığı izlenimi vermektedir. Açıklanan önlemler klasik IMF reçetesinin unsurlarını taşımakla birlikte, 1970 önlemlerinde ağırlık devalüasyondadır¹²⁹. Devalüasyon sonrası, önlemlerin dış finansmanı için IMF'den 950 milyon dolarlık kredi kullanımı sağlanmıştır.

¹²⁷ 1958 ve 1970 Devalüasyonlarının Karşılaştırılması, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, s.46.

¹²⁸ ÖKSÜZ, s.89.

¹²⁹ Ayrıntılı Bilgi İçin Bakınız: Yalçın DOĞAN (1980), s.117-123.

Ekonomide, yapılan devalüasyonun başarısı, dış ticaret kalemlerinde umulan gelişmeleri yaratmasına bağlıdır. Devalüasyon ihracatta bir artışa yol açmıştır. 1970'de 588 milyon dolar olan ihracat, 1971'de 676, 1972'de 885 milyon dolara ulaşmış, 1973'de ise 1 milyar doları aşmıştır. Bu olumlu gelişmeye devalüasyonun yanısıra dünya hammadde piyasalarında görülen genişleme, sanayi ürünleri ihracatının hareketlenmesi ve bu tür ürünlere yönelik teşvik önlemleri yol açmıştır. (Sınai ürünlerin toplam ihracattaki payı 1970'de %17.2'den 1972'de %31.6'ya ve 1973'te %37.1'e çıkmıştır)¹³⁰. Diğer taraftan ithalat, ekonominin üretim yapısına bağlı olduğundan fiyat ayarlamalarından etkilenmemiştir. 1970 önlemleri büyük oranda taze para istemiyle alındığından, önlemleri izleyen dönemde ithalat sıkıntısı hafiflemiş ve döviz harcamaları artmıştır. İthalat hızla artarak üç yıl içinde bir misli katlanmıştır. 1969'da 801 milyon dolar olan ithalat, 1972'de 1.5 milyar doları, 1973'te 2 milyar doları aşmıştır. Dolayısıyla, dış ticaret açığıda 1969'da 264 milyon dolardan, 1972'de 678 milyon dolara, 1973'te 769 milyon dolara çıkmıştır. 1970 önlemlerinin temel nedeni olan dış ödeme açığı açısından duruma bakılırsa, önlemlerin bu yönde umulan sonucu sağlamadığı görülür.

Ağustos 1970 önlemlerinden olumlu yönde etkilenen en önemli değişken işçi dövizleridir. Önlemlerin uygulanması ile işçi döviz girişleri büyük miktarda artmış ve bunun da etkisiyle 1973 yılında ilk kez ödemeler dengesi fazla vermiştir. Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM) uygulaması ile hızla dışarıdan kısa vadeli borçlanılmış, giderek artan dış ticaret açığı önce işçi dövizleriyle, daha sonra dış borçlanma ile karşılanmıştır. Rezervler 2 milyar doları bulmuş ve işçi döviz gelirleri ihracat gelirlerine yaklaşmıştır¹³¹. 1969 yılında 141 milyon dolar olan işçi dövizleri 1970'de 273 milyon dolara çıkmış, sonraki yıllarda katlanarak büyümüş 1974'te 1.5 milyar dolara yaklaşmıştır. Bu durum daha sonraki yıllarda da görülebileceği gibi işçi dövizlerinin kur değişmelerine duyarlılığına iyi bir örnektir.

10 Ağustos 1970 önlemleri, görüldüğü gibi döviz gelirlerini olumlu yönde etkilemekle birlikte, döviz harcamalarını daraltmadığı için umulan sonuçları sağlayamamıştır. Türkiye ekonomisi 1970'lerin başından itibaren gittikçe hızlanan bir enflasyon sürecine girmiştir.

¹³⁰ Dündar SAĞLAM, Fethi HEPER, *Türkiye Ekonomisi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ankara 1985, s.198.

¹³¹ Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul 1996, s.397.

Gerekli dış kaynağın sağlanması için önlemler uygulanmış, ancak, sağlanan taze paranın verdiği rahatlıktan sonra tekrar başlanılan noktaya dönmüştür. 1970 sonrası dönemde IMF ile ilişkiler açısından 1975'e kadar ölü dönem olarak nitelenebilir. 1971'de doların devalüasyonu ve uluslararası para sisteminin çöküşü, kısa bir süre IMF'nin etkisizleşmesine yol açmış ve petrol zamları sonucu petrodolarların yeniden dolaşıma girmesi Türkiye'ye ve kredi arayan ülkelere IMF denetimi dışında kredi bulma kolaylığı sunmuştur.

C. 1970 - 1980 DÖNEMİ VE 24 OCAK 1980 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ

1. 1970 - 1980 Dönemi Türkiye Ekonomisi

1970 - 1980 arasındaki dönemin önemli özelliklerinden biri kamu sektörünün yüksek oranlı açıklar vermesi ve bunun açık finansmanla finanse edilmesidir. Bu dönemde özellikle kamu sektörünün yatırımlarının GSMH'ya oranı, kamu tasarruflarının GSMH'ya oranından büyük olmuştur. Ayrıca kamu tüketim harcamalarında da hızlı bir artış gözlenmiştir. Bunlara KİT açıkları da eklenince, özellikle 1975 yılından başlayarak iç finansman sorunu büyük boyutlara ulaşmıştır. Ek ödeneklerin sağlandığı merkez bankası avans olanakları sonuna kadar kullanılmıştır. Merkez bankasının kamu sektörüne açtığı kredilerin, bankanın toplam kredilerinin %95'ine ulaştığı olmuştur. Bu dönemde merkez bankasının özel sektöre yönelik net kredilerindeki artışlar tamamen durmuş hatta azalış göstermiştir.

Yine bu dönemin bir başka özelliği de enflasyon oranına göre düşük faiz politikalarıdır. Özellikle 1980'li yıllara doğru vadeli mevduatlara ödenen reel faiz oranları sürekli eksi değerler almıştır. Örneğin 1979'da reel faiz oranı -27.2'dir. Bu durum özellikle 1978-1979 yıllarında reel tasarruf mevduatlarının azalmasına neden olmuş ve böylece ekonomik kalkınmanın finansmanı sorunu ortaya çıkmıştır. Faiz oranlarının bu denli negatif değer almasında, faiz oranlarının yetkili para otoritelerince tespitinde sürekli olarak kamu sektörünün finansman açıklarının göz önünde tutulmuş olması, kamu açıklarının daha ucuz finansmanı için devlet iç istikraz tahvilleriyle genel faiz oranları arasında bir denge kurulmaya çalışılması rol oynamıştır. Diğer taraftan bu durum faizin bir maliyet ögesi olmaktan çıkmasına neden olmuştur. Girişimciler faiz yükünü düşünmeksizin olabildiğince kredi bulma olanaklarını

artırmıştır. Böylece bazı firmaların öz kaynak/yabancı kaynak dengeleri, yabancı kaynaklar lehine bozulmuştur. 24 Ocak kararlarından sonra bir çok firmanın finansal darboğaza girmesinde bunun önemi büyüktür.

Tablo 10. 1974 - 1980 Dönemi Çeşitli Ekonomik Göstergeler

<u>Yıllar</u>	<u>GSMH*</u> <u>(Milyon TL.)</u>	<u>GSMH**</u> <u>Artış Hızı(%)</u>	<u>GSMH***</u> <u>Artış Hızı(%)</u>	<u>M1</u> <u>Milyon TL.)</u>	<u>M1</u> <u>Artış Hızı(%)</u>	<u>Toptan Eş.Fiy.İnd.</u> <u>Değ. Or. (%)</u>
1974	537 677.6	34.7	3.3	88 800	---	29.9
1975	690 900.8	28.5	6.1	117 600	32.4	10.1
1976	868 065.8	25.6	9.0	150 400	27.8	15.6
1977	1 108 270.7	27.7	3.0	209 200	39.0	24.1
1978	1 645 968.5	48.5	1.2	283 700	35.6	52.6
1979	2 876 522.9	74.8	-0.5	444 400	56.6	63.9
1980	5 303 010.2	84.4	-2.8	704 000	58.4	107.2

Kaynak:DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

* Cari Üretici Fiyatlarıyla

** Cari Fiyatlarla

*** 1987 Sabit Fiyatlarıyla

Tablo 11. 1974 - 1980 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>İthalat</u>	<u>İthalat Değişim</u>	<u>İhracat</u>	<u>İhracat Değişim</u>	<u>İhracat/İthalat</u>
1974	3 777.6	81.1	1 532.2	16.3	40.6
1975	4 738.6	25.4	1 401.1	-8.6	29.6
1976	5 128.6	8.2	1 960.2	39.9	38.2
1977	5 796.3	13.0	1 753.0	-10.6	30.2
1978	4 599.0	-20.7	2 888.2	30.5	49.8
1979	5 069.4	10.2	2 261.2	-1.2	44.6
1980	7 909.4	56.0	2 910.1	28.7	36.8

Kaynak: İstatistik Göstergeler, 1923 - 1995

Türkiye Ekonomisi 1970'lerin başından itibaren, gittikçe hızlanan bir enflasyon sürecine girmiştir. 1969 yılının sonlarından itibaren fiyatların düşük oranlarda olmakla birlikte normalin üstünde artışlar göstermesi ile başlayan enflasyon, 1970 enflasyonundan sonra hızlanmış ve 1971 yılından itibaren de ekonominin tüm istikrarı bakımından tehlikeli bir görünüş almıştır. Enflasyon olgusu, bir taraftan dünya konjonktüründeki olumsuz gelişmeler ve

ülkemizde talebin yapay bir biçimde parasal yönden desteklenmesi (1975 - 1980 arası Mı yıllık ortalama artış hızı %41.6'dır), diğer taraftan, döviz ve enerji darboğazlarının yarattığı üretim eksiklikleri nedeniyle, sürekli ve şiddetli bir hale gelmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1968 - 1972), fiyatlar genel düzeyindeki yıllık ortalama artış %10.5 dolayında iken, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1973 - 1977), yıllık ortalama artış hızı toptan eşya fiyatlarında %15.2, tüketici fiyatlarında %19.8'e yükselmiş ve sırasıyla 1978'de %52.6, 1979'da %63.9 ve 1980'de %107.2'ye çıkmıştır¹³².

1973-1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde GSMH düzeyinde planda öngörülen hedeflere de ulaşamamıştır. Bunda, uluslararası düzeyde ortaya çıkan petrol bunalımı ve Türkiye'nin ilişkilerinin yoğunlaştığı Batı ekonomilerinde petrol bunalımının başlattığı gelişmeler ile enerji ve ithalata bağlı hammadde arzında zaman zaman ortaya çıkan tikanlıklar, sınai üretim ve plan döneminin ilk ve son yıllarında tarımsal üretimde öngörülen amaçlardan geri kalmalar etkili olmuştur¹³³.

1973 yılı sonlarında petrol fiyatlarındaki aşırı artışlarla birlikte dış ticaret açığı büyümüş ve bu açık son üç yılda çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Dış ticaret açığının, yapısal bir nitelik ve önemli boyutlar kazanmasında ihracatın istenilen düzeyde gerçekleşmemesi, ithal edilen mal fiyatlarının dünya pazarlarında yükselmesi, sanayimizin dışa bağımlılığının giderek artması ve petrol tüketimindeki hızlı gelişme gibi etkenler rol oynamıştır. 1977 yılından sonra ise döviz darboğazı ciddi sıkıntılar yaratmıştır. 1977 yılında vadesi gelen DÇM'ler ödenememiştir. 1978 yılında ödenecek dış borçlar 4.8 milyar dolara yükselmiştir. Bunun 1.4 milyar doları DÇM, 1.5 milyar doları ise mal karşılığı ithalattan doğan borçtur¹³⁴.

Ekonomideki genel gidişin giderek kötüleşmesi karşısında hükümetler, Nisan 1978 ve Mart 1979 tarihlerinde birbirine benzer iki istikrar paketini yürürlüğe koymuşlardır. 1978 ve 1979 istikrar önlemlerinin temel amacı dış ödemeler dengesini sağlamaktır. Çünkü 1970'li yılların ikinci yarısından sonra şiddetlenen ekonomik bunalımın belirgin göstergesi, döviz

¹³² ATAÇ, **Kuramda ve.....**, s.29-30.

¹³³ **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1985**, TC. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 1979, s.7.

¹³⁴ Mükerrerem HİÇ, **Türkiye Ekonomisinin Analizi**, İstanbul 1980, s.214.

darboğazı dolayısıyla ödemeler dengesi açıklarıdır. Diğer amaçlar ise enflasyonun düşürülmesi ve KİT açıklarının kapatılmasıdır. Bu amaçlara ulaşmak için, IMF ile anlaşarak yürürlüğe konulan önlemler arasında şunlar yer almaktadır.

- TL. dolar karşısında 1978 yılında %23, 1979'da %28.6 oranında devalüe edilmiştir.
- KİT ürünlerine büyük oranda zam yapılacak;
- Emisyon artışına sınırlama getirilecek;
- İthalat kısıllacak ve ihracat teşvik edilecek;
- Yatırım harcamaları kısılarak kalkınma hızı düşürülecek;
- Tarım ürünlerini destekleme alımlarının kapsamı daraltılacak;
- DÇM uygulamasına son verilecek;
- Çalışanların ücret ve maaş artışlarına sınırlama getirilecektir.

1978 ve 1979 istikrar önlemleri o dönemde Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasal istikrarsızlık nedeniyle kararlılıkla uygulanamamıştır. Bu sebeple dış kredilerden de çok az miktarda yararlanılabilmıştır. Önlemler uygulamaya konulsa idi 1978 programı için 640 milyon dolar, 1979 programı için ise 1.8 milyar dolar kredi alınacak ve dış denge bu şekilde sağlanacak idi. Programın uygulanamaması sonucu, ücret ve maaşlara sınırlama getirilememiş, kamu harcamaları kısılanamamış, vergi gelirlerinde artış sağlanamamıştır. Bunun sonucunda bütçe açıkları kapatılamamıştır.

Özetle belirtilirse, 1978 ve 1979 istikrar önlemleri kendi içlerinde bütünlük göstermedikleri ve dönemin iç ve dış şartları kararların uygulanmasına imkan tanımadığı için başarılı olamamıştır¹³⁵. 1978 ve 1979 yıllarında yürürlüğe konulan istikrar programlarının siyasal istikrarsızlık ve zayıf hükümetler sebebi ile etkin bir şekilde uygulanamaması sonucunda, yeni bir istikrar programı hazırlamak gerekli olmuştur. 24 Ocak 1980 istikrar programı, yukarıda özetlenen ortamda hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

¹³⁵ Korkut BORATAV, *Krizin Gelişimi ve Türkiye'nin Alternatif Sorunu*, İstanbul 1984, s.123.

2. 24 Ocak 1980 İstikrar Önlemleri

1978 - 1979 döneminde uygulanan birkaç başarısız istikrar girişiminden sonra, yapısal dönüşümü de içeren geniş kapsamlı bir istikrar programı Ocak 1980'de IMF'nin de desteğiyle uygulamaya konmuştur. 24 Ocak 1980'de uygulamaya başlanılan ekonomik istikrar programı yalnızca ekonominin karşı karşıya bulunduğu istikrarsızlıklar ile mücadeleyi değil yeni bir ekonomik gelişme anlayışını da beraberinde getirmektedir. Sözü edilen önceki istikrar programları gibi, istikrarsızlığın parasal bir olgu olarak düşünüldüğü ve çözümün parasal düzenlemelerde arandığı 1980 sonrası bu önlemler, devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünü azaltıp, piyasa mekanizmasına daha çok ağırlık veren bir ekonomik görüşe dayandırılmıştır¹³⁶. 24 Ocak 1980 istikrar programı uygulamasında öngörülen başlıca önlemler şu şekilde sıralanabilir:

a) Devletin piyasaya müdahalesinin en aza indirilmesi ve piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması: 24 Ocak kararlarında amaçlanan bu önlem, alınan diğer tüm önlemlerin hepsinden daha önemli sayılabilir. 24 Ocak ve sonrasında alınan kararlarla, piyasa mekanizmasını yeniden kurmak değil, esasen varolan, fakat bozuk ve aksak işleyen mekanizmanın önündeki engeller, yani piyasayı işletmek için onun işlemini engelleyen bazı kısıtlayıcı sebepler ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Esasen 24 Ocak kararlarında, zihniyetin değişmesine hizmet edecek, piyasa mekanizmasının işleminde zorunlu olacak müesseselerin ve mekanizmanın kurulması gibi, uzun vadeli, yapısal değişmeye yol açacak nitelikteki tedbirler çok az yer almıştır¹³⁷. Bu yönde alınan kararlar arasında; madenlerin kamulaştırılması kararı iptal edilmiş, sigara tekeli kaldırılmış, Fiyat Saptama ve Kontrol Koordinasyon Komitesi kaldırılmış; 29 Aralık 1984 tarihinde alınan kararlardan sonra da kamu kesimini daraltmak ve finansman kaynağı sağlamak için 1985'te Gelir Ortaklığı Senetlerini halka satmak ve 1987 sonunda da kara dönük çalışan kamu kuruluşlarının hisse senedi çıkarılarak veya doğrudan mülkiyetinin satılması söz konusu olmuştur.

¹³⁶ Beyhan ATAÇ, *Maliye Politikası*, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir 1991, s.190.

¹³⁷ KILIÇBAY, s.169.

b) Enflasyonu yavaşlatmak ve fiyat istikrarını sağlamak: Bu dönemde alınan kararların temel özelliklerinden biri enflasyonla; para arzını ve kamu harcamalarını sınırlamak suretiyle, talebi kısarak mücadele etmektir. Bir ekonomide enflasyonun düşürülmesi için para ve maliye politikalarının bu şekilde kullanılması fiyat artışlarının talep fazlasından kaynaklandığı görüşüne dayanmaktadır. Devlet, para politikasının yapıcısı ve yürütücüsü olarak “sıkı para politikasına” yönelmiş ve para-kredi kıt bir hale gelmiştir. Bu da 24 Ocak programının sıkı para politikasına ağırlık veren “Monetarist” yönünü oluşturmuştur. Sıkı para politikası 24 Ocak’ın en çok tartışılan konularından biri olmakla birlikte buradaki tutumun anti-enflasyonist politikanın yürütülmesinde önemli rolü olmuştur.

c) Döviz gelirlerini artırmaya yönelik önlemler: İstikrar programı çerçevesinde dolar karşısında TL’nin sürekli olarak ayarlanması ve fiyatların piyasada serbestçe belirlenmesine çalışılmıştır. Böyle bir önleme başvurulmasının temel nedenleri şu şekilde sıralanabilir.

- Kısa dönemde genel olarak resmi ve karaborsa fiyatları arasındaki farkı azaltmak;
- Uzun dönemde ise ihracat malları fiyatlarının düşürülmesi yolu ile ihracatı artırmak, ithalatı azaltmak;
- Yurt dışında çalışan işçilerin gönderdikleri döviz miktarında bir artış sağlamaktır.

Bu amaçlarla 24 Ocak 1980 tarihinde TL. dolar karşısında yaklaşık %49 oranında devalüe edilerek, dolar kuru 47 TL.’den 70TL.’ye çıkarılmıştır. 24 Ocak 1980 tarihinden 1 Mayıs 1981 tarihine kadar olan dönemde de, %5’leri aşmayan mini devalüasyonlara devam edilmiştir. 1 Mayıs 1981 tarihinde ise kurların uluslararası piyasalar ile ekonomideki gelişmeler dikkate alınarak günlük olarak tespit ve ilanı konusunda T.C. Merkez Bankasına yetki verilmiştir. Böylece bir yandan günlük kur uygulamasına geçilirken diğer yandan kurların Maliye Bakanlığınca belirlenmesi şeklindeki uygulamaya da son verilmiştir.

Döviz gelirlerini artırmaya yönelik önlemler içerisinde ihracatı teşvike özel bir önem verilmiştir. Bu dönemde ihracatçılara başlıca;

- İhracata vergi iadesi;
- İmalatçı-ihracatçılara belirli ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla ihracatı teşvik belgesine istinaden döviz tahsisi uygulaması;
- Belirli ihtiyaçlarla ilgili döviz transferlerinde ihracatçılara öncelik sağlanması;
- Gümrük muafiyetli ithalat;
- Çeşitli ihracat kredileri;
- İhracatçı sermaye şirketlerinin kurulmasına yönelik olarak tanınan kolaylıklar;
- Kurumlar vergisi istisnası gibi teşvikler tanınmıştır.

d) İthalatın Liberalizasyonu: Yukarıda sayılan, Ocak 1980’de ihracatı teşvik amacıyla alınan bazı kararlardan sonra dış ticaretin libere edilmesine yönelik olarak bazı tedbirler alınmış ise de, ithalatta liberalleşme çabaları 1980-1982 döneminde oldukça sınırlı kalmıştır. Bu dönemde ithalat rejiminde yapılan başlıca değişiklikler şunlardır:

- İthalde alınan damga vergisi oranı %25’ten %1’e indirilmiştir.
- 1981 Ocakta kotaya tabi mallar listesi kaldırılmış, ithalatı daha az sınırlayıcı Bir Nolu Liberasyon listesi genişletilmiştir.
- İthalatta alınan teminat oranları düşürülmüştür.
- “Fon Ödenmek Suretiyle İthal Edilecek Maddeler” listesi oluşturularak bu listeden yapılan ithalat herhangi bir merciden izin alınmaksızın, doğrudan aracı bankalara müracaat edilerek gerçekleştirilmiştir.
- 1982’de Bir Nolu Liberasyon listesi oluşturularak ithalatın liberalleştirilmesi eğilimi sürdürülmüştür.

Bu önlemlere ilave olarak 1983’te yabancı ülkelerle mal karşılığı yapılan ticarete son verilip bütün ithalat işlemlerinin konvertibl dövizlerle yapılması esası getirilmiştir. Nihayet Aralık 1983 ve Ocak 1984’te yapılan düzenlemelerle ithalat listeleri ayrı başlıklarla yeniden oluşturulmuş, gümrük ve istihsal vergileri değiştirilmiş, döviz tutma ve kullanma konusunda geniş marjlar tanınmıştır.

e) **Yabancı sermaye girişlerinin artırılmasına yönelik önlemler:** Kamu yatırımlarındaki artışın telafi edilmesi, yeni teknoloji girişinin hızlandırılması, dış borçlanmanın sınırlandırılması, sanayinin dışa açılmasını kolaylaştırma gibi amaçlarla, yabancı sermayenin yapacağı dolaysız yatırımlara büyük teşvikler getirilmiştir. Yabancı sermaye ile ilgili işlemlerin bir merkezden yürütülmesi ve işlemlerin çabuklaştırılması amacı ile, Başbakanlığa bağlı bir “Yabancı Sermaye Dairesi” kurulmuştur.

f) **Yeni tasarruf, faiz, kambiyo politikaları uygulaması:** Bu konudaki önlemlerle; faiz hadlerinin yükseltilmesi ile tasarrufları artırmak ve talebi kısmak amaçlarına ulaşılmaya çalışılmıştır. Faiz oranlarıyla ilgili en önemli gelişme 1 Temmuz 1980 tarihinden itibaren kredi faizleri ile vadeli tasarruf mevduatı faizlerinin serbest bırakılması olmuştur. Faizlerle ilgili olarak alınan diğer kararlar ise şunlardır¹³⁸.

-Bankalar ile borç alanlar, veya bankalar ile mudiler arasında tesbit edilecek faiz oranları konusunda, Türkiye Bankalar Birliğinin kararı ile herhangi bir kısıtlama getirilmeyecektir.

-Bankalar hamiline yazılı mevduat sertifikası çıkartabileceklerdir.

-Yurt dışında çalışan Türk işçileri tarafından gönderilen dövizlerin kesin satışı yolu ile açılacak tasarruf mevduatına, beş puan fazla faiz uygulanacaktır.

-Bankalar kredi müşterilerini durucu veya bloke mevduat bulundurmaya zorlayarak veya benzeri eylemler yolu ile ilave menfaat sağlayamayacaklardır.

-Mevduat munzam karşılıklarına TC. Merkez Bankasınca verilen yıllık faiz oranları artırılmıştır.

¹³⁸ APAK, s.188.

3. İstikrar Önlemlerinin Değerlendirilmesi

1970'lerin sonunda, Türkiye ekonomisinin içerisine düştüğü ödemeler dengesi krizinin sonucunda, yukarıda ana hatlarıyla sayılan, 24 Ocak 1980 kararları ile başlayan ve 1988 yılı sonunda biten yeni bir düzenleme dönemine girilmiştir. 24 Ocak 1980 istikrar politikaları, esasen Türkiye'nin önceki yıllarda uyguladığı istikrar politikalarından köken, amaç, nitelik ve içerik olarak çok farklı değildir. Yine IMF kökenlidir ve önceki uygulamalardaki gibi, bunda da ekonomiyi daraltarak, daha düşük bir gelir düzeyinde, kısa dönemli bir denge sağlamak amaçlanmıştır. İstikrarsızlık yine, talep şişmesine neden olan parasal bir olgu olarak algılanmış ve çözüm yine parasal düzenlemelerde aranmıştır. 24 Ocak önlemlerini önceki uygulamalardan ayıran en önemli özellikler ise, uygulanan tüm istikrar politikalarının piyasa ekonomilerine yönelik uygulamalar olmasına rağmen, 24 Ocak uygulamasının ekonomiyi bu yönde yeniden örgütlemeye çalışırken, ekonomide devletin etkinliğini sınırlamak amacına yönelik niyetleride taşımasıdır. Aynı bağlamda, 24 Ocak önlemleri ekonominin dışa dönük biçimde yeniden örgütlenmesini de ana felsefelerinden biri olarak almıştır. Bunun anlamı, ithal ikameci kalkınma stratejisini değiştirmek, yerine ihracata yönelik kalkınma stratejisi olarak bilinen ve temelde ekonomiyi uluslararası verilere ve tercihlere göre düzenlemeyi amaçlayan bir yaklaşımı ikame etmektir. Bu amaçlarla Türkiye, yukarıda ana hatları ile sayılan ihracatı teşvik ve ithalatı serbest bırakan yeni politikalarını uygulamaya koymuştur. İhracatın artırılması ile ekonominin düzenli ve sürekli döviz geliri sağlama sorunu çözülmeye çalışılmıştır. 1980 yılına kadar dış ticaret açığının temel nedeni olarak, aşırı değerlenmiş TL. görülmüş, bu nedenle döviz kuru 25 Ocak 1980 tarihinde 1\$=70TL. olarak belirlenmiş, 1 Mayıs 1982 tarihine kadar TL'nin yabancı paralar karşısında değeri sık sık %1.5-5.5 oranında düşürülerek kontrollü esnek kur sistemi uygulamasına geçilmiştir. Böylece Türkiye, paranın dış değerini düzenli bir şekilde düşürerek ihracata canlılık kazandırmaya yönelik "aktif kur politikası"nı yürürlüğe koymuştur¹³⁹. Merkez bankası günlük döviz kuru uygulamasına 29 Aralık 1983 tarihinde son vermiş, sadece TL'nin ABD doları cinsinden esas kurunu günlük olarak belirleyip ilan etmeye başlamıştır¹⁴⁰.

¹³⁹ Vural SAVAŞ, *Türkiye Ekonomisi ve İstikrar Politikaları, 1980-1985 Dış Ticaretimizin Yapısı 1977-1985*, Marmara Üniversitesi Türkiye Ekonomisi Araştırma Merkezi, İstanbul 1986, s.17.

¹⁴⁰ Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim ve Yapısal Değişim*, Eskişehir 1994, s.298.

Sistemde merkez bankasının döviz kurlarının +/- %6 dalgalanma marjını aşması durumunda ne şekilde müdahale edeceğinin belirtilmemiş olması ve bankanın belli bir spesifik kurdan her an döviz alıp satma imkanına sahip olduğunun açıkça ortaya konmamış bulunması, uygulanan politikanın başarısını engellemiş ve uygulamada aksaklıklara yol açmıştır. Bunların yanısıra, döviz kurlarının serbest piyasa koşulları altında belirlendiği söylenebilir. Merkez bankasının zaman zaman döviz piyasasına yaptığı müdahaleler her ülkede karşılaşılan ve serbest kur sistemine engel oluşturmayan bir sistemdir. 1980 yılından sonra izlenen liberal ve dışa açık ekonomi politikaları sonucunda, TL'nin sınırlı bir konvertibl para olması kısmen sağlanabilmiştir.

1980 öncesi aşırı koruma ve Türk parasının yabancı paralar karşısındaki değerinin düşük tutulması, özünde ihracat potansiyeli bulunan sektörlerden yeterince yararlanılamaması sonucunu doğurduğundan; bu sapmanın giderilmesi ve bununda ötesinde 1985 yılına dek TL'nin bu kez de değerinin altında tutulması politikası izlenmiştir.

Tablo 12. 1980-1989 Dönemi Döviz Kuru, Enflasyon Oranları Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>Döviz</u>	<u>Nominal Kur</u>	<u>Toptan Eşya Fiy. İndeksi</u>
1980	76.0	102.5	107.2
1981	110.2	45.0	36.8
1982	160.9	46.0	25.2
1983	224.0	39.2	30.6
1984	364.9	62.9	52.0
1985	518.3	42.1	40.0
1986	669.4	29.1	26.7
1987	855.7	27.8	39.0
1988	1420.8	66.0	70.5
1989	2120.8	49.3	63.9

Kaynak: DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

Tablo 12'de de görüldüğü gibi nominal kur artış hızları yıllık fiyat artışlarının üzerinde gerçekleşmiştir. İzlenen bu politika ve diğer teşvikler ihracatın hızlı gelişmesinde önemli rol oynamışlardır. Türkiye'nin dış ticareti 1980-1989 döneminde önemli gelişmelere sahne olmuştur.

Tablo 13. 1980 - 1989 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>İthalat*</u>	<u>Değ.Or.</u> <u>(%)</u>	<u>İhracat*</u>	<u>Değ.Or.</u> <u>(%)</u>	<u>DışTicaret</u> <u>Dengesi*</u>	<u>İhr./GSMH</u> <u>(%)</u>	<u>İth./GSMH</u> <u>(%)</u>	<u>İhr./İth.</u>
1980	7 909.4	56.0	2 910.1	28.7	-4 999.3	5.0	13.6	36.8
1981	8 933.4	12.9	4 702.9	61.6	-4 230.4	7.9	15.0	52.6
1982	8 842.7	-1.0	5 746.0	22.2	-3 096.7	10.6	16.3	65.0
1983	9 235.0	4.4	5 727.8	-0.3	-3 507.2	11.1	17.9	62.0
1984	10756.9	16.5	7 132.6	24.5	-3 623.3	14.2	21.4	66.3
1985	11 243.4	5.5	7 958.0	11.6	-3 385.4	14.8	21.1	70.2
1986	11 104.8	-2.1	7 456.7	-6.3	-3 648.0	12.7	18.9	67.1
1987	14 157.8	25.5	10 190.0	36.7	-3 967.8	14.9	20.1	72.0
1988	14 335.4	1.3	11 662.0	14.4	-2 673.4	16.5	20.2	81.4

*Milyon Dolar

Kaynak: : DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

Tablo 13'de de görüldüğü gibi ihracatın GSMH içindeki yüzde payı 1986'daki kısmi düşmeye karşın sürekli artmıştır. İthalattaki artışlar ise daha düşük seviyelerde olmuştur. Dönem başı ile sonu arasındaki artışlar gözlemlendiğinde, ihracatın GSMH içindeki payı %4 oranında yükselirken, ithalatın payı 6 puan yükselmiştir. Bu durum dışa açılma sonucu artan ithalata rağmen, ihracatın ithalatı karşılama oranına bakılarak da açıklanabilir. Bu oranlar 1980'de %36.8 iken 1988'de %81.4'e yükselmiştir. İhracatla ilgili önemli bir gelişmede toplam ihracat içerisinde sanayi ürünlerinin payının artmasıdır. 1980 yılında %36 olan bu pay, genelde bir artış trendi izleyerek 1989 yılında %78.2'ye yükselmiştir. Yeni uygulama ile ticaret dengesindeki açık, ihracattaki artışa rağmen devam etmiştir. Ancak dış ticaret açığının milli gelire oranı tedricen azalarak 1980'de %7.9'dan 1988'de %4.3'e gerilemiştir. Cari işlemler dengesindeki gelişmeler ise oldukça ilgi çekicidir. 1980 yılında 3.4 milyar dolarlık açık 1988 ve 1989 yıllarında yerini fazlalığa bırakmıştır. Bu gelişme görünmeyen işlemler hesabının sürekli fazla vermesinden kaynaklanmıştır¹⁴¹. Bazı görünmeyen işlemler hesabındaki ve cari işlemler dengesindeki gelişmeler şu şekildedir.

¹⁴¹ YILDIRIM, s.173.

Tablo 14. 1980 - 1989 Dönemi Görünmeyen İşlemler ve Cari İşlemler Dengesi

Milyon Dolar

<u>Yıllar</u>	<u>Turizm Gelirleri</u>	<u>İşçi Dövizî Girişleri</u>	<u>Dış Borç Faiz Ödeme.</u>	<u>Cari İşlemler Den.</u>
1980	326	2 071	1 138	-3 408
1981	380	2 490	1 443	-1 936
1982	373	2 140	1 465	-952
1983	420	1 513	1 511	-1 923
1984	548	1 807	1 586	-1 439
1985	1 094	1 714	1 753	-1 013
1986	950	1 634	2 134	-1 465
1987	1 476	2 021	2 387	-806
1988	2 355	1 776	2 799	1 596
1989	2 557	3 040	2 807	966

Kaynak: : DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

Cari işlemler dengesinin fazla vermesinde, görünmeyen işlemler hesabında yer alan gelir kalemlerinden (dış borç faiz ödemelerinin giderek artmış olmasına rağmen), özellikle turizm gelirlerinde sağlanan olumlu artışın büyük rolü olmuştur. Turizm konusundaki kaynakların artırılması ve TL.'nin aşırı değer kaybetmesi turizm gelirlerini artırıcı önemli faktörler olmuştur. Tablo 14'de de görüldüğü gibi 1986 yılındaki azalma dışında (bunda terör korkusu ve Çernobil nükleer santralindeki patlama etkili olmuştur) turizm gelirleri sürekli olarak artmıştır. Yine görünmeyen işlemler içerisinde yer alan işçi dövizî girişlerindeki artışlar cari işlemler dengesinin 1988 ve 1989'da fazla vermesine yol açan diğer bir faktördür.

24 Ocak istikrar politikalarıyla, serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması ve dışarıya entegrasyonun sağlanması yanında enflasyonun kontrol altına alınması da öngörülen hedeflerin başında yer almıştır. 1980'lerdeki istikrar politikalarının enflasyon konusundaki amacı, parasal tedbirlere baş vurarak, enflasyonun makul düzeylere çekilmesini sağlamaktır. İstikrar programının ilkelerine uygun para politikası ile talebi kontrol altına almak, ekonomideki aşırı likiditeyi emerek fiyat artışlarını önlemek ve piyasa şartlarına göre işleyen sağlıklı bir ekonomik yapı oluşturmak amacıyla sıkı para politikası uygulamalarına girilmiştir. 1 Temmuz 1980 tarihinde yürürlüğe giren kararla, bankalara açacakları kredilere uygulayacakları faiz oranlarını vadelerine göre serbestçe belirleme olanağı tanınmıştır. Bankalar kredi faiz oranlarını

belirlemede serbest davranırlarken, vadeli tasarruf mevduatlarına uygulanacak faiz oranlarının serbestçe belirlenmesini bankalar arası centilmenlik anlaşmalarıyla sınırlamışlardır. Böylece oligopolistik yapıdaki Türk banka sistemi mevduat faizlerinin serbestçe belirlenmesini engellemiştir¹⁴². Bunun üzerine otoriteler, Türk mali sisteminde bankaların direncini kırmak ve sistemde faiz rekabetini oluşturmak üzere bankalara karşı bankerlik, yine bankacılık sistemi içerisinde büyük bankalara karşı küçük bankaları kullanma eğilimine girmişlerdir. Bu tür bir yaklaşım faiz oranlarının yükselmesi açısından başarılı olurken aynı zamanda bir çok sorunda beraberinde getirmiştir. Bu sorunlar; banker krizi, banka iflasları olarak bilinen gelişmelerdir. İleride ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, 1983 sonrası dönemde faizleri serbest bırakma yönündeki girişimler sürmüştür, ancak uygulamaya konan serbest faiz politikaları kısa sürede genelde terkedilmiştir. 1980-1989 dönemi için uygulanan faiz politikasına, para otoritelerince üst limitlerin belirlendiği müdahaleci bir faiz sistemi denilebilir.

Yine bu dönemde para politikası alanındaki önemli gelişmelerden birisi de, merkez bankasının öncülüğünde başlatılan, bankalararası para piyasasının oluşturulmasıdır. 2 Nisan 1986 tarihinde faaliyete geçen bu mekanizma ile bankalararası para piyasası hem daha güvenli bir şekilde gelişmekte, hem de merkez bankası bankaların durumunu daha yakından izleme olanağı bulmaktadır. Yine bu gelişme, bankaların merkez bankası kaynaklarına başvurma ihtiyaçlarını da azaltmıştır¹⁴³. Yine 4 Şubat 1987 tarihinden itibaren, genel hatlarıyla ABD merkez bankasının uyguladığı sistem örnek alınarak, açık piyasa işlemleri uygulamaya konulmuştur¹⁴⁴. Yasayla açık piyasa işlemlerine konu olabilecek araçların sayısı çok olmakla birlikte, ülkemizde henüz gelişmiş bir sermaye piyasası bulunmadığı için, 1990'lı yıllarda bile sadece devlet iç borçlanma senetleri kullanılarak açık piyasa işlemleri yapılmıştır.

1980 önlemleri ve daha sonraki yıllık programların hepsinde enflasyonla mücadele 1990'lı yıllara kadar en önemli amaç olarak gösterilmiştir. Bunun için 1980'de uygulamaya konan istikrar programı çerçevesinde bir yandan kamu kesiminin ekonomide nisbi öneminin azaltılması, borçlanmayı ve/veya parasal genişlemeyi zorunlu kılan kamu kesimi finansman

¹⁴² Tuncay ARTUN, **Türk Mali Sistemi 1980-1984, Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Türkiye Ekonomisi 1980-1985**, 2.Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1985, s.46.

¹⁴³ "İktisadi Rapor", **Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği**, 1987, s.158.

¹⁴⁴ Erdal ASLAN, "Devlet İç Borçlanması", **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl 7, S.70, Ocak 1982, s.39.

açığının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bunun için uygulanan istikrar programı çerçevesinde bir yandan kamu kesiminin ekonomide nisbi öneminin azaltılması (kamu kesimini daraltma) esas alınırken, diğer yandan özel girişime ekonomide itici güç olma görevi verilmiştir. GSMH içinde toplam harcamaların nisbi payı, 1986 yılına kadar azalma içindedir, fakat 1986 yılından sonra gerek sabit sermaye yatırımları (özellikle altyapı), gerekse transfer harcamalarındaki (özellikle iç ve dış borç faiz ödemelerindeki) artış nedeniyle hızla büyüdüğü görülmektedir¹⁴⁵.

	<u>Yüzde (%) Pay</u>									
	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
<u>Toplam Harcamalar</u>										
GSMH	33.1	29.2	24.4	29.1	29.0	29.3	34.3	36.9	35.2	33.0

Elde edilen bu oranlar kamu kesimi genel dengesine giren 12 fonu kapsamaktadır. Eğer bu oranlar tüm fonları kapsayacak şekilde dikkate alınmış olsa idi önceki dönemlerle kıyaslanamayacak boyutta bir kamu kesimi büyüklüğünün oluştuğu görülecektir¹⁴⁶. Yapılan hesaplamalarda bu oranın %40'i aştığı tespit edilmiştir¹⁴⁷. Bu dönem boyunca, kamu gelirlerinin yeterli düzeyde artırılamaması nedeniyle kamu açıkları nispi payları azalmakla birlikte, devam etmiştir. Bu bir yandan parasal genişlemeye neden olurken, diğer yandan kamunun piyasadan finans kaynağı talebini artırmıştır.

Ekonominin kaynaklarının, uygulanan bu politikalarla kamu kesimince kısa dönemde üretken olmayan ve iç talebi artıran altyapı yatırımlarına tahsis edilmesi, uygulanan KİT fiyatlama politikaları ve yüksek faiz, fiyat artışlarını hem talep hem de arz yönünden desteklemiştir. Bu gelişmeler özel sektörün büyümesini ve ekonominin kalkınmasını olumsuz yönde etkilemiştir.

¹⁴⁵ YILDIRIM, s.166.

¹⁴⁶ Fonların sayısı 1988 yılı için 140 tanedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Oğuz OYAN, A.Rıza AYDIN, **Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları ve Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara 1991, s.157.

¹⁴⁷ OYAN ve AYDIN, s.28.

Yukarıda sayılan nedenlere ilave olarak 1987 yılındaki geçerli şartlarında etkisi ile (seçim ekonomisi gibi) gerekli önlemlerin alınmaması nedeni ile Türkiye ekonomisi 1988 yılına daha da ağırlaşan problemler ile girmiştir. Yüksek enflasyon tasarrufları caydırmakta ve mala hücumu artırmakta idi. Ayrıca serbest döviz kuruna geçileceği ve TL'nin konvertibl hale getirileceği yolundaki işaretler, devalüasyon beklentisi yaratarak TL'den kaçıışı daha da hızlandırmış ve döviz talebini artırmıştı. Ancak konvertibiliteye geçiş yeterli döviz rezervine, dış ticaret dengesinin kurulmasına ve enflasyonun makul düzeylere indirilmesine bağlı idi. Sonuçta artan döviz talebi karşısında 4 Şubat 1988 tarihinde özü Türk Lirasına güven sağlamaya yönelik bir dizi karar alınmıştır. Bu kararlar şu şekilde sıralanabilir:

- İthalat teminatları artırılmıştır.
- İhracatın sonunda dövizin biran önce ülkeye getirilmesi için bir dizi önlem alınmıştır.
- Mevduat faiz oranları artırılmış ve faiz oranlarını belirleme yetkisi tekrar merkez bankasına verilmiştir.
- Mevduat munzam karşılık oranları artırılmıştır.
- Serbest döviz piyasasının kurulması ileri bir tarihe ertelenmiştir.

Sıralanan bu önlemlere göre, özellikle yükselen faiz oranlarının, kredi maliyetlerini artırması nedeni ile yatırımları kısmış, teminatların artırılması ithalatı bir miktar pahalılaştırarak dövize talebi azaltmıştır. Yüksek faizden beklenen bir başka sonuçta TL'ye dönüşü sağlamak ve böylece döviz karaborsa fiyatını çözmek olmuştur. Ancak bu istikrar programından da beklenen sonuçlar tam olarak elde edilememiştir¹⁴⁸.

1989 yılına girilirken ekonominin içinde bulunduğu durumun temel özellikleri yüksek bir fiyat artış hızı, daralan bir üretim düzeyi, giderek dış ticarete konu olmayacak sektörlerle yönelen bir yatırım yapısı ve giderek azalan bir reel yatırım düzeyi, ılımlı bir tüketim artış hızı, düşük reel ücretler, yüksek faizler, önemli ölçüde kamu açıkları ve yüksek bir cari işlem fazlası olmuştur.

¹⁴⁸ Baki PİRİMOĞLU, *Para Politikası*, Eskişehir 1991, s.207.

D. 1989 SONRASI TÜRKİYE EKONOMİSİ VE 5 NİSAN 1994 İSTİKRAR ÖNLEMLERİ

1. 1989-1994 Dönemi Türkiye Ekonomisi ve Uygulanan Politikalar

1989'dan 1994'e kadar uzanan dönemi, önceki dönem veya dönemlerden ayırdeden en belirgin özellik, 1989 yılında TL'nin konvertibl olmasıdır. Ayrıca 1989 yılından itibaren hükümetler daha popülist politikalar izlemeye başlamışlardır. Bu dönemde ücretlerde bir artış trendi ortaya çıkmış, reel faiz pozitif değerler almayı sürdürmüş, buna karşılık TL. 1980-1988 arası dönemin aksine reel olarak değer kazanmaya başlamıştır. Reel ücret artışı ile TL'nin reel olarak değer kazanması birbiriyle bağdaşan bir gelişme olarak görülebilir. Çünkü, reel ücret artışının neden olduğu maliyet artışı, TL'nin reel olarak değer kazanmasıyla telafi edilmeye çalışılmıştır. Genel olarak Türk ekonomisinin, özel olarak imalat sanayinin yüksek oranlarda ithal girdi kullandığı dikkate alınır, bu ödünlemenin neden yapıldığı ortaya çıkacaktır. Bu politika 1980'li yıllarda milli gelirden aldıkları pay ciddi biçimde azalan ücretli ve maaşlıların lehine bir gelişme olsa da, dış ticaret ve ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etkiler bırakmıştır. Ancak bu olumsuz etki, bir yandan kamu kesimi dış borçlanmasındaki artış, diğer yandan kısa vadeli yabancı sermaye girişi ile giderilmeye çalışılmıştır. Kısa vadeli sermaye girişindeki artışı belirleyen etmenler, yüksek pozitif reel faiz, reel olarak değer kazanan TL. ve TL.'ye 1989'da kazandırılan konvertibilitedir¹⁴⁹. Bir anlamda bu dönemde izlenen ekonomi politikaları popülist politikalar niteliğine bürünmüştür¹⁵⁰.

Türkiye Ekonomisinde 1989 tarihinden itibaren, TL.'nin dolar ve mark karşısındaki değer kaybı, enflasyon oranının altında tutularak yeni bir ekonomi politikası denemesi yürürlüğe konmuştur.

¹⁴⁹ 11 Ağustos 1989 tarihinde yayınlanan Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 32 Sayılı Kararla döviz ithal ve ihracatı tamamen serbest bırakılmış ve TL. konvertibl hale getirilmiştir.

¹⁵⁰ Hasan KİRMANOĞLU, "Türkiye Ekonomisi Üzerine II", *Trend*, 26 Aralık 1993, s.62.

Tablo 15. 1989 - 1993 Dönemi Enflasyon, Döviz Kuru, Faiz Oranları Gelişimi

<u>Yıllar</u>	<u>Toptan Eş. Fiy. İnd. Değişim Oranı</u>	<u>Tüketici Fiy. İnd. Değişim Oranı</u>	<u>Hazine Bonosu Faizi</u>		<u>Ort. Kur TL/\$</u>
			<u>6Aylık</u>	<u>1Yıllık</u>	
1988	73.5	73.7	60.6	67.7	65.9
1989	63.6	63.6	44.2	50.8	28.7
1990	60.4	60.4	66.1	58.9	22.9
1991	66.1	66.1	71.8	72.9	59.8
1992	70.1	70.1	75.6	77.8	64.8
1993	66.1	66.1	-	89.2	61.0

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor, 1994.

Tablo 15’de de görüldüğü gibi, TL. 1988 yılında az da olsa, esas olarak 1989 ve 1990 yıllarında önemli ölçüde değerlenmiştir. Bunun yanı sıra 1991 yılından itibaren Türkiye’de bir başka olgu devreye girmiştir. Tablo 15’den de görüldüğü gibi, altı aylık ve bir yıllık kamu menkul değerlerinin faiz oranları hızla yükselerek %70-80’ler civarına ulaşmıştır. Böylece 1989-1990 yıllarında oldukça yüksek oranlarda değerlendirilmiş TL., 1991, 1992 ve 1993 yılının ilk yarısında yüksek yurt içi faiz oranları, Euro piyasalardan Libor + Komisyon olarak düşük faizle borçlanıp, yurt içinde hazine bono ve tahvillerine yatırım yapılması oldukça cazip hale getirilmiştir. Bunun sonucu olarak dış borçlarda oldukça önemli artışlar meydana gelmiştir. Dış borç stoku 1989’daki 41.7 milyar dolardan 1993’te 67.3 milyar dolara yükselmiştir.

Tablo 16. 1989 - 1993 Dönemi Temel Makroekonomik Göstergeler*

<u>Yıllar</u>	<u>KSBG / GSMH</u>	<u>Özel Tüketim</u>	<u>GSMH</u>
1989	7.2	3.1	1.6
1990	10.2	11	9.4
1991	14.5	4.1	0.4
1992	14.9	10.6	6.4
1993	16.3	14.0	7.6

Kaynak: DPT, Temel Makroekonomik Göstergeler, Ekim 1994.

*Reel olarak yıllık büyüme hızları

Tablo 16’da da görülebileceği gibi bütçe açıklarındaki artış sonucunda kamu sektörü borçlanma gereksiniminin (KSBG), GSMH’ya oranı devamlı olarak artarak 1989’daki %7.2’den 1993’te %16.3’e çıkmıştır. Kamu sektöründeki kaynak açığının artması yanında özel

tüketimin GSMH'ya oranla çok daha hızlı artması, ekonominin dış kaynak ihtiyacının sürekli artmasının ve dış borç stokunun belirgin bir şekilde artışının diğer bir nedeni olmuştur.

Türkiye'de 1980'li yıllarda ihracat 4 milyar dolar civarından hızla 12 milyar dolar civarına ulaştıktan sonra, son yıllarda çok yavaş yükselerek 14-15 milyar dolar düzeyine ulaşmıştır. İhracatta sağlanan bu artış, büyük ölçüde sanayi malları ihracatı sonucu gerçekleştirilmiştir. 1990'lı yıllarda mevcut endüstri kapasitelerinin kullanımıyla gerçekleştirilen bu artış, yeni kapasitelerin yaratılması için yeni yatırım hamlelerini gerektirmektedir. 1989 sonrası dış ticaretin gelişimi şu şekilde olmuştur.

Tablo 17. 1989 - 1993 Dönemi Dış Ticaretin Gelişimi (Milyon Dolar)

<u>Yıllar</u>	<u>İhracat</u>	<u>İthalat</u>	<u>Denge</u>
1989	11 780	15 999	-4 217
1990	13 026	22 580	-9554
1991	13 672	20 998	-7 326
1992	14 891	23 082	-8 191
1993	15 349	29 429	-14 080

Kaynak: DİE, Şubat 1994'te İstatistik ve Yorumlar

Uygulanan aşırı değerlenmiş TL. politikasının da katkısıyla ithalat hızla yükselerek 1988'de 13.7 milyar dolar düzeyinden 1993'te 29.4 milyar dolar düzeyine ulaşmıştır. Bu duruma paralel olarak ülkemizin dış ticaret açıkları hızla yükselerek 1988'de 1.777 milyar dolardan 1993 yılında 14.080 milyar dolara çıkmıştır.

1993 yılı ekonomik gelişmeler açısından 1990 yılına oldukça benzemektedir. 1990'da yıllık büyüme hızı %9'u geçmiştir. 1993'te de %7'yi aşmıştır. Fakat her iki yılda da ihracattaki artış oldukça yavaş olmuş dış ticaret açıkları büyümüştür. 1990 yılında ihracatın ithalatı karşılama oranı %58, 1993'te %53 gibi oldukça düşük düzeylerde gerçekleşmiştir. Bu da göstermektedir ki 1988 yılından sonra Türkiye ihracata dayalı büyüme politikasından bir ölçüde vazgeçerek, iç talep artışına, tüketim harcamalarından kaynaklanan bir büyüme modeline geçmiştir. 1989 yılında ücret ve maaşlara yapılan zamlarda bunun en iyi göstergesidir. 1980'li yılların ortalarından itibaren, ülkemizde özel sektörün güçlenmesi ve kurumsallaşmasına dayalı

politikalar izlenmeye başlanmıştır. Bu bağlamda şirketleşmeyi teşvik etmek ve güçlü bir özel sektör yaratmak için şirketlerden elde edilen temettülerden elde edilen gelir vergisi kaldırılmış, kurumlar vergisi %40'tan %46'ya yükseltilmiş ve daha sonra çeşitli muafiyet ve istisnalarla kurumlar vergisinin oranları %15'lere düşürülmüştür. Böylece kurumsallaşmış özel sektörün fonları daha etkin bir şekilde kullanacağı düşüncesi hakim görüş olmuştur. Kamu sektörü bu şekilde uğrayacağı vergi kayıplarını yurt içi ve yurt dışı piyasalardan karşılama yolunu seçmiştir. Böylece ülkemizde borç yönetimi politikası ön plana çıkarılmıştır. Borç politikasının ön plana çıkması ve başta devlet tahvili hazine bonusu olmak üzere çeşitli finansal araçların yüksek getiri sağlaması yabancı fonların özellikle bankalar ve büyük firmalar aracılığı ile ülkemize gelmesine katkıda bulunmuştur¹⁵¹.

Tablo 18. 1989 - 1993 Dönemi Kamu Finansman Açığı ve Kamu Borçları

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
					<i>Milyar TL</i>
Kamu Giderleri	38 771	68 527	130 865	223 055	294 267
Kamu Gelirleri	31 369	56 573	99 105	179 449	232 847
Bütçe Açığı ve Finansmanı	8 141	12 354	31 737	55 623	74 396
___ Dış Borçlanma	40.4	41	1 721	3 933	8 210
___ Kısa Vadeli Borçlanma	5 982	7 942	2 279	15 408	15 228
___ İç Borçlanma	1 452	2 263	23 509	41 389	65 622
___ Diğer	1 111	2 108	4 228	5 207	14 664
İç Borç Stoğu	41 934	57 180	93 643	181 101	356 555
Dış Borç Stoğu*	41 751	49 035	50 439	55 592	65 875

Kaynak: HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak 1994.

*Milyon Dolar

Tablo 18'de de görüldüğü gibi, 1988 yılından itibaren dış borçlar 40 722 milyon dolardan 1993 yılı sonu itibariyle 65 875 milyon dolar düzeyine çıkmıştır. Dış borçlar içerisinde özellikle kısa vadeli dış borçlar büyük artış göstererek 1989'da 5 745 milyon dolardan, 1993'te 14 985 milyon dolara yükselmiştir. Kamu sektörünün finansmanı için kısa vadeli borçlar toplamı 1989'daki 1 452 milyar TL. düzeyinden 1991'de büyük bir sıçrama yaparak 23 509 milyar TL.'ye çıkmış ve 1993'te ise 65 622 milyar TL.'ye yükselmiştir. Bu durum faiz

¹⁵¹ İlker PARASIZ, 5 Nisan 1994 İstikrar Kararları, Nedenleri ve Olası Etkileri, BUSİAD, Ya.No.13, 1994, s.18.

oranlarının daha da yükselmesine neden olmuş 1993 Ekiminde bir yıllık reel faiz oranı %24.6 düzeyinde oluşmuştur. Yüksek faiz oranları özel sektör üzerinde dışlama etkisi (Crowding Out) yaratmış, başka bir deyişle yükselen faiz oranları karşısında bazı özel sektör kuruluşları para ve finans piyasalarından dışlanmışlardır. 1993'ün ikinci yarısından itibaren, dışlama etkisine tepki gösteren özel sektörün arzularını tatmin etmek için faiz oranlarını düşürme denemelerine girilmiştir. Ancak döviz kurları eskisi kadar düşük olmadığı için, bu denemeler 1993 yılının ikinci yarısından itibaren kısa vadeli dış kaynaklı fonları cazip olmaktan çıkarmaya başlamıştır. Yurt içi faiz oranlarını düşürme çabaları 1994 krizinin ekonomideki en önemli nedenlerinden biridir¹⁵².

İç borçlanmayı hızlandıran bir başka gelişmede, uluslararası piyasalardan yapılan borçlanmanın ana para ve faiz ödemelerinin yapılması olmuştur. Türkiye taahhütlerini yerine getiren güvenilir bir ülke olarak ödemeler dengesinde birincil fazla vermeye ve dış aleme net kaynak transfer etmeye başlamıştır. Bunların ödenebilmesi açısından da yurt içinden kaynak temini gerekmiştir. Kaynak temini ise ancak vergi gelirlerinin harcamalardan yüksek olması ile gerçekleşecekti. Fakat vergi gelirlerinin azalması yüzünden kaynak temininin iki yolu kalmıştır. Bunlardan birincisi para basmak, ikincisi ise borçlanma idi. Birincisinin sonuçlarının enflasyona sebep olacağı noktasından hareketle iç borçlanmaya ağırlık verilmiştir. Özellikle borçlanmanın vadesinin kısa olması, faizlerinin yüksek olması ve ayrıca devletin borçlarının ana para ve faizini vadesinde ödemesine imkan tanıyacak gelir imkanlarından yoksun olması zaman içinde borcun borçla ödenmesini gerektirmeye başlamıştır. Artık her borçlanma vadesi geldiğinde borcun ana para ve faizi kadar borçlanılması zorunluluğu doğmuştur. Bu gelişme sonucunda, 1985-1992 döneminde her yıl yapılan borçlanmanın %80-95'i borç ana para ve faiz ödemesine gitmiştir. İç borçlanmanın büyümesi kendi kendini doğurur hale gelmiştir¹⁵³.

Türkiye Ekonomisi 1988 yılından sonra son beş yıl içerisinde ortalama %4.5 oranında büyümüştür. Türkiye 1989 yılından itibaren ihracata dayalı büyüme stratejisinden vazgeçerek, iç talebe yani tüketime dayalı bir büyüme politikasına yönelmiştir. Toplam üretim kapasitesindeki artış hızı yavaşlamış, büyümenin arkasındaki itici güç tüketim olmuştur. Toplam

¹⁵² PARASIZ, 5 Nisan....., s.10.

¹⁵³ Cem ÇOBANOĞLU, "Türkiye Ekonomisinin Gündemi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Aralık 1993, s.13.

tüketimin milli gelire oranı 1989'da %75.04 iken her yıl artarak 1993 yılında %84.73'e ulaşmıştır.

Tablo 19. 1989 -1993 Dönemi Ekonominin Genel Dengesi

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
GSMH	-	10.89	2.73	6.61	6.80
Dış Açık	-1.58	-1.30	-1.66	-3.62	-9.06
Toplam Kaynaklar	98.42	101.29	101.66	103.62	109.06
Toplam Yatırımlar	23.37	24.90	23.66	23.79	24.34
Toplam Tüketim	75.04	76.49	78.00	79.89	84.73
Kamu Harcanabilir Geliri	15.58	13.66	10.15	8.17	5.87
Kamu Tüketimi	8.84	9.07	9.47	9.50	9.57
Kamu Tasarrufu	6.74	4.57	0.70	-1.33	-3.70
Kamu Yatırımı	10.29	11.48	10.83	9.38	9.14
Kamu Tas. Yat. Farkı	-3.54	-6.89	-10.15	-10.71	-12.84
Özel Harcanabilir Gelir	84.42	86.34	89.85	91.83	94.13
Özel Tüketim	66.20	67.41	68.53	70.39	75.15
Özel Tasarruf	18.22	18.93	21.32	21.44	18.98
Özel Yatırım	13.09	13.43	12.83	14.30	15.19
Özel Tas. Yat. Farkı	5.12	5.49	8.48	7.08	3.78

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı; 1991, 1993 Yıllarına Ait Yıllık Ekonomik Raporlar.

HDTM; Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak 1993.

HDTM; Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak 1994.

Ekonominin genel dengesinde tüketim ve yatırım toplamı 1989 yılında %98.42 olmuş ve yurt dışına %1.58'lik kaynak transferi yaşanmıştır. 1993 yılında ise bu oran %109.06 olmuş, yani yurt dışından ekonomiye kaynak transfer edilmiştir. Bu transfer borçlanma yoluyla gerçekleşmiş ve oranı 1990'da 1.30 dan, 1993'te %9.06'ya yükselmiştir. Türk ekonomisinin bu noktada kötü bir gidişe yöneldiği gözlenmektedir. Ödemeler dengesi çok büyük açıklar verirken, dış borçlar 66 milyar dolara ulaşmıştır. Ancak kısa vadeli sıcak para akımı nedeniyle döviz piyasalarında önemli bir sorun yaşanmadığı görülmektedir. Bozulan kamu dengesi ise bir diğer problemin kaynağını oluşturmuştur. Kamu dengesi 1989 yılında GSMH'ya oranla %3.54 açık verirken bu oran 1991'de 10.15 ve 1993'te 12.84 olmuştur. Kamu tüketimi devam ederken kamu tasarruflarının azalması ile kamu dengesi iyice bozulunca kamu bu açıklarını borçlanma yoluyla kapatmayı tercih etmiş ve iç borç stoğunda 360 trilyon TL'ye ulaşmıştır.

Ekonominin genel dengesi içinde kamu açıkları 1993 yılı için incelenirse, %12.84'lük kamu tasarruf-yatırım açığının %3.78'lik kısmı özel kesim yatırım - tasarruf dengesi fazlası ile %9.06'lık kısmı ise dış açık ile dengelenmiştir. Ekonominin dengelerinin 1989 yılı içinde yön değiştirmeye başladığı 1991'de bu yön değiştirmenin kuvvetlendiği ve 1993 yılı sonunda ekonominin tıkanıdığı görülmektedir.

Özetle; kısa vadeli dış borçlarla beslenen tüketime dayalı büyüme ve bozulan kamu dengesi ekonomik krize yol açmıştır. Krizin oluştuğu finansal piyasalar ise krizin bir göstergesi ve bozulan denge fiyatlarının ilk ortaya çıktığı piyasalar olmuştur.

2. 1994 Ekonomik Krizi ve 5 Nisan 1994 İstikrar Önlemleri

Türkiye Ekonomisinde bunalımın patlak vermesi 18 Ocak 1994 günü, döviz kurlarında meydana gelen ani ve önemli bir fırlama ile olmuştur. Serbest döviz piyasasında dolar kuru 15500 TL.'ye yükselmiştir. Altın fiyatlarında da buna benzer sıçramalar olmuş; tasarruf sahipleri ve spekülörler döviz ve altına yönelince TL. hızla değer kaybetmeye başlamıştır. Merkez Bankası döviz fiyatlarındaki bu artışı önlemek için piyasaya yaklaşık 200 milyon dolar sattı. Aylardır faiz düşürme amacıyla borçlanamayan Hazine ve Merkez Bankası, döviz piyasalarının kontrolünü ellerinden kaçırdılar. Piyasalardaki serseri para önce borsa endeksini 20 binden 29 bine sıçrattı ve kar realizasyonunun peşinden yönelerek piyasayı allak bullak etti. 26 Ocak 1994 ekonomimize kara çarşamba olarak geçti. 27 Ocak 1994'te %13.6 oranında devalüasyon yapıldığı ilan edildi. Bu arada bankalarda mevduat faizlerini yükseltme yarışına giriştiler ve mevduat faizleri en az 15 puan arttı. Hazine 3 ay vadeli ve %90 faizli bonoları satışa sundu. Bankalararası faiz %120'yi aştı. Kredi faizleri ise %130'lar civarında seyretmeye başladı. Şubat ayı sonunda mevduat faizleri aylık %65, yıllık %115 oranları civarında olduğu bankalarca ilan edildi. Bu arada ithalata dayalı ticari faaliyette bulunanların paniğe kapıldıkları görüldü. Piyasalarda fiyatlar yükselmeye başladı. Bir çoğu spekülatif nedenlerle de olsa çok çeşitli malların fiyatları hemen hemen devalüasyon oranında artmıştır.

Türkiye'nin kredi notu da kredi kuruluşları tarafından 13 Ocak 1994 tarihinde düşürüldü.

Tablo 20. Derecelendirme Kuruluşlarının Türkiye Notları I

1991 Standart and Poors	BBB	Borç Ödeme Kapasitesi uygun
Mayıs 1993 Standart and Poors	BB-	Ödeme kapasitesi olumsuz değişiyor
Ocak 1994 Moody's	BA1	Kabul edilebilir risk düzeyinin altında
Ocak 1994 Japon JCR	BBB	Borç ödemeleri olumlu
Mart 1994 Standart and Poors	BB	Ödeme kababitesinde risk var
Nisan 1994 Standart and Poors	BB+	Spekülatif gözetim altında

Dış borçlanmada kreditor ülkeler ve kuruluşlar tarafından baz olarak alınan ve ilk olarak 13 Ocak 1994 tarihinde düşürülen kredi notumuz 24 Mart 1994 tarihinde bir kez daha düşürüldü. Böylece Türkiye'nin kredi notu "spekülatif yatırım kalitesi" anlamında yatırım yapılabilir ülke düzeyinin altına düşmüş oldu. Türkiye aynı zamanda "Credit Watch" (Kredi Gözetim) listesine alındı.

Devalüasyona rağmen piyasaların insiyatifi devletin eline geçmedi. Dövizi rayına oturtabilmek için yapılan müdahalelere 2 ayda yaklaşık 4 milyar \$ harcandı. Bu gelişmelere ek olarak 31 Ocak 1994 tarihinde merkez bankası başkanı görevinden istifa etti. Mart ayı başlarında Başbakanın ve ekonomi kurmaylarının yaptığı toplantılar sonucu 5 Nisan Paketinin ilk hatları belirginleşti. Paketin ismi başlangıçta Ekonomik Aksiyon Planı idi. Sonradan "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" olarak karar kılındı.

5 Nisan kararlarının veya daha doğru bir ifadeyle "Ekonomik Önlemler Uygulama Planının" genel değerlendirme bölümünden alınan şu bölüm ekonominin içinde bulunduğu durumu gözler önüne sermektedir.

"Bugün geldiğimiz nokta itibariyle durum ciddidir. Tedbir alınmaması halinde hiperenflasyonun ve durgunluğun birlikte yaşandığı bir konjonktüre girmek mümkündür. Nitekim benzer süreçlerden geçen bazı Latin Amerika ülkelerine bakıldığında istikrar önlemlerini zamanında alamayan ekonomilerin bir süre sonra hiperenflasyon sürecine girdikleri büyümelerinin durduğu, işsizlik oranının arttığı, yabancı sermayenin kaçtığı görülmektedir."

“Ayrıca tedbir alınmakta gecikildikçe çözüm daha da sıkıntılı olmaktadır. Tedbirlerin geçici ve yeterince radikal olmaması halinde de başarısızlık ortaya çıkmaktadır.”

“..... ekonominin iç ve dış dengelerindeki hızlı bozulma ciddi bir programın geciktirilmeden uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir.”

5 Nisan 1994 tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ismiyle yürürlüğe konulan istikrar programı dört ana başlıktan oluşmaktadır¹⁵⁴. İlk kısımda ekonominin içerisinde bulunduğu durumun genel bir değerlendirmesi yapılırken, ikinci kısımda programın neyi amaçladığı açıklanmaktadır. En önemli bölümler olan daha sonraki bölümlerde ise bu amaçlara nasıl ulaşılabileceğini gösteren tedbirlere yer verilmiştir. Bu tedbirler ise konjonktürel kararlar ve yapısal önlemler olmak üzere iki kısımdır. Konjonktürel kararlar içerisinde döviz kuru, ücret, fiyat, merkez bankası ve bankacılık sektörü, sermaye piyasası, kamu maliyesi, dış ticaret, destekleme politikası ve yeni vergiler konularına yönelik önlemler yer almıştır. Yapısal önlemler içerisinde ise KİT'lere, yerel yönetimlere, Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına ve istihdam politikalarına yönelik yeni düzenlemeler sıralanmıştır.

Programla döviz kurunun gerçekçi değerlenmesini sağlayacak bir kur politikasının izleneceği ve spekülasyon hareketlerinin engelleneceği açıklanmıştır. KİT ürünlerinin fiyatlarına yapılan yüksek oranlı zamlardan sonra 6 ay süreyle fiyatların dondurulacağı açıklanmıştır. KİT'lerin Hazineye olan borçlarını hızla ödemeleri için gerekli düzenlemelere gidilecektir. Merkez bankasının özerkleşmesi ve kamuya açtığı kredilerin sınırlanması sağlanacaktır. Hazineye ait taşınmaz malların satışı hızlandırılacak ve devletin mülkiyetindeki sosyal tesis, kamp ve lojmanların kira bedelleri rayiç düzeylerine çıkartılacaktır. Gelir artırıcı bu önlemlerin yanında harcama kısıcılığı şu önlemlere de yer verilmiştir. 1994 yılında memur maaş artışları mevcut bütçe ödenekleri ile sınırlı tutulacaktır. Kamu personel alımları dondurulacaktır. Merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin geçici işçi istihdamı sınırlandırılacaktır. Yatırım programlarına yeni proje alınmayacaktır.

¹⁵⁴ Ekonomik Önlemler Uygulama Planı, 5 Nisan 1994, DPT, Ankara 1994'ten derlenmiştir.

Dış ticarete yönelik önlemler ile, başta ihracat olmak üzere, turizm, dış müteahhitlik ve döviz kazandırıcı tüm hizmetler desteklenecektir. Tarımsal destekleme alım kapsamı daraltılacak, tarımsal girdilerdeki sübvansiyonlar bütçe ödenekleri ile sınırlı tutulacak ve destekleme fiyatları belirlenirken Dünya fiyatlarındaki gelişmeler dikkate alınacaktır.

Programla bütçe açığındaki artışın kontrol altına alınması ve Hazinesinin nakit ihtiyacının karşılanması kapsamında bir defaya mahsus olarak, ekonomik denge, net aktif, gayri menkul ve ek motorlu taşıt vergisi isimi altında dört adet yeni vergi salınmıştır.

Yapısal önlemler başlığı altında ise, ilk olarak özelleştirmeye ilişkin hedefler sıralanmıştır. KİT'lerle ilgili düzenlemelerde ise Karabük Demir Çelik İşletmeleri ile, Türkiye Taş Kömürü Kurumuyla, Zonguldak ili ile ve diğer bazı KİT'lerle ilgili önlemler yer almıştır.

Son olarak yerel yönetimlere ilişkin idari ve mali düzenlemeler ile sosyal güvenlik kuruluşlarına yönelik reformların kapsamı sıralanmıştır.

3. İstikrar Önleminin Değerlendirilmesi

5 Nisan 1994 istikrar önlemlerini alan hükümet, Türkiye Ekonomisinin bu hale gelmesine yol açan üç faktör tespit etmiştir:

- a-) Kamu açıklarının milli gelirden aldığı payın süratle yükselmesi
 - b-) Reel ücretlerin milli gelirden aldığı payın süratle yükselmesi
 - c-) Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi nedeni ile TL.'nin reel değerinin artması
- ve bunun sonucunda da ortaya çıkan iç talebe yönelik büyüme yapısı.

Ülkenin hiperenflasyona ve durgunluğa aynı anda sürüklenmemesi için bu planda Türk Lirasına istikrar kazandırmak, ihracat artışını hızlandırmak, kamu açıklarını küçültmek hedeflenmiştir. Uygulanacak olan program, istikrar programı ve yapısal düzenlemeler olarak ikiye ayrılmıştır. İstikrar programı başlığı altındaki ilk grup önlemler yer almaktadır. İkinci grubu oluşturan ve özellikle Stand-by anlaşması çerçevesinde IMF ve Dünya Bankası

tarafından talep edilen yapısal düzenlemeler bölümü ise, yeni vergiler, özelleştirme, sosyal güvenlik kurumları, KİT'ler sübvansiyon politikası kamu kesiminin rasyonalizasyonu ve yerel idarelerin idari ve mali düzenlemelerine ayrılmıştır. Bu yapısal reformlar 1994 krizine ve 5 Nisan kararlarının alınmasına yol açan en önemli faktör olan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) ile ilgilidir¹⁵⁵. Vergi reformu, Sosyal Güvenlik Sistemi Reformu, KİT'ler, Özelleştirme, Kamu Personel Rejimi Reformu Yerel Yönetimler ve Fonların yapısal iyileştirmesini hedefleyen reformlar yapılmamıştır.

Tablo 21. 1994-1997 Dönemi Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

(Milyar TL ve GSMH'ya Oran%)

	<u>1994</u>	<u>Oran</u>	<u>1995</u>	<u>Oran</u>	<u>1996(1)</u>	<u>Oran</u>	<u>1997(2)</u>	<u>Oran</u>
Konsolide Bütçe	152.180	3.91	316.623	4.03	1.300 000	8.80	0	0.00
KİT'ler	54.870	1.41	-16.928	-0.22	40.455	0.27	48 671	0.19
- İşletmeci	47.254	1.22	-48.162	-0.61	35 235	0.24	54.493	0.21
- Tasarrufçu	7 616	0.20	31 234	0.40	5 220	0.04	-5 022	-0.02
Mahalli İdareler	14 597	0.38	33 956	0.43	36 336	0.25	62 880	0.25
Döner Sermaye	261	0.01	3 119	0.04	1 321	0.01	1 351	0.01
SGK'lar	22 568	0.58	49 577	0.63	22 475	0.15	44.249	0.17
Fon'lar	35 049	0.90	49 542	0.63	20 144	0.14	-43 291	-0.17
Özel. Kap. Kur.	26 142	0.67	-10 314	-0.13	-463	0.00	-8 975	-0.04
Toplam Kamu	305 667	7.86	425 575	5.42	1 420 268	9.61	104 883	0.41
Toplam Kamu(Faiz Hariç)	7 381	0.19	-150 540	-1.92	-86 732	-0.59	-1 759 115	-6.94
Toplam Kamu (Özel ve Gay.Men..Hariç)	324 744	8.35	450 790	5.74	1 448 768	9.80	1 380 526	5.44
Toplam Kamu (Faiz+Özel+Gay. S.Hariç)	26 459	0.68	-125 325	-1.60	-58 232	-0.39	-483 474	-1.91

Kaynak: DPT Temel Makro ekonomik Göstergeler, Ocak 1997.

(1) Gerçekleşme Tahmini (2) Program

1994 yılında uygulanan istikrar önlemlerinin etkisiyle gerileyen KKBG'nin GSMH'ya oranı (1993'te 12 idi) ekonominin %6.9 oranında küçültüldüğü 1994 yılında %5.5 olmuş, 1995 ve 1996 yılında tekrar hızla artarak %6.0 ve %11.2 olmuştur. Türleri itibariyle incelendiğinde,

¹⁵⁵ Türkiye ekonomisi kamu kesimi; Konsolide Bütçe, Kamu İktisadi Teşebbüsleri(KİT), Mahalli İdareler, Döner Sermaye ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Fonlardan oluşan beşli bir yapıya sahiptir. Bunların gelirleri ile harcamaları arasındaki fark tüm kamunun finansman açığını oluşturmaktadır, bu açığın boyutu, GSMH'ya oranı ve finansman şekli ekonomideki makro dengeleri doğrudan etkilemektedir.

KKBG'deki bozulmanın esas olarak Konsolide Bütçe'den kaynaklandığı görülmektedir. Bunun nedeni ise faiz harcamaları ve Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına yapılan transferlerden kaynaklanmaktadır. 1995 yılında %4.0 olarak gerçekleşen Konsolide Bütçe açığının GSMH'ya oranının, 1996 yılında %8.8 seviyesine yükselmesi beklenmektedir. Bütçe dengesinde görülen bu 4.8 puanlık artış, faiz seviyesinin GSMH'ya oranındaki 1.0 artıştan kaynaklanmaktadır¹⁵⁶. Son yıllarda iç ve dış borçların giderek büyümesi sonucu konsolide bütçe içerisinde yer alan borç faizi ödemeleri artmıştır. Böyle bir gelişme konsolide bütçe gelirlerinin büyük bir kısmının faiz ödemelerine ayrılmasına neden olmaktadır. Son olarak Mayıs 1994'te hükümet üç ay vadede net %50 faizle borçlanmış ve bu borcu ana para ve faiz şeklinde Ağustos 1994'te geri ödemiştir. Vadesi gelen Hazine bonusu ve tahvillerin ana para ve faiz ödemeleri yeniden borçlanılarak ödenebilmektedir. 1997 haziran ayı itibariyle, iç borç stoğu 4.198.091 milyar TL. (28.9 milyar dolar) ve dış borç stoğu ise 1996 yılı sonu itibariyle 79.767 milyon dolardır. Buna göre Türkiye'nin toplam borç stoğu 110 milyar dolara yaklaşmış bulunmaktadır. Dış borç stoğundaki kısa vadeli borçların payı ise %25.7 ile tehlike sınırında bulunmaktadır.

Görüldüğü kadarıyla, esas nedeni ekonominin yapısındaki çarpıklıklar olan 1994 krizinden sonra, önlemlerde öngörülen yapısal reformlar gerçekleştirilmemiş ve kamu kesimi büyük açıklar vermeye devam etmiştir.

Beş Nisan kararları çerçevesinde IMF ile 1995 yılında yapılan Stand-by anlaşması yılın ikinci yarısında delinmiş ve seçim kararı dolayısıyla karşılıklı askıya alınmıştır. Türkiye'nin ekonomi politikaları uygulamasındaki siyasi ağırlık, uluslararası finans kurumlarının Türkiye'ye olan güveni azaltmış, buna bağlı olarak dış borçlanma ve yabancı sermaye girişinde istenilen rakamlara ulaşamamıştır.

¹⁵⁶ Tülay EVGİN, "1994-1997 Ekonomi Analizi", **Ekonomik Vizyon**, 1997, s.25.

Tablo 22. Derecelendirme Kuruluşlarının Türkiye Notları II

Haziran 1994	Moody's	BA3	Yatırım yapılmamalı
Ağustos 1994	IBCA	B	Riski yüksek
Ağustos 1994	Standart and Poors	B+	Göstergeler iyi izlemeden çıktı
Ağustos 1994	JCR	BB+	Riskli ülke
Temmuz 1995	Duff and Phelps	BB	Ödeme kapasitesinde risk var
Temmuz 1995	Standart and Poors	B+	Uzun dönem borçlarda pozitif görüş
Eylül 1995	IBCA	BB-	Ödeme kapasitesi olumsuz değişiyor
Ekim 1995	Standart and Poors	B+	Uzun dönem borçlarda durağan görüş
Kasım 1996	JCR	BB	Ödeme kapasitesinde risk var
Aralık 1996	Standart and Poors	B	Riski yüksek
Aralık 1996	IBCA	B+	Uzun dönem borçlarda durağan görüş
Mart 1997	Duff and Phelps	BB-	Ödeme kapasitesi olumsuz değişiyor
Mart 1997	Moody's	B1	Borçlanma şartlarına uymama ihtimali yüksek

Bugün için IMF, Türkiye ile yeni bir Stand-by anlaşmasına yanaşmamakta, üç yıl vadeli bir program talep etmekle birlikte, uygulanabilirliği konusundaki endişelerini de belirtmektedir.

Beş Nisan kararlarında en büyük hedef sapmasının ise enflasyonda yaşandığı görülmektedir. Toptan eşya fiyatları endeksi, kararların alındığı Nisan ayında %32.8 ve Mayıs ayında %9 artmıştır. Aynı trend tüketici fiyatlarında da görülmüştür. Yıllık bazda ise enflasyon oranı Cumhuriyet tarihinde ikinci kez üç haneli rakamlara ulaşmış ve 1994'te toptan eşya fiyatları %149.6, tüketici fiyatları artışı %125.5 artmıştır. 1995'te ise toptan eşya fiyatları artışı %78.9, tüketici fiyatları artışı %78.9; 1996'da toptan eşya fiyatları %76.3, tüketici fiyatları %81.2 artmıştır. Bu dönemde, parasal göstergelerdeki artış ise enflasyona paralel seyretmiş enflasyonun düşürülememesinde önemli bir etken olmuştur.

Tablo 23. 1994-1996 Para Stoku

	<u>1994(1)</u>	<u>1995(2)</u>	<u>1996(*) (3)</u>	<u>2/1</u>	<u>3/2</u>
Dolaşımdaki Para	102 328	189 465	307 498	85.15	62.30
M1	230 847	388 185	632 187	68.16	62.86
Kaydi Para	399 501	868 447	1 631 033	117.38	87.81
M2	630 348	1 256 632	2 263 220	99.360	80.10
Döviz Tevdiat Hesabı	565 005	1 157 965	1 894 384	104.95	63.60
M2Y	1 195 353	2 414 597	4 157 604	102.0	72.19
M3	668 533	1 337 218	2 432 802	100.02	81.93

Kaynak: TCMB Üç Aylık Bülten, Aralık 1996.

(*) Eylül 1996 itibariyledir.

Beş Nisan kararlarıyla, para politikası konusunda merkez bankasının, kamu sektörüne ve bankacılık sektörüne açtığı kredileri gösteren, net iç varlıkların sınırlanması hedeflenmiştir. Buna göre yıl sonunda net iç varlıkların 293 trilyon TL'yi geçmemesi öngörülürken, 1994 yıl sonu itibariyle net iç varlıklar, hedeflenen bu maksimum miktarında altında kalarak 291 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda merkez bankası kamu kesimi açıklarından kaynaklanan kredi genişlemesi karşısında likidite kontrolü amacıyla açık piyasa işlemlerine yoğun bir şekilde başvurmuştur. Kamu kesimine açılan krediler merkez bankası net iç varlıklarındaki gelişmede belirleyici olmuştur. Hazinesin kısa vadeli avansa müracaatı ve bunun sürekli aşıyor olması, kamu kesimi kredilerinin çoğalması ve artışın emisyon hacmindeki baskısı, bunun açık piyasa işlemleri ile telafisi, para politikasının yürütülmesi ve piyasaların yönlendirilmesinde gerekli olan esnekliği azalmıştır. Ayrıca bu işlemler sonucunda M1 ve M2'de tablo 23'de de görüldüğü gibi artışlar olmuştur. Bu arada, uluslararası rezervlerde öngörülenin çok üzerinde artış olması nedeniyle daha geniş parasal büyüklüklerdeki artışlar tahmin edilenin üzerinde olmuştur. (Tablo 23'de de görüldüğü gibi M2Y'de, özellikle M2Y içinde döviz tevdiat hesaplarında yüksek oranlı artışlar gerçekleşmiştir.) Bu olgu likitide fazlası yaratarak talepte genişlemeye yol açmış ve enflasyonun düşürülememesinde önemli rol oynamıştır. Bu arada arz cephesinde toplam sanayi üretiminde istikrar programı nedeniyle yaşanan düşüş ve buna ilave olarak tarımsal üretimin beklenenin altında gerçekleşmesi, olumsuz gelişmeler olarak yaşanınca fiyat artışlarının süreklilik kazanması kaçınılmaz olmuştur.

Beş Nisan kararlarından sonra özellikle iç talebe dönük olarak faaliyette bulunan sektörlerin sıkıntı yaşadıkları görülmüştür. İmalat sanayi kapasite kullanım oranları düşmüştür. Ekonomik krizin en yoğun olduğu günlerde başta otomotiv sektörü olmak üzere birçok sektörde işverenlerin, çalışanları işten çıkarmak, zorunlu izine göndermek veya kısa süreli çalışma konularını uygulamaya soktukları gözlenmiştir. Beş Nisan kararlarını izleyen günlerde imalat sektöründe çalışanlar başta olmak üzere birçok sektördeki işsizlik oranlarında önemli artışlar gözlenmiştir. Özel sektördeki yoğun işçi çıkarmalarına, kamuda personel alımlarının durdurulması ve personel ihtiyacının nakiller yolu ile karşılanmaya çalışılması eklenince Beş Nisan kararlarının en olumsuz etkisinin istihdamda yaşandığı söylenebilir.

Türkiye ekonomisinde özellikle 1993 yılından itibaren ithalatın hızla artması ödemeler bilançosu açıklarının hızla artmasına neden olmuştur. Beş Nisan önlemleriyle birlikte ve izleyen dönemde TL.'nin yabancı paralar karşısında önemli ölçüde değer yitirmesinden, ithalat frenlenirken, ihracatın teşvik edilmesi beklenmekte idi. Nitekim 1994 yılında beklentiler gerçekleşmiş ancak sürdürülebilir olmamıştır. İthalat 1994'te 1993'e göre %20.9 oranında azalmış, ihracat ise %18 oranında artarak, dış ticaret açığı yaklaşık 9 milyar dolar oranında azalmış ve ihracatın ithalatı karşılama oranı %52.1'den, %77.8'e yükselmiştir.

Tablo 24. 1994-1996 Dönemi Ödemeler Dengesi (Milyon Dolar)

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Dış Ticaret Dengesi	-5 164	-14 072	-20 500
Cari İşlemler Dengesi	2 631	-2 339	-6 850
Sermaye Hareketleri	-4 194	4 722	10 022

Kaynak: DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Şubat 1997.

Tablo 25. Dış Ticaret Açığı ve İhracatın İthalatı Karşılama Oranı

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
İhracat	18 106	21 636	24 500
İthalat	23 270	35 708	45 000
Dış Ticaret Dengesi	-5 164	-14 072	-20 500
İhracat / İthalat	-77.81	-60.59	-54 .44

Kaynak: DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Şubat 1997.

Türkiye 5 Nisan istikrar önlemlerinin hemen sonrasında 1995 yılında ani bir dış ticaret açığı ile karşı karşıya kalmıştır. 1995 yılında ithalat 35 milyar 708 milyon dolar, ihracat 21 milyar 636 milyon dolar olmuştur. Dolayısıyla dış ticaret açığı 14 milyar 073 milyon dolara yükselmiştir. 1994 yılına göre 1995'te ithalattaki artış oranı ise %53.5, ihracattaki artış ise %19.5'dir. Dış ticaret açığındaki artış oranı ise %172 olmuştur. Bu açık 1996'da ise %45'lik artışla 20 milyar 500 milyon dolara ulaşmıştır. 1995 yılında 2 milyar 339 milyon dolar açık veren cari işlemler dengesi ise 1996'da 6 milyar 850 milyon dolar açık vermiştir.

5 Nisan istikrar önlemlerinin alınma nedeni olan iç ve dış dengesizliklerle ilgili önlemlerin amaçlanan sonuçlara ulaşamadığı görülmektedir. Krizin en büyük nedeni olan kamu kesimi dengesinin önlemler sonrasında kurulamadığı ve 1995-1996 yıllarında ekonominin %7-8 arasında büyümüş olmasına rağmen bu büyümenin ihracata dayalı bir büyüme olmadığı için sürdürülebilir olmadığı ve sonuçta dış dengenin de kurulamadığı görülmektedir. Yapılmış olan bu kısa analizlerde de görülebileceği gibi günümüz itibarıyla mevcut ekonomik ortamın daha önceki istikrar programı uygulamalarından önceki ortamlardan (veya krizlerden) pek farklı olmadığı görülebilir. O açıdan ekonomik göstergeler tek tek ayrıntılı olarak ele alınıp ekonomik istikrar için gerekli çözüm önerileri son bölümde sıralanmaya çalışılacaktır.

E- İSTİKRAR POLİTİKASI UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye Ekonomisi İkinci Dünya savaşının ertesinde ve çok partili siyasal rejime geçtikten sonra çeşitli dönemlerde ödemeler dengesi problemleri yaşamış, bunalımdan çıkmak içinde belirli dönemlerde istikrar programları uygulamaya koymuştur. 1980 öncesi uygulanan ve bu bölümde incelenen 1958 ve 1970 istikrar önlemlerinin ağırlıklı olarak ödemeler dengesinde iyileştirme sağlamaya yönelik önlemler içeren uygulamalar olduğu görülmektedir. Sorunlar ise genellikle kur politikası ile çözülmeye çalışıldığından ekonomide yapısal bir iyileşmenin sağlanamaması sonucu doğmuştur. Bu iki istikrar programında da ödemeler dengesine yönelik önlemlerin ağırlık taşıdığı görülmektedir. 1980 istikrar önlemleri ise içeriğinde bir ekonomik felsefenin olduğu ve ekonomide yapısal bir değişimi öngören uygulama olarak görülebilir. 1994 istikrar önlemleri ise iç ve dış dengesizliklerin bir arada giderilmesi için uygulanan bir program niteliğindedir. Ekonomide en büyük istikrarsızlık kaynağı olarak görülen Kamu Kesimi dengesinin uygulanan programla sağlanmasına çalışılmış, sonraki yıllarda ekonomide büyüme sağlanmış olmasına rağmen hem kamu kesimi dengesinin kurulamadığı ve hem de sağlanan büyüme ihracata dayalı olmadığı için dış dengenin sağlanamadığı görülmektedir.

Türkiye Ekonomisinde 1958 istikrar önlemlerinin alınmasına yol açan faktörler şu şekilde sıralanabilir. Sabit kur politikasının uygulandığı 1958 yılına gelinirken ithalat cazip hale

gelmiş ancak temel malların ithalatında yetersizlikler ortaya çıkmış ihracat artış hızı azalmış 1954 yılından sonra tarımsal üretim artış hızı ve ekonomik büyüme oranı azalmış, enflasyonist baskılar artmış ve döviz sıkıntısı baş göstermiştir. İhracatı artırmak ve döviz darboğazını aşmak amacıyla uygulamaya konan 4 Ağustos 1958 istikrar önlemleri ile, %170 oranında devalüasyon yapılmış, dış borç ertelenmesine gidilmiş ve dışarıdan yeni kredi sağlanmış ve katlı kur sistemi uygulamasına geçilmiştir. Önlemlerde, devalüasyon yoluyla ithalatın kısıp, ihracatın artacağı öngörülmesine rağmen sağlanan dış krediler ve ithalatta gerçekleştirilen liberalizasyonla ithalat harcamaları ihracatın çok üzerinde artmış ve dış ticaret açığı büyümüştür. Önlemlerin uygulandığı 22 aylık periyotta fiyat istikrarı da sağlanamamıştır. Fiyat istikrarı 1960 Mayıs askeri müdahalesinden sonra ve yoğun bir durgunluk pahasına sağlanmıştır.

1970 yılına gelinirken, 1965 sonrasında fiyatların artış eğilimine girmesiyle birlikte, Türkiye ekonomisinde bir iç dengesizlik olduğuna dair güçlü belirtilerin olmamasına rağmen, dış dengesizlik söz konusudur ve hızla artmaktadır. İhracatta duraklama söz konusu iken ithalat hızla artmıştır. Yine bu dönemde TL., aşırı değerlenmiştir. Dış ödeme açığı işçi dövizleri ve borçlanma ile kapatılmaya çalışılmış, fakat 1970'de sona gelmiştir. Bu durum 1970 istikrar önlemlerinin taze dış borçlanma olanakları yaratmak için yapıldığı izlenimi vermektedir. 10 Ağustos 1970 istikrar önlemleri ile, %66 oranında devalüasyon yapılmış, ithalat teminat oranları azaltılmış ve ithalatın miktar kısıtlamaları ile kontrolü uygulamasına geçilmiş ve 950 milyon dolar yeni kredi sağlanmıştır. 1970 devalüasyonu Türkiye ekonomisinde başarılı bir devalüasyon uygulaması olarak görülmektedir. Dünya ekonomisindeki olumlu konjonktür ile birlikte ihracat artmış ve 1973'te ödemeler dengesi uzun süredir ilk kez fazla vermiştir. Sağlanan dış kredinin ve ithalatın büyük oranda ekonominin üretim yapısına bağlı oluşu nedeniyle ithalatta da büyük artışlar meydana gelmiş, büyüyen dış ticaret açığı ise önce önlemlerden olumlu yönde etkilenen en önemli değişken olan işçi döviz girişleriyle ve daha sonra dış borçlanma ile karşılanmıştır. Özetle 1970 önlemleri döviz gelirlerini olumlu yönde etkilemekle birlikte, döviz harcamalarını daraltmadığı için umulan sonuçları sağlayamamış ve ekonomi gittikçe hızlanan bir enflasyon sürecine girmiştir.

1980 yılına gelinirken 1973 petrol bunalımının ertelenmiş etkileri katlanarak yaşanmaya başlanılmıştır. Bu dönemde enflasyon rekor seviyelere ulaşmış, ihracat durmuş,

döviz rezervleri erimiş, ödemeler dengesinde rekor açıklar verilmiş, döviz sıkıntısı nedeniyle ithalat güçlükleri çekilmiş ve ekonomide tıkanıklık en üst düzeye çıkmıştır. 24 Ocak 1980'de uygulamaya konulan istikrar önlemleri ile ekonomik yapıda değişikliklere gidilmiş, ithal ikameci sanayileşme politikası terk edilerek ihracata yönelik sanayileşme politikasına geçilmiş ve ekonomi dışa açılmaya çalışılmıştır. Ana hatlarıyla 1980 istikrar programının içeriğinde şu önlemler yer almıştır. %49 oranında devalüasyon yapılarak 1981 Mayıs ayında günlük kur uygulamasına geçilmiştir. İthalat kademeli olarak libere edilmiş, yabancı sermayenin giriş ve kar transferlerinde yeni kolaylıklar getirilmiştir. Vergi iadesi, düşük faizli kredi, imalatçı ihracatçılara ithal girdide gümrük muafiyeti ve sektörlere göre farklılaşan teşvik sistemi getirilerek ihracat teşvik edilmiştir. Yurt dışı müteahhitlik hizmetleri de büyük oranda desteklenmiştir. Uygulanan kararlarla özellikle sınai malları ihracatının payındaki yükselmeye ihracat artmış, fakat özellikle 1984 liberalizasyonundan sonra ithalat hızla artmaya başlamış ve dış ticaret açığı büyümüştür. İşçi döviz girişi ve turizm gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Fiyatlar ise özellikle 1986 yılından sonra yüksek oranlarda artmaya başlamıştır. Ekonominin kaynaklarının, kamu kesimince kısa dönemde üretken olmayan ve iç talebi artıran altyapı yatırımlarına tahsis edilmesi, uygulanan KİT fiyatlandırma politikaları, kamu giderlerindeki artışa karşılık kamu gelirlerinin yeterli düzeyde artırılamaması sonucu büyüyen kamu açıkları ve yüksek faiz, fiyat artışlarını hem talep hem de arz yönünden desteklemiştir.

1990'lı yıllara girilirken ve 1990'lı yıllarda, yüksek fiyat artış hızları, daralan üretim düzeyi, giderek dış ticarete konu olmayan sektörlerle yönelen ve azalan bir reel yatırım düzeyiyle, iç talebe yönelik büyüme stratejisi, ılımlı bir tüketim artış hızı, düşük reel ücretler, yüksek faizler önemli ölçüde kamu açıkları ve giderek büyüyen dış ticaret açıkları Türkiye Ekonomisinin içinde bulunduğu durumun temel özellikleri olmuştur. Hükümet 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin ana nedeni olarak, kamu kesimi açıklarını, aşırı değerlenmiş TL.'yi, iç talebe yönelik büyüme yapısını ve yüksek faiz oranlarını görerek 5 Nisan 1994 istikrar önlemlerini uygulamaya koymuştur. Yapısal düzenlemeler istikrar programı başlığı altında iki kısma ayrılan önlemlerden, kamu kesimi borçlanma gereğini (ki krizin nedeni sayılmakta idi) ilgilendiren vergi reformu, sosyal güvenlik sistemi reformu, KİT'ler, özelleştirme, kamu personel reformu, yerel yönetimler ve fonların yapısal düzenleme ve iyileştirilmesini hedefleyen reformlar yapılmamıştır. Kamu kesimi büyük açıklar vermeye devam etmiştir. Enflasyon

konusunda da büyük hedef sapması yaşanmış, enflasyon oranı üç haneli rakamlara taşınmıştır. Parasal göstergelerdeki artış ise enflasyona paralel seyretmiş bu da enflasyonun düşürülememesinde önemli bir etken olmuştur. Beş Nisan önlemlerinin diğer bir önemli etkisi istihdamda görülmüş ve imalat sanayi başta olmak üzere birçok sektördeki işsizlik oranlarında önemli artışlar gözlenmiştir. 1994 yılında dış ticaret açığında azalma sağlanmakla birlikte 1995 yılında ani bir dış ticaret patlaması ile karşı karşıya kalınmış ve bu açık 1996 yılında da artarak sürmüştür. Beş Nisan istikrar önlemlerinin de, önlemlerin uygulanma nedeni olan iç ve dış dengesizliklerin giderilmesinde amaçlanan sonuçlara ulaşamadığı görülmektedir.

Bu bölümde yapılmış olan analizlerde de görülebileceği gibi günümüz itibari ile mevcut ekonomik ortamın daha önceki istikrar programı uygulamaları öncesi ortamlardan (veya krizlerden) çok farklı olmadığı hatta problemlerin katlanarak büyüdüğü görülebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE İSTİKRARSIZLIĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

A. GENEL OLARAK EKONOMİDE İSTİKRARSIZLIĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

Çalışmanın başlangıcında, istikrar politikası "ciddi bir enflasyonist veya deflasyonist açık vermeksizin milli gelir düzeyini istikrara kavuşturma ve hızlı bir enflasyonla karşılaşmaksızın tam istihdama bir parça yaklaşmayı başarabilme politikaları" olarak tanımlanmıştır. Bu açıdan ekonomide istikrarsızlığa neden olan ve istikrar politikası uygulamalarına gidilmesine yol açan faktörlerin ana nedenleri genel olarak, yüksek enflasyon, tam istihdama ulaşamaması ve milli gelir düzeyindeki istikrarsızlıklar olmaktadır Türkiye Ekonomisinde günümüze kadar uygulanmış olan istikrar programlarında da amaçlar, fiyat istikrarını sağlamak (enflasyonu düşürmek), milli gelir büyümesini istikrarlı bir çizgide sürdürmek olarak açıklanmıştır. Sorunlar toplumun birçok kesimi tarafından bilinmesine ve dile getirilmesine ve hatta uygulanan programlarda da doğru olarak ortaya konmasına rağmen, ekonomide uzun süreli bir istikrar programının ödünsüz olarak uygulandığı ve olumlu sonuçların alındığı bir dönem hiç olmamıştır. Sorunlar karşısında çözüm üretebilme ve uygulama refleksi veya geleneği oluşmamış ve kronikleşmiş istikrarsızlık karşısında önlem alınmaktan daima kaçınılmıştır.

Türkiye Ekonomisinin bugün içinde bulunduğu dengesizlikler statik ve yakın geçmişe dayanan sorunlar değildir. Bunların bir bütünselliği vardır ve uzun süredir tekrarlanan hatalardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde ekonomik istikrarsızlığın ana nedenleri olarak enflasyon, istihdam ve milli gelir büyüme hızındaki istikrarsızlıklar incelenecek ve daha sonra bu ana sorunlara yol açan alt faktörler tek tek ele alınacaktır. Son bölümde ise ortaya konan istikrarsızlık nedenlerine bağlı olarak çözüm önerileri birbiriyle etkileşimleri de göz önüne alınarak incelenecektir.

1. Tam İstihdam

İstihdam Türkiye Ekonomisinin her zaman en önemli sorunlarından birisi olmuştur. Türkiye'nin 70 yıllık ekonomi politikası tarihinde, sanayileşme ile birlikte istihdamında artacağı görüşü hakim olmuştur. Bu görüşün doğal bir sonucu olarak da istihdam konusu, ekonomi politikası uygulamalarının önde gelen amaçları arasında yer almamış ve istihdama yönelik ayrıntılı politikalar geliştirilmemiştir. Türkiye'de istihdam artışının sağlanamamasında en büyük etken hızlı nüfus artışıdır. Hızlı nüfus artışı kişi başına geliri ve tasarrufu düşürmekte, tasarruf azalışı yatırım ve büyüme hızını azaltmakta, bu da istihdam artış hızını düşürmektedir. Buna ek olarak, hızlı nüfus artışı ve şehirleşme, sosyal güvenlik harcamalarını artırarak devlet bütçesinin kabarmasına, yatırımlara akabilecek kaynakların cari harcamalara kaymasına, enflasyona ve istikrarsızlıklara sebep olmaktadır¹⁵⁷. Türkiye'de öncelikle istihdamın temel özelliklerini incelemek ve yapısını ortaya koymak, sorunun sağlıklı bir yaklaşım içerisinde ele alınması açısından önemlidir. Tablo 26'da Ekim 1996 verileri ile işgücü piyasasının yapısı, kent-kır ayrımıyla sunulmaktadır.

Tablo 26. Türkiye'de İstihdam ve İşsizlik

<u>İŞGÜCÜ YAPISI</u>	<u>TÜRKİYE</u>	<u>KENT</u>	<u>KIR</u>
Toplam Nüfus	61 933	34 208	27 724
İşgücü (12 yaş ve üstü) (a+b)	23 029	10 349	12 680
a- İstihdam	21 698	9 385	12 313
Eksik İstihdam	1 439	601	838
b- İşsiz	1 332	964	367
İşgücüne Katılma Oranı (%)	49.9	40.2	62.1
İşsizlik Oranı (%)	5.8	9.3	2.9
Eksik İstihdamın İşgücü İçindeki oranı (%)	6.2	5.8	6.6

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, Ekim 1996.

Türkiye'nin Ekim 1996 tarihi itibari ile 23 029 bin kişilik toplam istihdam hacmi olduğu görülmektedir. İstihdam hacmi Fransa, Almanya, İngiltere gibi ülkelerle aynı olmasına rağmen, bu ülkelerin verimlilik ve işgücü düzeyleri ülkemizden çok büyüktür ve istihdam

¹⁵⁷ KILIÇBAY, s.269.

yapıları da önemli farklılıklar göstermektedir¹⁵⁸. İstihdamın sektörel dağılımında tarım %46 gibi önemli bir paya, sanayi ise %22 ile küçük bir paya sahiptir. Tarım sektörünün istihdam içerisindeki ağırlığının fazla olması istihdam verimlilik düzeyinin düşük kalmasının en büyük nedenlerinden biridir. Türkiye'de imalat sanayiinde verimlilik düzeyi tarım kesiminden beş kat fazladır. Tarım kesiminde verimliliğin çok düşük kalmasına ve diğer sektörlerin tarımdaki işgücü arzı fazlalığını karşılayacak büyüklükte olmamasına bağlı olarak, tarımdaki işgücü arzı fazlalığı ciddi boyutlardadır. Bazı ileri sanayi ülkelerinde, tarımın istihdamın sektörel dağılımı içerisindeki payına bakıldığında, bu oranın 1994'te Almanya'da %3.3, İngiltere'de %2.1 ve Fransa'da %5.2 en yüksek olan olarak da Yunanistan'da %20.8 düzeyinde olduğu görülmektedir.

Türkiye'de istihdam sektörel dağılımı ile ilgili ikinci özellik, hizmet sektörünün payının yüksekliği ve yükselmeye devam etmesidir. Ancak Türkiye'de hizmetlerin, istihdam açısından endüstri ülkelerindeki gibi sanayiden sonra büyüyen bir sektör olmadığı açıktır. Endüstri ülkelerinden farklı olarak Türkiye'de bu sektör ileri bir sanayii besleyen, teknoloji düzeyi yüksek bir hizmet sektörü değildir.

İstihdamın sektörel dağılımında son olarak vurgulanması gereken nokta, sanayi kesiminde istihdam edilenlerin %90'ının yer aldığı imalat sanayiindeki istihdam artış hızının 1990 sonrasında %0.6-%0.7 gibi çok düşük bir düzeyde kalmasıdır.

Tablo 26'ya bakıldığında Türkiye'de işsizlik oranının ise %5.8 olduğu görülmektedir. Bu oran kentlerde %9.3'e yükselmektedir. İşsizlik sigortasının bulunmadığı, kendi hesabına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin tarımsal istihdamda çoğunluğu oluşturduğu koşullarda açık işsizlik, işsizliğin tek başına yeterli bir göstergesi olmamaktadır. Türkiye'de ücretli ve maaşlı çalışanların oranı 1955 yılında %13 iken, son yıllarda ancak %30'lara ulaşmıştır. Bu oranlar A.B.D. için %90, Hollanda için %81'dir¹⁵⁹. Kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri ülkemizde toplam istihdam içerisinde önemli bir pay almaktadırlar. Kendi hesabına çalışanlar ve işverenler bugün toplam istihdamın %30'unu oluşturmaktadırlar. Ücretsiz aile işçilerinin istihdam içerisindeki payı ise yıllar itibariyle azalmakla birlikte hala toplam istihdamın

¹⁵⁸ Suat ÖZEREN, "Makro Ekonomik Politikalar ve İstihdam", *Ekonomik Yaklaşım*, C.4,S.10,1993,s.25.

¹⁵⁹ ÖZEREN, s.27.

%30'u gibi büyük bir kesimini oluşturmaktadır. Ücretsiz aile işçilerinin istihdam içerisinde büyük bir paya sahip olması önemli bir yapısal sorunu işaret etmektedir; bu da, özellikle tarım kesimindeki gizli işsizliğin boyutu ile ilgilidir.

Türkiye gibi işsiz kaldığı dönemde işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı gibi bir gelir güvencesinin sağlanmadığı bir toplumda bireyler bulduğu işin niteliğine, sağlayacağı gelire veya alacağı ücretin düzeyine bakmaksızın çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu durum ise istihdamda olan nüfusun yüksek görünmesine ve işsiz sayısının düşmesine yol açmaktadır. İşsizlik sorunu ise, açık işsiz olmayan, istihdam edilen nüfus içerisinde görülen, ancak iş arayan bir kitlenin varlığı şeklinde devam etmektedir. Bu nedenle DPT'de VII. Beş yıllık Kalkınma Planında eksik istihdamın açık işsizlik kadar önem taşıdığını vurgulayarak, açık işsizlik ve eksik istihdam rakamlarını birlikte kullanmaktadır¹⁶⁰. Tablo 26'da da görüldüğü gibi açık işsizlerin ve eksik istihdamdakilerin işgücü içerisindeki toplam oranı Türkiye genelinde %12, kentlerde ise %15.2'dir. Bu oranların yüksekliği Türkiye'de önemli toplumsal gerginliklere yol açmaktadır.

Türkiye'de istihdamın diğer bir yapısal sorunu da kayıt dışı istihdamın ulaştığı büyüklüktür. Türkiye'nin kendine özgü koşulları nedeni ile, çalışanın sosyal güvelik kurumlarından birine kayıtlı olmaması durumu, kayıt dışı istihdamın temel ölçütü olarak alınmaktadır¹⁶¹. DİE'nin, Nisan 1995 Hanehalkı İşgücü Anketi'ne göre, istihdam edilen toplam 20 836 kişiden 11 059 Bağkur, SSK ve Emekli Sandığına, 24 000'de özel sigortalara kayıtlıdır. Buna göre Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına kayıtlı olanların toplam istihdam içerisindeki payı %53.1'dir. İstihdam edilenlerin %46.9'u kayıtsız olarak çalışmaktadır. Kayıt dışı çalışanların %70.1'i tarım, %21.6'sı hizmet ve %8.2'side sanayi sektöründendir. Sanayide kayıtsız çalışanların sayısı 800 bine yaklaşmaktadır. Bağ-Kur üyelerinin çoğunluğu (%56.3) tarımda, SSK üyelerinin yarısı kadarı (%47.2) sanayide ve Emekli Sandığı üyelerinin tümüne yakını (95.1) hizmet sektöründe çalışmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'de istihdam edilen nüfusun yaklaşık yarısının tarım sektöründe olduğu ve sanayinin, özellikle imalat sanayinin payının çok düşük olduğu görülmektedir.

¹⁶⁰ VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, DPT, s.43.

¹⁶¹ Nergis SCHULZE, "Türkiye'de İşgücü Piyasası, İşsizlik ve İstihdam Politikaları", *İktisat Dergisi*, Şubat 1997, s.12.

İstihdamın sektörel dağılımına bağlı olarak ücretli ve maaşlı kesimin toplam istihdam içindeki oranı %30 civarındadır. Bu oran 1990-1996 döneminde hemen hemen sabit kalmıştır. İstihdamdaki nüfusun yarısından fazlasını ücretsiz aile işçileri ve kendi hesabına çalışanlar oluşturmaktadır. İşgücü piyasasının diğer bir yapısal sorunu ise kayıt dışı istihdamın ulaştığı büyüklüktür. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımının yokluğu eksik istihdamın ve kayıt dışı istihdamın artışı hızlandırmaktadır. İşsizlik öncelikle kentlerde yaşayan, eğitim düzeyi düşük gençleri etkilemektedir. İşsizliğin diğer bir özelliği ise uzun süreli oluşudur. 1996'da işsizlerin yaklaşık %43'ünü bir yıl ve daha uzun süredir iş arayanlar oluşturmaktadır

Türkiye, 1980 sonrası ihracat içinde sanayi mallarının oranını önemli ölçüde artırmış olmakla birlikte, bu artış ihracata yönelik yeni yatırımlardan çok, kurulu kapasitenin kullanım oranındaki artışlar ve imalat sanayindeki yenileme yatırımları sonucunda sağlanmıştır. Uygulanan dışa açılma stratejisinden beklenen üretim yapısı ortaya çıkmamış, dolayısıyla ihracat artışlarının yeni istihdam yaratma olanağı fazla olmamıştır. İmalat sanayinin gelişmesi ve toplam üretim içindeki payının artması, işgücü piyasalarının işleyişini etkileyen en önemli faktör olarak kabul edildiğinde, Türkiye'de imalat sanayinin toplam yatırımlar içinde aldığı payın son yıllarda önemli boyutlarda azalıyor olması, hem istihdam ve iş yaşamı, hem de geleceğin endüstrileşmiş ve değişen dünyanın ekonomik gereklerine sahip ülke olma koşullarına ulaşma çabaları açısından üzerinde önemle durulması gerekli bir sorundur. Türkiye'de işgücü piyasasının yapısı, sorunun genel makroekonomik politikalarla çözümlenmesinin mümkün olmadığını göstermektedir. İşgücü piyasasının yapısına ve gereksinimlerine uygun istihdam politikalarının oluşturulması gereklidir.

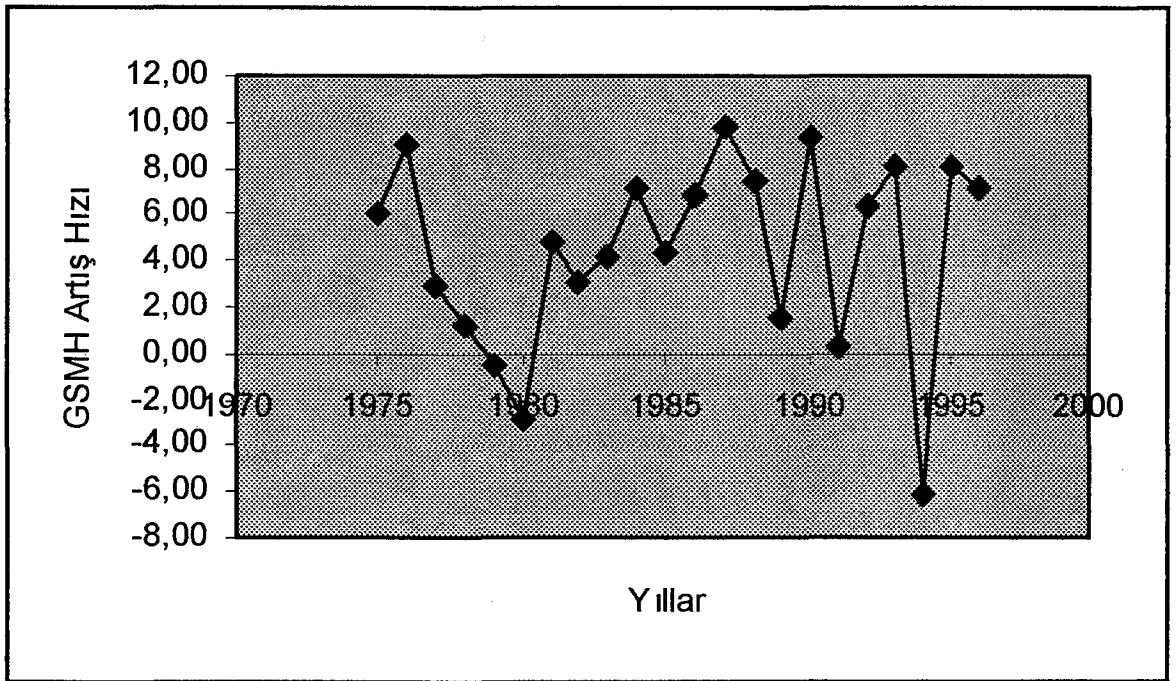
2. Milli Gelir İstikrarı

Bir ülkede ortalama vatandaşın sınırlı araçlarla yıl içerisinde elde ettiği haz ve tatmin duyguları toplamının para birimiyle ifade edilebilmesine ekonomik refah denilmektedir. Tüketicilere haz ve tatmin sağlayacak olan maddi araçlar milli gelir denilen toplam içerisinde yer aldıklarına göre, ekonomik refahın büyüklüğünü belirlemede tek ve (eksik yönleriyle birlikte) güvenilir ölçü milli gelir olmaktadır

Türkiye Ekonomisi için %5-6 düzeyindeki bir büyüme hızının olağanüstü yüksek olmadığı genellikle kabul edilmektedir. Zaman içerisinde milli gelir büyüme hızının gelişimine bakıldığında bazı yıllarda yüksek büyüme hızlarının yakalandığı ancak bunun sürdürülemediği; izleyen dönemlerde büyüme oranlarında mutlaka büyük oranlı düşüşlerin gerçekleştiği görülmektedir. Beşer yıllık dönemler itibariyle incelendiğinde 1975 yılından 1996 yılına kadar GSMH büyüme hızı (1987 fiyatlarıyla) ortalama olarak şu şekilde gerçekleşmiştir

1975-1980	%2.6
1981-1985	%4.7
1986-1990	%7.02
1991-1996	%3.9

Kaynak: DİE, İstatistiklerle Türkiye 1995; Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar Eylül 1997.



Ortalamalara bakıldığında özellikle 1980 yılından sonra 1990 yılına kadar büyüme hızında artış olduğu ancak 1990 yılından sonra bu durumun sürdürülemediği görülmektedir. Yıllar itibariyle incelendiğinde ise belirli yıllarda sağlanan yüksek büyüme hızlarının bir sonraki yılda keskin bir şekilde görülmektedir. Örneğin 1975 ve 1976 yıllarında büyüme hızları sırasıyla %6.1 ve %9.0 olarak gerçekleştiğinden sonra izleyen dört yılda %3, %1.2, %-0.5, %-2.8'e düşmüştür. 1980 yılından sonra ise inişli çıkışlı bir seyir izleyen büyüme hızı 1989'da %1.6'ya

1991'de ise %0.3'e inmiştir 1992 ve 1993 yıllarında sağlanan yüksek oranlı büyüme hızlarının (%6.4, %8.1) ise Beş Nisan istikrar önlemlerinin uygulandığı yıl olan 1994'de %-6.1'e düştüğü görülmektedir.

Ekonomik gelişmedeki istikrarın önemli bir göstergesi olan GSMH artışları incelendiğinde , Türkiye'nin bu konuda istikrarsız bir gelişim gösterdiği açıktır bunun nedenleri ise yine bu bölümde incelenilmeye çalışılan fiyat istikrarsızlıkları, kaynakların tam olarak kullanılamaması (eksik istihdam), ödemeler dengesi açıkları, kamu açıkları ve yine sıralanmaya çalışılacak diğer etkenlerdir.

3. Enflasyon

En geniş anlamı ile enflasyon, fiyatlar genel düzeyindeki sürekli bir nitelik taşıyan ve mevsimsel olmayan tüm fiyat artışları olarak tanımlanabilir. Enflasyon ekonomik istikrarsızlığa neden olan en önemli sorun olarak görülmektedir. Enflasyon sadece ekonomik bir olay değil, sosyo-ekonomik, sosyo-politik sonuçlar doğuran, hükümetleri düşüren iktidarlara son veren bir olgudur. Enflasyon bugün en çok korkulan bir ekonomik sıkıntıdır. Ülkemizde yüksek düzeyde seyreden ve giderek artma eğilimi gösteren fiyat istikrarsızlığının sakıncaları toplumun tüm kesimlerince kabul edilmektedir. Enflasyon kaynak dağılımını bozmakta, tasarruf ve yatırımları önemli ölçüde sınırlandırmakta, gelir dağılımını kötüleştirmekte ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatmaktadır. Fiyat istikrarsızlığı, sosyal ve siyasal alanlarda da büyük tahribatlar yapmaktadır. Yaklaşık olarak 20 yıldır yüksek enflasyonla yaşamak zorunda kalan ve bu konuda Dünya'da da tek örnek olan Türkiye'de enflasyonun düşürülmesi için gerekli önlemler bir türlü alınamamıştır.

Türkiye Ekonomisi Cumhuriyetin ilk onbeş yılında enflasyonla karşılaşmamıştır. Ancak II.Dünya savaşının çıkması ile birlikte Türkiye kendisini daima savaşa hazır olmak zorunda hissetmiş ve ortaya çıkan mali sorunların çözümü için para basma yoluna gidilmiş ve savaş süresince fiyatlar yaklaşık dört kat artmıştır. Fakat o yıllarda ekonomik yapının gelişmişliği göz önünde tutulursa enflasyonun yarattığı tek sonuç sabit gelirlilerin bundan

olumsuz etkilenmeleridir¹⁶². Savaştan sonra yaklaşık beş-altı yıl ekonomide enflasyon gözlenmemiş hatta tüketici fiyatlarında düşüşler yaşanmıştır. 1950 yılından sonra iktidara gelen hükümetin kalkınmayı hızlandırmak amacıyla uygulamaya koyduğu politikalarla 1950-1960 arası tüketici fiyat indeksi ortalama %10.3 artmıştır¹⁶³. Enflasyon oranları 1958'de %15.8 ve 1959'da %24.4'le artış eğilimine girmiş ancak istikrar politikası uygulamalarından sonra fiyat artışlarında duraklama gözlenmiştir. 1960-1970 yılları arasında ise tüketici fiyat indeksi ortalama olarak %4.4 gibi oldukça düşük bir oranda artmıştır. Bunun nedeni ise döviz kuru sabit tutulurken, içeriye dönük sanayileşmenin gelişmesi ve tarım kesimindeki fiyatların endüstri kesimi fiyatlarına göre düşük saptanmasıdır. Bu dönemde fiyatların artmasına gerek kalmadan ulusal gelirden yaklaşık %6'lık bir artış sağlanabilmiş idi. Yeni kurulan endüstrinin fiyatlarının yüksek olmasına rağmen, bu fiyatları tarım ürünleri fiyatları ve döviz kurunu sabit tutmak suretiyle telafi etmek mümkün oluyordu. Yine bu dönemde kamu harcamalarının fazla açık vermemesi ve açıklarında yabancı para girişleri ile finanse edilmesi sonucunda enflasyonist baskı olmamıştır.

1970-1975 arası tüketici fiyat indeksi (TFE) %14.58 ve toptan eşya fiyatları indeksi (TEFE) %18.2 artmıştır. Türkiye Ekonomisi 1970'lerin başından itibaren gittikçe hızlanan bir enflasyon sürecine girmiştir. 1970 yılında %8.1 olan enflasyon oranı, özellikle bu yıldan sonra hızlanmış ve 1971 yılından itibaren de ekonominin tüm istikrarı bakımından tehlikeli bir görünüş almıştır. Özellikle 1975 yılından sonra enflasyon oranı büyük oranlarda artmaya başlamıştır. 1975-1980 arası tüketici fiyat indeksi ortalama %48 ve toptan eşya fiyat indeksi %46 artış göstermiş ve 1980 yılında üç haneli rakamlara ulaşmıştır. Bu dönemde yaşanan fiyat artışları, bir taraftan dünya konjonktüründeki olumsuz gelişmeler ve ileride ilgili kısımlarda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere talebin yapay bir biçimde parasal yönden desteklenmesi, kamu sektörünün yüksek oranlı açıklar vermesi ve bunun açık finansmanla finanse edilmesi ve diğer taraftan döviz ve enerji darboğazlarının yarattığı üretim eksiklikleri nedeni ile, sürekli ve şiddetli hale gelmiştir.

¹⁶² Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi*, 1986, s.48

¹⁶³ DİE, *İstatistik Göstergeler 1923-1995*, Ankara 1996, s.370

1980 ve sonrası fiyat artışlarındaki gelişmeler ise oldukça ilginç bir görünüm arz etmektedir. 1980 yılında %115'lere ulaşan enflasyon oranı 1981 yılında %34'e düşmüş ve 1982'de daha da düşerek %22'ye inmiştir. 1980-1982 yılında enflasyon hızındaki düşüşe karşılık büyüme hızı da eksiden artıya dönüşmüştür. Bu yıllarda sağlanan fiyat artış hızlarındaki düşüşe, uygulamaya konan 24 Ocak istikrar politikalarına ekonominin verdiği olumlu cevap ve bunun yanında Türkiye'de askeri bir yönetimin işbaşında olması ve grev ve lokavtların ertelenmesinin etkisi büyük olmuştur. 1983 yılında demokrasiye geri dönülmesi ile birlikte fiyat artış hızları inişli çıkışlı bir yön almıştır.

1983 yılından itibaren serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak amacıyla fiyatlar serbest bırakılmış ve bazı kontroller kaldırılmıştır. Ancak yalnızca serbest bırakmanın yeterli olmadığı, serbest piyasa mekanizmasını, kurumları, mekanizması ile yerleştirmek ve ekonomik yapıyı bu amaca uyar biçimde değiştirmenin gerekli olduğu günümüze kadar uzayan sıkıntılarla net bir şekilde anlaşılmaktadır. Enflasyonun tekrar hız kazanmasında, bu dönemde KİT ürünlerine yapılan zamların, KDV'nin uygulamaya konulmasının, bazı fonların kurulmasının faizlerin yükseltilmesinin rolü büyük olmuştur. 1983, 1984 ve 1985 yıllarında artan ve sırasıyla %31.4, %48.4 ve %45.0 olarak gerçekleşen enflasyon oranları 1986 ve 1987 yıllarında düşme eğilimine girmiş ve sırasıyla %34.6 ve %38.9 olarak gerçekleşmiştir. Bunda 1986 yılında Dünya petrol fiyatlarında meydana gelen azalma ve dış ticaretin yarısından fazlasının yapıldığı OECD ülkelerindeki düşük fiyat artışları etkili olmuştur.

1986 yılı ile başlayan ve özellikle 1987 yılında değişen ekonomi politikası uygulamaları enflasyonun 1988 yılında oldukça büyük oranda sıçrama yapmasına neden olmuştur. 1986 yılının haziran ayında IMF ile yapılan anlaşmanın süresi sona ermiş ve Türkiye ekonomi politikalarını tamamıyla kendisi belirlemeye başlamıştır. Bu tarihten sonrada uygulanan ekonomi politikaları büyük oranda siyasi gelişmelerin etkisinde kalmış ve ekonomide genişlemeci ve popülist politikalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. İktidardaki Anavatan partisinin ilk olarak 1986 ara seçimlerinde oy kaybetmesi, daha sonra 1987 yılında yapılan siyasi yasakların kaldırılıp kaldırılmayacağı yönündeki referandumun kaybedilmesi ve son olarak da 1987 erken genel seçimlerde oy kaybına uğranılması üzerine ekonomi politikaları ani

olarak deęiştirilmiştir¹⁶⁴. Ücretli kesime iyileştirici uygulamalara ağırlık verilmiş, TL. aşırı değerlendirilerek faiz oranları artırılmış ve büyük çapta altyapı yatırımlarına girişilmiştir. Sonuçta kamu finansman dengesi bozulmuş ve enflasyon büyük bir sıçrama yaparak (TFE) 1988 yılında %74'e ulaşmıştır. 1989 ve 1990 yıllarında enflasyon oranları sırasıyla (TFE) %63.3 ve %63.8 olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılında fiyatlar genel seviyesi körfez krizinin etkisi ile yılın ikinci yarısında yükselmeye başlamış ancak yılın ilk yarısında uygulanan para ve dış ticaret politikalarının etkisi ve KİT ürünlerine gelen zamların sınırlanması nedeni ile fiyat artış hızı yavaşlamıştır. Tarımda bol ürün yılı olması da bu yavaşlamada önemli rol oynamıştır. Yılın ikinci yarısından sonra körfez krizine bağlı olarak petrol ürünleri fiyatlarının artması artan kamu harcamalarının yüksek faizli ve kısa vadeli borçlanmayla finanse edilmeye çalışılması, özel sektörün finans kaynaklarını daraltarak maliyetlerin artmasına neden olmuştur. Diğer taraftan uygulanan anti-enflasyonist para politikası ile Türk parasının yabancı paralar karşısında değer kaybı azalırken, gümrüklerin ve fonların düşürülmesi ithalatı artırıp ihracatı azaltmış ve böylece, fiyatların daha hızlı tırmanması engellenmiştir. Ancak yine enflasyon artış hızı öngörülen düzeye indirilememiştir. 1990 yılında %52.4 olan toptan eşya fiyatlarındaki artışın az olmasının nedeni olarak da iyi mahsül alımının ve ithalata dayalı ürün fiyatlarının düşmesi olarak görülebilir.

1991 yılının ilk yarısında görülen daralma ile birlikte kamu kesimi açıklarının devam etmesi iç talepteki nispi açıklara rağmen yıl içinde enflasyonist baskıların sürmesine neden olmuştur. Bu yılda tüketici fiyatları %63.8, toptan eşya fiyatları %55.4 artmıştır. Ayrıca 1989 yılından itibaren artan kamu açıkları 1991 yılında GSMH'nın %12.6'sı oranında gerçekleşmesi ile son yılların en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

Kamu açıklarının makul düzeylere indirilememesi enflasyon oranının 1992'de %70'lere yükselmesine neden olmuştur. Yükselen kamu açıkları ve açıkların finansman biçimleri piyasalardaki talep düzeyinin maliyet unsurlarını ve bekleyişleri etkileyerek enflasyonun zaman içindeki hareketinin ana belirleyicisi olmuştur¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Özcan ERCAN, "Ekonomi Nereye Koşuyor", **Milliyet Gazetesi**, 5 Nisan 1994, s.9.

¹⁶⁵ Hasan KİRMANOĞLU, "Türkiye Ekonomisi Üzerine II", **Trend**, 4 Ocak 1994, s.11.

Bu süreçte faiz hadleri kamu açıklarını daha da artırmış ve iç borçlanma giderek daha yüksek faiz hadlerinden yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu yükten kurtulmak için açıkların parasal genişleme ile karşılanması yoluna gidilmesi fiyat artışlarının temel eğilimini belirleyen etkenler olmuştur. 1993 yılında bu temel nedenlere ek olarak, KİT ve bağlı kuruluşların ürün ve hizmet fiyatlarına nisan ayından itibaren periyodik olarak yapılan zamlar ve yılın özellikle üçüncü üç aylık döneminde tarımda gözlenen üretim düşüşü, toptan eşya fiyatlarının %67.4, tüketici fiyatlarının %66.1 oranında artmasına neden olmuştur. 1993 yılı Nisan ayında KİT ürünleri fiyatlarına yapılan zamlarla ve Kasım ayı başında KDV oranlarının artırılması enflasyon oranı üzerinde etkili olmuştur.

1994 yılında para ve döviz fiyatlarında ortaya çıkan kriz sonuçlarının maliyetler üzerinden fiyatlara yansması enflasyon seviyesini de olağanüstü biçimde artmıştır. Fiyat artışları TEFÉ'de %120.7 olurken, TFE'de %106.3 oranında gerçekleşmiştir. Bunda Beş Nisan istikrar önlemlerinin de çok büyük etkisi olmuştur.

1995 yılında enflasyon 5 Nisan 1994 tarihinde uygulamaya konulan istikrar önlemleri sonucu bir miktar düşme eğilimi göstermekle birlikte, özellikle yıl içinde iç talepte ortaya çıkan yüksek artışın etkisi ile yükselme eğilimine girmiştir. Ancak 1995 yılının son döneminde ülkede seçim havasına girilmesi ile birlikte KİT ürünlerine yapılması beklenen fiyat düzenlemelerinin geciktirilmesi enflasyon üzerinde baskı yapmış ve fiyatlardaki yüksek düzeyli artışları engellemiştir. Bu gelişmeler sonucu toptan eşya fiyatlarındaki yıllık ortalama artış %88.5 olmuştur. Kamu sektöründe fiyat ayarlamalarının geciktirilmesi nedeni ile kamu sektörü fiyat artışları özel sektör fiyat artışlarından düşük olmuştur. Tüketici fiyatlarında ise 1995 yılında %93.6'lık artış olmuştur.

Beş Nisan istikrar önlemlerinin iç ve dış dengesizliklerle ilgili olarak öngördüğü sonuçlara ulaşamaması ve özellikle ekonomide enflasyonun temel nedeni olarak görülen kamu finansman dengesinin kurulamaması (hatta kamu kesimi borçlanma gereği 1995 yılında 1994'e oranla 4 puan artmış ve GSMH'nin %10'una ulaşmıştır) 1996 yılında da enflasyon oranının %85 oranında gerçekleşmesine neden olmuştur. 1997 yılında da KİT ürünlerine yapılan zamlar,

kurlardaki yükselmenin yarattığı ithal fiyatlarındaki artışlar ve yüksek seviyesini koruyan kamu açıkları nedeniyle enflasyon oranının %80-85 arasında olacağı görülmektedir.

Türkiye'nin yaklaşık olarak 22 yıldır yüksek enflasyon yaşayan bir ülke olduğu görülmektedir. Oldukça uzun sayılabilecek bir süredir yaşanan kronik enflasyon ekonomik, mali ve sosyal açıdan güncel hayatı büyük boyutlarda etkilemektedir.

Enflasyonun ekonomik sonucu olarak, paradan kaçış başlamış ve sonuçta tüketim hızla artarken, reel tasarruflar ve yatırımlar azalmıştır. Yatırımdan kaçan ekonomik birimler kolay kazanç sağlanan spekülâtif alanlara yönelerek rantiyeli ekonomisi oluşturmuş ve kaynak kullanımını ve gelir dağılımını bozulmuştur. Bu durum ayrıca ihracatı da olumsuz yönde etkilemiş ve ithalatı ise kazançlı hale getirerek dış ticaret açıklarının büyümesine neden olmuştur.

Enflasyonun mali sonucu bütçe harcamalarını büyük ölçüde artırması ve yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalması ve kamu gelirlerinde büyük aşınmalara neden olması olmuştur.

Doğurduğu sosyal sonuçlar ise, anarşi, ahlaki değerlerin yitilmesi ve çeşitli sosyal huzursuzluklar olmuştur. Bireylerin tasarruf düşünceleri yok olmuş ve bir tüketim toplumu ortaya çıkmıştır.

Esas olarak enflasyon oranının yıllık %80 veya %50 olmuş olması ekonomik ve sosyal sonuçları açısından çok fazla bir fark taşımamaktadır. Çünkü her iki durumda da enflasyon ekonomideki en önemli faktör olmakta ve diğer tüm faktörleri gölgeleyebilmekte ve belirleyicisi olmaktadır. Ekonomide işçi, işveren ve tüketicinin beklenti ve kararları enflasyonun devam edeceği varsayımına endekslenmiştir.

Görüldüğü kadarıyla enflasyona karşı tedbir alınmada gecikildikçe enflasyonun daha yüksek seviyelerde atalet kazanması o kadar ciddileşmektedir. Türkiye'nin yaşadığı kronikleşmiş yüksek enflasyonun hızının kesilmesi için kapsamlı ve birbiri ile tutarlı önlem ve

politikaların bir arada yürütülmesi gerekmektedir. Kısmi tedbirler zaman kaybetmekten başka bir sonuç doğurmayacak bunalım daha da derinleşecek ve çözümlerin güçlüğü artacaktır.

B. MAKROEKONOMİK DENGELERİN BOZULMASINA NEDEN OLAN DİĞER FAKTÖRLER

1. Ödemeler Dengesi Açıkları

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğundan bu yana karşılaştığı ana sorunlardan birisi de, yeterli derecede döviz rezervine sahip olamaması ve bunun sonucunda da ülke ekonomisinin gelişmesi ve kalkınması için gerekli dış ticareti yapamaması olmuştur. Cumhuriyetin başından bu yana bu sorun beş kez ağırlaşmış ve her seferinde de bir kriz meydana gelmiştir. 1930, 1958, 1970, 1980 ve 1994 yılları dış ödemeler bakımından ağır kriz yılları olmuş ve bunların atlatılması için önemli önlemler alınması gerekmiştir. Alınan önlemler ise genelde esas olarak dış ticareti liberalleştirme yönünde olmuştur. Dış ticaret genellikle milli gelirdeki artışlara paralel bir gelişme gösterememiş ve böylece ekonomik gelişmeyi sürükleyici değil, genelde sınırlayıcı bir rol oynamıştır.

1970'li yılların sonuna kadar Türkiye, 1950-1953 dönemi hariç, içe yönelik sanayileşme stratejisi uygulamıştır. 1950 yılında liberal eğilimli hükümetin iş başına gelmesiyle birlikte, dış ticarete liberasyon uygulamasına gidilmiş, fakat karşılaşılan şiddetli enflasyon ve dış ödeme güçlükleri karşısında kısa zamanda terk edilmiştir. 1954 yılından itibaren ise ödemeler dengesi açıklarına tepki olarak doğrudan ithalatı kısıtlayıcı önlemlere başvurulmaya başlamıştır¹⁶⁶.

1963'de ise Türkiye'de Planlı Kalkınma Dönemine girilmiştir. Bu dönemde uygulanan sanayileşme stratejisinde ithalat ikamesidir. Bu strateji ile dış ticaret politikası ile sanayileşme arasında dolaysız bir bağ kurulmaktadır. Diğer bir deyişle, ithalat ikamesine dayalı dış ticaret politikası sanayileşme amacını gerçekleştirme de başlıca araç durumundadır.

¹⁶⁶ Aykut EKİNCİ., *Günümüzde Dünyada ve Türkiye'de Korumacılık Politikaları ve Uygulamaları*, Basılmamış Doktora Tezi, Eskişehir 1997, s.209.

İlk dört kalkınma planının hazırlanmasında da ihracat konusunda olumsuz görüşlerden hareket edilmiştir. Planlarda sanayi kesiminde önemli bir ihracat potansiyeli bulunmadığı, iç üretim artışları sağlansa bile dış rekabet güçleri dolayısı ile bunu dış piyasalara yönlendirmenin etkili olmayacağı düşüncelerine yer verilmiştir. Böylece yoğun koruyuculuk duvarları arasında geleneksel ithal ikamesi politikaları sürdürülmeye çalışılmıştır¹⁶⁷. Uygulanan bu politikalar sonucunda Türkiye'de, geleneksel olarak ihracatı arzulanan düzeyde artırmak mümkün olmamıştır. Bu da, dış ticaret bilançosu açıklarını ekonomik politikaların (kronik) bir sonucu haline getirmiştir.

1960 yılından 1970 yılına olan dönemde, ithalat %102 oranında, ihracat ise %83 oranında artmış ve bunun sonucu olarak dış ticaret açığı da 147 milyon dolardan 359 milyon dolara yükselmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı da aynı dönemde %69'dan %62'ye düşmüştür.

Bu dönemde bir taraftan aşırı değerlenmiş kur politikası uygulanırken, ithal malların fiyatları miktar kısıtlamaları (kotalar), lisans sistemi, ithali yasak malların listesi ve çeşitli gümrük vergileri ile düşük tutulmuştur. Dış ticaret rejiminin yanında kambiyo rejimi de katı kontrol ve düzenlemelere dayandırılmıştır. Sermaye hareketleri önemli ölçüde sınırlandırılmış ve ithal talebi kontrol altında tutulabilmiştir. Uygulanan dış ticaret politikalarının yarattığı çarpıklıklar, 1960'ların sonlarında döviz darboğazına neden olmuş, 1970 yılı Ağustos ayında alınan istikrar tedbirleri ile TL devalüe edilmiştir¹⁶⁸.

1970 yılında yapılan büyük oranlı devalüasyonla birlikte lehimize gelişen dış ticaret hadleri ve hızla artan işçi dövizi transferleri dış ödeme güçlüklerinin sona ermesine ve önemli bir rezerv birikimine yol açmıştır. Ancak 1974 yılında dünya petrol fiyatlarının aniden yükselmesi ve petrol krizi sonrasında Batı ülkelerinde görülen enflasyon Türkiye'nin dış ticaret hadlerinin bozulmasına neden olmuş ve bu gelişmeler ödemeler dengesinde büyük yükler meydana getirmiştir. Bu olumsuz ortamı giderebilmek için ihracat tedbirleri uygulamaya başlanılmıştır. Telafi edici tedbirlerin yeterli olmaması sonucunda, 1970'li yılların ilk yarısında

¹⁶⁷ Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, İstanbul 1990, s.463.

¹⁶⁸ Sübidey TOGAN, *1980'li Yıllarda Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaretin Liberalizasyonu*, Türk Eximbank Araştırma Dizisi 1, 1993, s.71.

Türkiye ödemeler dengesi krizi ile karşılaşmış, ekonomisinin ihtiyaç duyduğu ara ve yatırım malları ithalatını gerçekleştirememiş, üretim gerilemiş kıtlıklar ortaya çıkmıştır.

1970 yılında 369 milyon dolar açık veren dış ticaret bilançosu, 1980 yılında da 4.999 milyar dolara yükselmiş buna bağlı olarak da cari işlemler dengesi 171 milyon dolarlık açıktan 3.408 milyar dolar açık verir hale gelmiştir. Bu olumsuz gelişmeler karşısında ekonominin dış açılmasını hedefleyen bir politikanın uygulanması kaçınılmaz olmuştur.

24 Ocak 1980 tarihli iktisadi kararlarla geleneksel ithal ikamesi sanayileşme politikasından vazgeçilerek ekonomiyi dışa açmayı amaçlayan ihracata dayalı bir sanayileşme politikasına geçilmiştir. İstikrar programı ile başlayan bu dönem, Türkiye Ekonomisinde ekonomi politikaları ağırlık merkezinin ithalat kontrollerinden ihracatı zorlayan doğrudan veya dolaylı teşviklere kaydırıldığı mal, hizmet ve sermaye hareketleri açısından Dünya ekonomisi ile daha yoğun bütünleşmenin amaçlandığı ve ekonominin önemli ölçüde dışarıya açıldığı bir dönem olmuştur¹⁶⁹.

İstikrar politikalarıyla, ithalat kontrol altına alıp ihracatı artırmada ve böylece dış ticaret açığını azaltmada kullanılacak politikaların başlıcası döviz kuru politikası olarak görülmüş ve bu amaçla kararların alınması ile birlikte TL, %48.6 oranında devalüe edilmiş ve günlük kur uygulamasına geçilmediği halde Aralık 1980'e kadar yine %27.5 oranında devalüasyona gidilmiş ve sonuçta 1 Mayıs 1981 yılında günlük kur ayarlamaları sistemine geçilmiştir¹⁷⁰. İhracat 1980-1983 arasında dünya bunalımına rağmen iki kat artmış ve ihracatın ithalatı karşılama oranı %62'ye yükselmiştir. Cari işlemler dengesi açığı ise mutlak değer olarak artmamıştır¹⁷¹.

Dış ticaretteki bu gelişmelere paralel olarak 1983 yılı sonlarında liberalizasyon girişimleri hız kazanmıştır. Gümrük vergileri indirilmiş ve ithalat üzerindeki dolaysız devlet kontrolleri artırılmıştır. 1984-1987 yılları arasında ithalat azaltılmadan ihracat artırılarak cari

¹⁶⁹ Korkut BORATAV, Ergün TÜRKCAN, *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, Ekim 1994, s.38.

¹⁷⁰ Tuğrul ÇUBUKÇU, "İstikrar Politikalarının Tutarlılığı", H.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, C.III, S.1.2, 1985, s.111.

¹⁷¹ Ziya ÖNİŞ, *Türkiye'de Dış Ticaret Politikaları ve Dış Borç Sorunu 1980-1988*, İTO Yayını, Kasım 1989, s.22.

işlemler bilançosu açığı küçültülmüştür. Bu gelişmede en büyük etken ise bu yıllar arasında TL'nin değerinin sürekli düşürülmesidir. Reel kur 1984'te %9.5, 1985'de %1.0 değer yitirmiş, 1986 ve 1987'de sırasıyla %16 ve %4.7 değer kazanmıştır¹⁷². 1986'da reel kur değer kazanırken ihracat gerilemiştir. İhracat artışı önemli ölçüde sınai mallar ihracatındaki artıştan kaynaklanmıştır. 1984'te sanayi sektörünün ihracattaki payı %72.12 iken 1987'de %79.15 olmuştur.

1988 yılı ise para ve maliye politikalarında daraltıcı tedbirlerin alınması sonucu cari işlemler hesabının fazla vermesi ile sonuçlanmıştır. Dış ödemeler dengesi 1988 yılında 2.673 milyar dolar dış ticaret açığı vermiş, ancak cari işlemler dengesi 1.596 milyar dolar fazla vermiştir. Bu fazlanın verilmesinde dış ticaret açığının önemli ölçüde azalması ve turizm gelirleri ile diğer mal ve hizmet gelirlerindeki (yurt dışı müteahhitlik ve navlun gelirleri gibi) önemli ölçüde artış göstermesi etken olmuştur. İhracatın ithalatı karşılama oranı ise bu yılda %81'e çıkmıştır.

1988 yılından bu yana ekonomi politikasının belirgin bir özelliği, sıkı para politikası uygulamasına karşılık maliye politikasının genişlemeci eğilimini devam ettirmiş olmasıdır. 1980'li yıllarda Dünya Ekonomisi ile entegrasyon çabaları ve buna bağlı olarak faiz, kur, dış ticaret ve sermaye hareketlerinin libere edilmesinde, piyasa mekanizmalarının kurulmasında önemli mesafeler katedilmiştir. Ancak bu gelişmeler ekonomiyi iç ve dış dalgalanmalara karşı daha hassas bir hale getirmiş makroekonomik politikalar arasında uyumu zorlaştırmıştır¹⁷³.

1988 yılından itibaren, 1980 yılından beri girişilen reformlardan alınan olumlu sonuçlar tersine dönmeye başlamıştır. Söz konusu dönemde, ihracat doğrudan mali teşviklerin kademeli olarak azaltılmasının da etkisi ile artış dönemini geride bırakmıştır. 1989 ve 1990 yıllarında TL'nin aşırı değerlendirilmesi ile birlikte ithalat ucuz hale gelmiş ve ihracat pahalılaşarak azalmıştır. 1989 yılında 1988'e göre %10.2 oranında artan ithalat, 1990 yılında %41.2 oranında artmış buna karşılık ihracat ise 1989 yılında %0.3 oranında azalmış ve 1990 yılında ise %11.5 oranında artmıştır. Dış ticaret açığının GSMH içindeki payı da bu yönde gelişme göstermiş ve

¹⁷² ÖNİŞ, s.24

¹⁷³ 1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT, Ankara 1990, s.23

1988'de %3.8'e kadar inen oran tekrar yükselmeye başlamıştır. Dış ticaret açığının önemli ölçüde artmasına karşın, görünmeyen işlem gelirlerinde sağlanan olumlu gelişmelerin sonucunda cari işlemler dengesi 1989 yılında da 961 milyon dolar fazla vermiştir. 1990 yılında dış ticaret açığındaki büyük artış nedeniyle, 2.6 milyar dolar açık veren cari işlemler dengesi, bir yandan dış ticaret açığının azalması, diğer yandan Körfez Krizi nedeniyle sağlanan hibelerin etkisiyle 1991 yılında 272 milyon dolar fazla vermiştir.

Ödemeler dengesinin bir diğer bölümü olan sermaye hareketlerinde gözlenen en önemli gelişme ise, net doğrudan yatırımlar ile portföy yatırımları şeklindeki sermaye girişlerinde sağlanan artışlardır.

TL'nin 1990'lı yılların başında aşırı değerlenmesi giderek dış ticarete konu oluşturmayan mallara yönelik harcamaların artmasına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak da iç ticarete yönelik malların nisbi fiyatları yükselmiş ve ülke kaynakları bu tür malların üretimine kanalize edilmiştir¹⁷⁴.

1992 yılında 943 milyon dolar tutarındaki cari işlemler açığı, 1993 yılında özellikle dış ticaret açığının önemli ölçüde artması sonucu 6.4 milyar dolara çıkmıştır. Bu açığın finansmanında ise portföy yatırımları, kısa ve uzun vadeli sermaye hareketlerindeki artışlar oldukça önem kazanmıştır.

1993 yılı sonunda ithalatın %28.7 artarak 29.4 milyar dolar, ihracatın ise 4.3 artarak 15.3 milyar dolar olması sonucu dış ticaret açığı 14 milyar dolara yükselmiştir. Dış ticaret açığındaki bu olumsuz gelişme, temel olarak ekonominin hızlı gelişmesine bağlanabilir. Ekonominin genelinde ve özellikle de imalat sanayinde büyüme hızının yüksek düzeylerde seyretmesi ithalattaki ve dolayısıyla dış ticaret açığındaki hızlı artışı açıklayan en önemli etkenlerden biridir. Ayrıca önemli bir ihracat pazarı olan OECD ülkelerinde yaşanan ekonomik durgunluk, ihracatı zorlaştıran, ithalatı ise kolaylaştıran bir etki yapmıştır. Bu faktörlerin yanısıra TL'nin yabancı paralar karşısında değer dolayısıyla ithalat fiyatların ucuzlaması ve ithalat finansmanına getirilen kolaylıklar bu gelişmeyi desteklemiştir.

¹⁷⁴ PARASIZ, **Kriz**, s.170

1994 yılında ise Beş Nisan kararlarının etkisi ile TL yabancı paralar karşısında önemli ölçüde değer yitirmiş ve ithalat frenlenirken, ihracat teşvik edilmiştir. Dış ticaret açığı ithalattaki düşüşe ve ihracattaki artışa bağlı olarak yaklaşık dokuz milyar dolar indirilmiş fakat bu durum sürdürülebilir olmamıştır. Dış ticaret açığı 1995 yılında 1993 seviyesine dönerek 14.073 milyar dolar gerçekleşmiştir. Buna bağlı olarak cari işlemler açığı da 2.339 milyar dolar olmuştur. 1995 yılında ülkeye 4.722 milyar dolarlık sermaye girişi de söz konusu olmuştur.

1996 yılından itibaren ise, Gümrük Birliğinin işlerlik kazanması sonucunda Avrupa Birliği ülkelerinden yapılan sanayi malları ithalatında korumalar tamamen kaldırılmış üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta ise, Avrupa Birliğinin uyguladığı ortak gümrük tarifesi uygulamasına geçilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda 1996 yılında %18.9 oranında artan ithalat 42.4 milyar dolara ulaşmış, Avrupa ülkelerindeki durgunluktan etkilenen ihracat ise %6.6'lık bir artışla 23.1 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılında ayrıca Türkiye'ye 10 milyar dolarlık sermaye girişi olmuş ve özellikle bu rakamın 6.470 milyar dolarlık kısmını kısa vadeli sermaye girişleri olmuştur.

Ekonomi yazınında ihracatın ders kitapları düzeyinde açıklayıcı değişkenleri büyüme ve nispi fiyatlardır. Türkiye'nin dış ticaretini libere etmeye başladığı 1980 yılından itibaren bu değişkenlerin ithalat ve dolayısıyla dış ticaret üzerindeki etkileri Tablo 27'de gösterilmiştir. Ayrıca, Türkiye Ekonomisinde büyüme ve kur ile ithalat ilişkisi de Tablo 27'de sunulmaktadır. İhracat için ise aynı basitlikte bir analize başvurmak doğru olmayacaktır. Bunun temel nedeni ise 1980 sonrası dönemde ihracata sağlanan dolaysız ve dolaylı teşviklerin çok büyük bir öneme sahip olması ve bunların bir yıldan diğer bir yıla dalgalanma göstermesidir. Dolayısıyla ihracat teşviklerinin ihmal edilerek yalnızca kur veya büyüme gibi değişkenler yolu ile ihracat hareketlerinin anlaşılması zordur.

Tablo 27. 1980-1995 Dış Ticaret, Büyüme ve Reel Kur Değişimleri

(Milyon\$ veya %artış)

	GSMH			Dış Tic.	Cari İşlem.	İhracat	İthalat	Reel Efektif
	Büyüme Hızı	İhracat	İthalat	Dengesi	Dengesi	Artış Hızı	Artış Hızı	Döviz Kuru
1980	-2.8	2 910	7 909	-4 999	-3 408	28.7	56.0	6.6
1981	4.8	4 702	8 933	-4 230	-1 930	61.6	12.9	3.1
1982	3.1	5 746	8 842	-3 096	-952	22.2	-1.0	12.5
1983	4.2	5 727	9 235	-3 805	-1 923	-0.3	4.4	-2.5
1984	7.1	7 133	10 756	-3 623	-1 439	24.5	16.5	10.9
1985	4.3	7 958	11 343	-3 385	-1 013	11.6	5.5	2.0
1986	6.8	7 456	11 104	-3 648	-1 465	-6.3	-2.1	41.1
1987	9.8	10 190	14 157	-3 967	-806	36.7	27.5	8.0
1988	7.5	11 662	14 335	-2 673	1 596	14.4	1.3	-1.4
1989	1.6	11 624	15 792	-4 167	961	-0.3	10.2	-11.1
1990	9.4	12 959	22 302	-9 432	-2 625	11.5	41.2	-9.3
1991	0.3	13 593	21 047	-7 453	272	4.9	-5.6	-3.0
1992	6.4	14 714	22 871	-8 156	-943	8.2	8.7	2.8
1993	8.1	15 345	29 428	-14 083	-6 433	4.3	28.7	-6.6
1994	-6.1	18 105	23 270	-5 164	-2 631	18.0	-20.9	33.8
1995	8.1	21 635	35 709	-14 073	-2 339	19.5	53.5	-11.6
1996	7.1	23 083	42 465	-19 382	-4 393	6.6	18.9	

Kaynak: DİE, İstatistiklerle Türkiye 1995;

DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Eylül 1997'den derlenmiştir.

Türkiye Ekonomisi için %5-6 düzeyindeki bir büyüme hızının, olağanüstü yüksek olmadığı genellikle kabul edilmektedir. Bu bağlamda, ekonomideki darboğazların giderilmesinin öncelikli olduğu ilk birkaç yıl göz ardı edildiğinde, büyüme hızının yüksek olduğu yıllar 1984(7,1), 1987(9,8), 1990(9,4), 1993(8,1) ve 1995(8,1) yıllarıdır. Bu yıllardaki ithalattaki artış oranları da sırasıyla, %16.5, %27.5, %41.2, %28.7, %53.5 gibi yüksek oranlara ulaşmıştır. Bu eğilimin en önemli istisnası ise 1986 yılı olmuştur. 1986 yılında Türkiye Ekonomisi %6.2 oranında büyümüş olmasına rağmen ithalat %2.1 oranında gerilemiştir. Bu durum 1986 yılında TL'nin oldukça büyük oranda (%41.1) reel değer kaybına uğraması ile açıklanabilir. Ayrıca, bu yılın ilk yarısında hızlı büyümeye bağlı olarak özellikle yatırım malları ithalatının hızla artması üzerine, ithalat teminat oranlarının artırılması, fon yükümlülüğüne tabi

tutulan ithal mallarının kapsamının genişletilmesi ve fonların yükseltilmesi gibi önlemler alınarak ithalatın yavaşlaması sağlanmıştır¹⁷⁵.

1984 ve 1987 yıllarında reel kurda kayda değer bir gelişme olmaması nedeniyle ithalat genişlemesini açıklayan temel etken büyüme hızı olmaktadır. 1990, 1993 ve 1995 yıllarında ise büyümenin yüksek olması, aynı zamanda TL'nin değer kazanması da ithalatın artması eğilimini güçlendirmiştir. Büyümenin düşük olmasına rağmen ithalattaki artış hızının yüksek olduğu bir yıl ise 1989 yılıdır. Ancak 1987 yılında da TL'nin (%11.1) önemli ölçüde değer kazanmış olması bu durumu büyük ölçüde açıklamaktadır. Kriz yılı olan ve 5 Nisan önlemlerinin alındığı yıl 1994'te ise ekonomi %6.1 oranında küçülmüş, TL oldukça yüksek oranda, %33.8 değer kaybına uğramış ve buna bağlı olarak ithalat %20.9 oranında azalmıştır. Fakat 1995 yılında TL, %11.6 oranında değerlenmiş ve yakalanan yüksek büyüme hızının da etkisi ile ithalat %53.5 oranında artış göstermiştir. Aynı eğilim 1996 yılında da sürmüştür.

Sonuç olarak ithalattaki ve dolayısıyla dış ticaret açığındaki büyümenin açıklayıcı değişkenlerinin büyüme hızı ve döviz kurları olduğu söylenebilir. Özellikle 1989-1990 yıllarında ihracatı olumsuz yönde etkileyen ve ithalatın alışılmışın ötesinde bir oranda artmasına neden olan reel kur hareketinin ortaya çıktığı tablo 26'da görülmektedir.

2- Kamu Açıkları ve Açıkları Finansman Politikaları

Kamu kesiminin finansman açığı ve bu açığın finansman biçiminin ekonomi üzerinde doğurduğu etkiler uzun yıllardır Türkiye'de tartışma konusu olmaktadır. Çalışmanın bu kısmında Türkiye Ekonomisinin yapısal bir değişim geçirdiğine inanılan 1980 sonrasında günümüze kamu kesimi açıklarının geldiği nokta, bu nokta da yarattığı makroekonomik etkiler üzerinde durulmakta, çözüm yolları ise son bölümde ortaya konmaya çalışılmaktadır.

1980 yılından itibaren Türkiye'de ekonomi politikalarının belirlenmesinde "arz yönlü ekonomi yaklaşımı hakim olmuştur. Arz yönlü ekonomi politikalarının da özünü, 1. bölümde

¹⁷⁵ Emin ÖZTÜRK, "Kur Hareketleri, Dış Ticaret Açığı ve Merkez Bankası Politikaları", *İşletme ve Finans Dergisi*, S.91, Ekim 1993, s.50.

incelendiği üzere, özellikle gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilerin oranlarının düşürülmesi yoluyla, ekonomide çalışma, tasarruf ve yatırım şevkinin artırılması oluşturmaktadır. Türkiye'de bu politikayı uygulamak amacıyla, vergi mevzuatında birtakım düzenlemeler yapılarak gelir ve kurumlar vergisinde istisna ve muafiyet kapsamı genişletilmiştir. Buna karşılık, özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren ulaşım, iletişim ve haberleşme sektörlerinde altyapı yatırımlarına devlet tarafından büyük kaynak aktarılmıştır. Ayrıca, Türkiye'de nüfus artışı terör, bölgeler arası kalkınmışlık farkları, seçim ekonomisi uygulamaları gibi siyasal, ekonomik ve sosyal koşullar da, özellikle 1980'li yılların sonlarından itibaren kamu harcamalarının büyük boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarının artmasına karşılık, kamu gelirlerinin harcamaları karşılamakta yetersiz kalması sonucu kamu açıkları da büyük oranda artmıştır.

2.1. Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri

Gelişmekte olan ülkeler kamu sektörünün büyüklüğünü artırma konusunda oldukça önemli baskılar altında kalabilmektedirler. Bir ekonomide kamu sektörü büyüklüğünün bir ölçüsü olarak, kamu harcamaları/GSMH oranı göz önüne alındığında, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörü payının, gelişmiş ülkelere oranla daha düşük olduğu görülmektedir. 1985 yılı için, toplam kamu harcamaları/GSMH oranı gelişmiş ülkelerde, ortalama olarak, %29.1 iken düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerde %20.3, orta gelirli gelişmekte olan ülkelerde ise %24.8'dir. Ancak bu durum, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörünün daha önemsiz olduğu anlamında alınmamalıdır. Toplam kamu harcamaları/GSMH oranı bir ekonomide kamu sektörünün önemi ve gücü hakkında kısmi bir ölçüdür. Çünkü bu oran, geniş anlamda devlet müdahalesinin önemi ve gücü hakkında kısmi ölçüdür ve müdahalenin büyüklüğü hakkında ayrıntılı bir fikir vermemektedir¹⁷⁶.

Türkiye'de, kamu sektörü büyüklüğünün bir ölçüsü olarak, toplam kamu harcamaları/GSMH ölçüsü ele alındığında, 1964-1990 dönemi için, genel ortalamanın %21.9 değerini aldığı gözlenmektedir. Bu değer, gelişmekte olan ülkelerin ortalama değerleri ile

¹⁷⁶ Beyhan ATAÇ, Engin ATAÇ, "Türkiye'de 1964-1970 Döneminde Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi", *Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar*, 3. İzmir İktisat Kongresi, 1993, s.51.

benzerlik göstermekte, ancak, kamu harcamaları/GSMH oranı onar yıllık dönemler itibariyle incelendiğinde, bu oranın 70'li yıllarda 60'lı yıllara oranla ortalama değer olarak arttığı, buna karşın, 1980'li yıllarda benimsenen kamu kesiminin ekonomi içindeki payını küçültme eğiliminin bir gereği olarak düştüğü görülmektedir. Çalışmamızın bu bölümünde son yıllarda kamu açıklarının büyümesinde en önemli etken olan Konsolide Bütçe içerisinde kamu harcamalarının gelişimi incelenecektir. Kamu gelirlerinin gelişimi de konsolide bütçe içerisinde ayrıntılı olarak incelendikten sonra, toplam kamu harcamalarını ve dolayısıyla kamu açıklarını doğuran faktörler Kamu Kesimi Genel Dengesi içerisinde ele alınacaktır. 1980 sonrası kamu harcamalarının GSMH içerisindeki payı ve bileşimindeki gelişmeler tablo 28 ve 29'de gösterilmiştir¹⁷⁷.

Kamu harcamalarının GSMH ile olan oransal ilişkisi yanında, cari, yatırım ve transfer harcamalarının da toplam kamu harcamaları içerisindeki payı Tablo 28'de gösterilmiştir. 1971-1980 döneminde 23.9 olan Kamu Harcamaları/GSMH oranı 1980 yılında 20.3 olarak gerçekleştiğinden sonra 1981-1990 döneminde bu oranın altına düşmüş ve inişli çıkışlı bir grafik izlemekle birlikte ortalama olarak %17.01 oranında gerçekleşmiştir. 1990 yılından itibaren ise artma eğilimine girmiş ve 1996 yılında %26.8 ile 1980 sonrasının en yüksek oranına ulaşmıştır. 1991-1996 döneminde ise kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ortalama olarak %22.8'dir.

¹⁷⁷ 1973 Mali yılı ile uygulanmaya başlanan Program Bütçe Sistemiyle, kamu harcamaları, temelde, mal ve hizmet alımına yönelik harcamalar ile transfer harcamaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mal ve hizmet alımına yönelik harcamalar (gerçek harcamalar) içerisinde, doğrudan üretim kapasitesini artırıcı etkisi olmayan ve faydası bir dönemle sınırlı sayılabilecek harcamalar (personel giderleri, yolluklar, tüketim malları ve malzeme alımları gibi) cari harcama olarak kabul edilmektedir. Gerçek harcamaları içerisinde ekonominin üretim gücünü doğrudan doğruya artırmaya yönelik ve gelecek dönemlere kalıcı varlıklara yapılan harcamalarda (etüd-proje giderleri, yapı-tesis ve büyük onarım giderleri, makina-teçhizat ve taşıt alımları gibi) yatırım harcamaları olarak nitelendirilmektedir. Transfer harcamaları ise, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri ve kamulaştırma kalemlerinden oluşmaktadır.

Tablo 28. 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CARİ																	
HARCAMALAR	45.82	42.08	44.94	40.91	39.31	38.80	35.64	34.79	34.78	42.86	48.81	46.37	51.53	41.90	38.50	37.46	32.68
Personel																	
Harcamaları	32.56	26.71	28.23	25.64	23.64	23.63	21.49	22.97	23.56	32.25	38.62	37.84	42.44	34.65	30.34	29.14	24.62
Diğer Cari																	
Harcamalar	13.26	15.37	16.11	15.27	15.67	15.17	14.15	11.82	11.22	10.61	10.19	8.53	9.09	7.25	8.16	8.32	8.06
YATIRIM																	
HARCAMALARI	17.62	21.43	21.97	19.25	17.89	20.68	23.88	20.25	16.62	14.97	14.67	13.16	13.19	11.74	8.53	5.97	6.45
TRANSFER																	
HARCAMALARI	36.55	36.47	33.08	39.84	42.80	40.50	40.41	44.96	48.60	42.17	36.52	40.47	35.28	46.36	47.03	56.57	60.87
-Faiz Ödemeleri	2.87	4.94	5.43	8.03	11.65	12.48	15.54	17.37	23.21	21.24	20.38	18.48	18.18	23.80	33.16	33.41	37.85
-Dış Borç Faiz																	
Ödemeleri	0.83	2.24	3.30	4.97	6.97	7.90	7.96	7.71	8.48	8.08	6.35	5.47	4.40	4.89	7.24	5.83	4.25
-İç Borç Faiz																	
Ödemeleri	2.04	2.70	2.13	3.06	4.68	4.58	7.58	9.66	14.73	13.16	14.03	13.01	13.78	18.91	25.92	27.58	33.6
-KİT'lere																	
Transferler	13.82	15.89	12.79	11.17	7.26	3035	1.61	3.41	4.77	3.14	1.84	9.35	3.67	5.29	2.33	2.94	1.27
Diğer Transferler	19.85	15.63	14.85	20.62	23.88	24.67	23.60	24.16	20.60	17.77	14.28	12.62	13.42	17.25	17.45	20.20	21.74
HARCAMALAR	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler-1923-1995.

DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Eylül 1997.

Tablo 29. 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranı (%)

Yıllar	1980	1981	1982*	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
HARCAMALAR	20.33	18.89	15.09	18.75	17.07	15.03	16.0	16.9	16.3	16.5	16.9	20.5	20.1	24.3	23.1	21.8	26.7
Cari	9.33	7.95	6.79	7.67	6.72	5.93	6.0	6.0	5.8	7.2	8.4	9.5	10.3	10.3	8.9	8.2	8.8
-Personel	6.44	4.96	4.17	4.81	4.04	3.61	3.6	4.0	3.9	5.4	6.7	7.8	8.5	8.5	7.0	6.4	6.6
-Diğer Cari	2.89	2.99	2.62	2.86	2.68	2.32	2.4	2.1	1.9	1.8	1.7	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8	2.2
Yatırım	3.50	3.82	3.14	3.39	3.12	2.91	3.2	3.1	2.4	2.2	2.2	2.7	2.6	2.7	1.9	1.2	1.5
Transfer	7.50	7.12	5.17	7.69	7.23	6.19	6.8	7.8	8.1	7.1	6.3	8.3	7.1	11.4	12.3	12.4	16.3
-Faiz Ödemeleri	0.59	0.94	0.82	1.52	1.99	1.91	2.6	3.0	3.9	3.6	3.5	3.8	3.7	5.8	7.7	7.3	10.2
-İç Faiz Ödemeleri	0.42	0.51	0.32	0.57	0.80	0.70	1.3	1.7	2.4	2.2	2.4	2.7	2.8	4.6	6.0	6.1	9.0
-Dış Faiz Ödemeleri	0.17	0.43	0.50	0.94	1.19	1.21	1.3	1.3	1.4	1.4	1.1	1.1	0.9	1.2	1.7	1.3	1.2
-KİT'lere Transfer	3.82	2.39	2.12	2.19	1.27	0.51	0.3	0.6	0.8	0.5	0.3	1.9	0.7	1.3	0.5	0.6	0.3
-Sosyal Güvenlik	0.84	0.70	0.64	0.82	0.56	0.59	0.6	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4	0.7	1.0	1.4	2.3
-Diğer Transferler	2.25	3.10	1.59	3.16	3.41	3.17	3.4	3.6	2.8	2.3	2.1	2.3	2.4	3.6	2.3	3.1	3.5

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Eylül 1997.

*1982 Yılı 10 aylıktır

İleriki kısımlarda inceleneceği üzere kamu gelirlerinin kamu harcamaları oranında artırılamaması, kamu harcamalarını giderek daraltmakta ve karakterini (ekonomik yapısını) değiştirmektedir. 1980 sonrası dönemde harcamalar içerisinde yatırım harcamalarının payı giderek düşmüş buna karşılık cari harcamalar ve 1988 sonrasında transfer harcamaları ağırlık kazanmıştır.

Harcamalar içerisinde yatırım harcamalarının payı 1980-1987 döneminde 20.37 iken, bu yıldan sonra düşmeye başlamış ve 1988-1996 döneminde 11.7'ye gerilemiştir. Bu düşüş Tablo 28'de de görüldüğü gibi özellikle 1992 yılından sonra oldukça yüksek oranlar da olmuş ve 1994 sonrasında %10'un altına inmiştir. Kamu harcamaları içerisinde yatırımların payının azalmış olması ve harcamaların iki ana kalem üzerinde toplanmış bulunması bir yandan gelir bölüşümünü bozarken diğer yandan bölgesel farklılaşmalara neden olabilecek bir etki göstermektedir¹⁷⁸. Tablo 28'de kamu harcamalarında son yıllarda görülen artışın yatırım harcamalarından kaynaklanmadığı, hatta aksine kamu yatırımlarının azalma eğilimini devam ettirdiği ortaya çıkmaktadır.

Kamu harcamaları içerisinde cari harcamaların payı ise 1980 yılından sonra 1989 yılına kadar düşme eğilimine girmiş bu yıldan sonra yeniden önem kazanmaya başlamış ve harcamalar içerisindeki payı 1989-1996 döneminde %42.51'e çıkmıştır. Cari harcamalar içerisinde de en büyük ağırlık özellikle 1988 yılından sonra personel ödemelerindedir. 1981-1988 döneminde yapılan cari harcamaların ortalama %62'sini personel harcamaları oluştururken 1988-1996 döneminde bu oran %79'a çıkmıştır. 1989 sonrası dönemin kamu harcamaları artışında ve konsolide bütçe açığındaki büyümede en etkili kalemlerden birisi de personel ödemeleri olarak görünmektedir.

Transfer harcamaları 1980 yılından itibaren inişli çıkışlı bir seyir izlemiş 1989 yılından itibaren, kamu harcamaları içerisinde artan ödemeler nedeniyle belirgin bir şekilde artmıştır. Transfer harcamaları içerisinde iki unsurdaki gelişmeler çarpıcıdır. İlk olarak faiz ödemeleri, özellikle iç faiz ödemeleri dönem boyunca sürekli artarak 1980 yılında kamu harcamalarının

¹⁷⁸ Veysi SEVİĞ, "Türkiye Ekonomisinin Bugünkü Durumu Bu Duruma Nasıl Gelindi?", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Mayıs 1996, s.24.

%2.87'sini oluştururken, 1990'da %20.38'e, 1996'da ise %37.85'e yükselmiştir. Aynı şekilde faiz ödemelerinin GSMH'daki payı 1980'de %0.4 iken, 1994 yılında %6'ya çıkmıştır ve artış eğilimini devam ettirmektedir.

Transfer ödemeleri içerisinde özellikle iç borç faiz ödemeleri 1985 yılından itibaren hızlı bir artış trendine girmiştir. 1985 yılında kamu harcamalarının %4.58'i iç borç faiz ödemelerine giderken bu oran yıllar boyunca artarak 1996'da %33.6'ya ulaşmıştır. Transfer harcamaları içerisindeki ikinci çarpıcı unsur, Tablo 28 ve 29'da diğer transferler içerisinde yer alan sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin giderek artmasıdır. 1995 ve 1996 yıllarında Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına GSMH'nın %1.4 ve %2.3'ü büyüklüğünde transfer yapılmıştır¹⁷⁹.

Toplam kamu harcamalarının oranları olarak cari, yatırım ve transfer harcamaları incelendiğinde, 1980'li yıllardan sonra özellikle borç yükümlülükleri nedeniyle transfer harcamalarının diğer kalemlere göre önemli bir yer tuttuğu, yatırım harcamalarının ise özellikle son 10 yıllık dönemde toplam harcamalar içerisinde payının azaldığı görülmektedir. Son yıllarda özellikle transfer harcamalarındaki artışlar, bu artışlara neden olan kalemlere dikkati çekmiştir. Transfer harcamalarının, gelir dağılımına yönelik hizmetlerin karşılığı olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'de iktisadi transferlerin sosyal transferlerden daha fazla ağırlık taşıması çarpıcıdır. Özellikle son 10 yıldır, borç faiz ödemelerinin transfer harcamaları içerisindeki oranı göz önüne alındığında ülkemizde bu harcamaların gelir dağılımı üzerindeki etkisinin olumlu olduğu söylenemez.

Açıklanılmaya çalışıldığı üzere kamu harcamalarını çeşitli dönemlere göre büyük oranlarda temsil eden harcama kalemlerinde önemli ağırlık kaymaları ortaya çıkmıştır. 1981-1993 döneminde en önemli değişme (Tablo 29'da da görüldüğü üzere) personel ödeneklerinin payındaki düşüşlerdir. Buna karşılık faiz ödemeleri payındaki artışlar Türkiye Ekonomisinde ileri ki yıllarda uygulanacak yeni eğilimlerin habercisi niteliğindedir

¹⁷⁹ Fatih ÖZATAY, Emin ÖZTÜRK, Güven SAK, 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları, TÜSİAD Ya. No.T/96-1/189, Ocak 1996, s.31.

Tablo 30. Kamu Harcamalarının Değişen Boyutları

	<u>1985-1990</u>	<u>1991-1993</u>	<u>1994-1996</u>
Kamu Harcamaları/GSMH	16.6	22.0	23.9
Faiz Ödemeleri/GSMH	3.1	4.5	8.4
Bütçe Harc.-Faiz Ödeme/GSMH	13.5	17.5	15.5

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler 1923-1995;
DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Şubat 1997.

Kamu maliyesinin hızlı bir dengesizliğe doğru ilerlediği ileri ki yıllarda personel harcamalarındaki azalış sürerken, KİT'lere yapılan transferler ile faiz ödemeleri arasında bir yer değiştirmenin meydana geldiği görülmektedir. KİT'lere bütçeden yapılan transferlere büyük ölçüde son verilirken, bunun adeta hızla tırmanan borç faizi ödemelerine yer açmak için yapıldığı görülmektedir. Burada görülmeyen bir başka olumsuzluk ise, KİT'lerin piyasadan yüksek faizlerle borçlanmaya itilmeleridir.

1989-1993 döneminde ise spekülative sermaye girişlerine (sıcak paraya) bağlı olarak personel ödeneklerinde çarpıcı bir artış gerçekleştirilebilmiştir. Aynı dönemde faiz ödemelerindeki artış devam ettiği için yatırım harcamalarında ve tablolarda gösterilmeyen bütçe harcamalarında (çünkü dört kalemin toplamı bu dönemde en yüksek düzeye erişmektedir) ciddi bir aşınma gündeme gelmektedir. Yine tabloda gösterilmeyen bir diğer önemli gelişme ise özellikle bu dönemde "ücretlilere vergi iadesi" uygulamasıyla transfer ödeneklerinin daha da büyümüş olmasıdır. Ancak izleyen dönemlerde bu transfer kalemi, kapsamın daraltılması ve aylık iadelerden vazgeçilmesi nedeniyle giderek önemsizleşmiştir¹⁸⁰. İzleyen dönemlerde en çok gerileyen kalemler arasında personel ödenekleri ile yatırım harcamaları bulunmaktadır. Bütçe dışı fonlar ihmal edildiğinde konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranının 1980'lerin ilk yıllarında %17 civarında olduğu, daha sonra bu oranın azalarak 1984-1992 döneminde %12-15 arasında kaldığı, 1993'ten itibaren artarak %17-19 arasında seyrettiği görülmektedir. 1980 yılından itibaren Türkiye'de kaynak tahsislerinin kamu kesiminden özel kesime, içe dönük üretimden dışa dönük yapılmaya, imalat sanayinden hizmet sektörlerine çevrilmesini içeren ve öncelikle kamu kesiminin daraltılmasını/dönüştürülmesini amaçlayan bir politika modeli uygulaya konulmuştur. Bu bağlamda şirketleşmeyi teşvik etmek ve güçlü bir özel sektör

¹⁸⁰ Oğuz OYAN, "Bütçelerin Değişen Yapısı", *İktisat Dergisi*, S.363, Ocak 1997, s.26.

yaratmak için şirketlerden elde edilen temettülerden gelir vergisi %40'dan %46'ya yükseltilmiş ve daha sonra çeşitli muafiyet ve istisnalarla kurumlar vergisinin oranı %46'dan %15'lere düşürülmüştür. Özel kesime sağlanan bu vergisel teşvik sistemi ile, bir yandan bu kesimin tasarruf oranı yükseltilirken diğer yandan kamu yatırımlarını ikame edecek şekilde yatırım şevklerinin artırılması öngörülmekte idi. Nitekim Konsolide bütçe vergi gelirleri/GSMH oranı (vergi yükü) 1982'den itibaren geriletilmiş 1984'te indiği en alt noktadan sonraki küçük artışlara rağmen 1981-1983 düzeyi bir daha 1992 yılında yakalanabilmiştir¹⁸¹.

Tablo 31. Yıllara Göre Türkiye'de Vergi Yükü

	<u>1981</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Vergi Yükü	18.2	12.9	13.8	16.3	17.1	18.1	18.4	19.3	17.2	18.0

Kaynak; TC. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1985, 1993, 1997 Yıllarına Ait Yıllık Ekonomik Raporlar.

Vergi gelirlerinin yetersizliği vergi yükü oranına bakıldığında açıkça görülmektedir. Vergi yükü oranları, parafiskal gelirler (sosyal güvenlik kurumlarına ödenen primler) hariç, 1985 yılından sonra %15-18 arasında değişmiştir. Bu oran dış ülkelerle karşılaştırıldığında son derece düşüktür. Örneğin OECD ülkeleri vergi yükü ortalama oranı (parafiskal gelirler hariç) yaklaşık %29.5'tir. Türkiye'nin ise 1995 yılı vergi yükü oranı %17.2'dir. Türkiye'nin 1995 yılı vergi yükü oranı ile OECD ülkeleri ortalama vergi yükü oranı arasında %12.3 oranında fark vardır. Bu fark 1995 yılı için 954.8 trilyon TL'ye eşdeğerdir. 1995 yılında konsolide bütçe vergi gelirleri tutarının 1 085 trilyon TL. olarak gerçekleştiği düşünüldüğünde söz konusu tutarın büyüklüğü ortaya çıkmaktadır¹⁸².

Vergi indirimlerinin yol açtığı vergi kayıpları, dolaysız vergi yükü çok düşük olan küçük girişimci kesimlere gelir vergisi aktarımıyla karşılanmaya çalışılmış, ancak bunun için harekete geçirilen çok sayıda mali araca rağmen beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Bu nedenle, bu yöndeki çabalar 1985 sonrasında dolaylı vergilerde hızlı artışlarla takviye edilmeye başlanmıştır¹⁸³. Adaletsiz yük dağıtıcı özellikleriyle bilinen dolaylı vergilerin toplam vergi

¹⁸¹ Oguz OYAN, "Türkiye'de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi", **Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar**, 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT, Haziran 1992, s.158.

¹⁸² "Vergi Potansiyelimiz, Kayıplarımız ", **İSO Dergisi**, S.374, Mayıs 1997, s.12.

¹⁸³ İSO, "Vergi", s.12.

içerisindeki payı 1984'te %4.8 iken, hemen 1985'te %58.9'a çıkmış izleyen yıllarda bu trendini sürdürerek 1995 yılında %59.3 olarak gerçekleşmiştir¹⁸⁴.

Vergi bünyesi içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin ağırlıkları Tablo 32'den de izlenebilir. Kamu gelirleri içerisinde 1980 yılında dolaysız vergilerin oranı %51.5 iken bu oran özellikle 1984 yılından sonra büyük oranda azalmış ve 1996 yılında %32.3'e kadar gerilemiştir. Dolaylı vergiler ise 1980'deki %30.5'lik oranından yine 1984 yılından sonra artarak kamu gelirleri içerisinde 1996 yılında %49.9'luk bir paya sahip olmuştur.

Dolaylı vergilerin sistem içindeki ağırlığının artışı kamu gelirlerinin hızlı artışına yaptığı katkı (mali etki) dışında olumsuz sosyal ve ekonomik etkiler taşımaktadır. Olumsuz sosyal etkiler, dolaylı vergilerin gelirin yeniden dağılımını bozucu yönde çalışmasından kaynaklanmaktadır. Olumsuz ekonomik etkiler ise, dolaylı vergilerin artışından ziyade taşıdıkları özelliklere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye gibi ihracata açılma programı uygulayan bir ülkede, ihracatta ekonomik indirim konulu olan KDV gibi bir verginin bütçe içi dolaylı vergilerin önemli bir bölümünü hala kapsamamış olması önemli bir handikap¹⁸⁵.

Kamu gelirleri dolaylı vergilerin diğer kalemlere göre öneminin artmasının diğer bir olumsuz etkisi, bir tür dolaylı vergi niteliğindeki bütçe dışı fon kesintilerin varlığıdır. Fon sistemiyle bütçe dışından gelir yaratılması amaçlanmış ve bu yolla da ihracatın ve yatırımların desteklenmesi, büyük altyapı yatırımlarının tamamlanması bazı mallarda fiyat istikrarının sağlanması, konut sektörünün finansmanı ve savunma sanayinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak fon sayısının giderek artması ve fonların gelir gider hacimlerinin genişlemesi, bütçeden karşılanamayan harcamaların özellikle 1988 yılından itibaren fon sistemine kaydırılması maliye politikasının etkinliğini azaltmış, bütçe disiplini bozdukları gerekçesiyle de fonlar sık sık eleştiriye uğramıştır.

¹⁸⁴ "Türkiye'de Mali Reform", PANEL, İstanbul, 15 Mayıs 1996, s.18.

¹⁸⁵ OYAN, "Türkiye'de Kamu.....", s.159.

Tablo 32. 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Gelirlerine Ait Yüzdeler

<u>Yıllar</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
GELİRLER	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Dolaysız Vergiler	51.5	54.9	56.9	49.7	49.3	39.6	43.4	43.0	40.2	43.5	41.8	42.5	41.0	35.7	37.7	31.5	32.3
Dolaylı Vergiler	30.5	30.2	33.0	33.9	35.3	43.5	40.1	43.6	40.7	38.0	38.4	38.8	40.3	37.8	40.4	45.8	49.9
Vergi Dışı Gelirler	16.6	10.2	8.3	13.7	11.2	10.5	8.2	7.9	14.4	14.5	14.2	9.0	17.0	24.1	20.6	20.6	16.2
Katma Bütçe	0.0	3.4	0.0	1.9	2.2	4.4	7.3	5.3	4.4	3.7	2.9	8.7	1.0	2.1	1.2	1.5	1.6
Bağışlar	1.3	1.4	1.7	0.8	2.0	2.1	1.0	0.1	0.2	0.4	2.7	1.0	0.8	0.4	0.1	0.05	0.06
<u>GELİRLER</u>																	
GSMH	17.2	17.4	13.7	16.6	12.7	13.0	14.0	13.9	13.6	13.6	14.2	15.2	15.8	18.0	19.3	17.9	18.3

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Eylül 1997

Kamu kesimi genel dengesine dahil edilen bütçe dışı fonların (1996 yılında 63 tanedir) toplam gelirleri 1987 yılında 2.8 trilyon TL. iken 1991 yılında 26.8 trilyon TL'ye yükselmiştir. Aynı dönemde fonların harcamaları 2.4 trilyon TL'den 32.7 trilyon TL'ye çıkmış ve 1989 yılından itibaren fon dengesi açık vermeye başlamıştır.

Tablo 33. Fonların Kaynak ve Harcamaları *

	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Gelirler	132 458	259 126	502 655
Harcamalar	167 507	308 668	522 799
Gelir-Harcama	-35 049	-49 542	-20 144
Farkı			

Kaynak: DPT Temel Makroekonomik Göstergeler Şubat 1997.

* (Milyar TL)

Sonuç olarak, Türkiye 1980 yılından sonra sınai, ticari ve mali sermaye üzerindeki dolaysız vergi yükünü düşürmenin özel yatırımları geliştireceği (dolaysız kamu yatırımlarını daraltacağı), üretimi ve büyümeyi teşvik edeceği yönündeki, ortodoks "arz yönlü ekonomi" politikası yaklaşımlarını ortaya koymuştur. Bu politikalarla özellikle 1984 yılından itibaren, esasen yetersiz olan vergi yükünü azaltma yönünde cüretkar politikalara girişilmiştir. Ancak bu süreç ileri ki kısımlarda inceleneceği gibi bütçe ve kamu açıklarının aşırı bir hızda büyümesine yol açmış ve kamu maliyesinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu süreçte vergileme yerine bütçe dışı kamu özel fonları ve iç/dış borçlanma ikame edilmiş, sonuçta Türkiye Ekonomisi kısa vadeli ve yüksek reel faizli bir iç borçlanma tuzağına saplanmıştır. Borç faizi ödemeleri ve transfer yönüyle büyüyen bütçe yapısı son derece sağlıklı bir görüntü sergilemektedir.

2.2. Kamu Kesimi Genel Dengesi

Türkiye Ekonomisindeki istikrarsızlıklar genel hatları ile iki kısımda incelenebilir. Bunlardan birincisi ekonomideki iç dengesizliklerle ilgilidir. İkincisi ise yine bu dengesizliklerin yol açtığı dış açıklardır. İç dengesizlikler denildiğinde, ekonomideki tasarruf-yatırım açıkları ve kamu kesimi açıkları anlaşılacaktır. Türkiye Ekonomisinde, ileri ki kısımlarda inceleneceği

gibi yurtiçi tasarruflar yurtiçi yatırımları karşılayamamaktadır. İç dengesizliklerin diğer bir kaynağı ise kamu kesimi finansman açıklarıdır.

Merkezi yönetimin bütçesi (bundan önceki kısım 2.1'de konsolide bütçe içerisinde yer alan kamu gelirleri ve kamu harcamalarının gelişimi incelenmişti), kamu kesimi genel dengesinin bir bölümünü yansıttığı için toplam kamusal borcun gelişimi ve enflasyon ile aralarındaki bağlantıların kurulabilmesi için, tüm kamu kesimini kapsayan "açık" kavramlarına başvurmak gerekli görülmektedir. Türkiye Ekonomisi kamu kesimi; Konsolide Bütçe, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), Mahalli İdareler, Döner Sermaye ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Fon'lardan oluşan beşli bir yapıya sahiptir. Bunların gelirleri ile harcamaları arasındaki fark tüm kamunun finansman açığını oluşturmakta, bu açığın boyutu, GSMH'ya oranı ve finansman şekli ekonomideki makro dengeleri doğrudan etkilemektedir. Kamu kesiminin net bakiyesini oldukça gerçekçi bir biçimde yansıtabilen Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin (PSBR-Public Sector Borrowing Requirement) gelişimi Tablo 34 ve 35'de gösterilmiştir.

Tablo 34. Kamu Sektörü Borçlanma Gereği/GSMH

<u>Yıllar</u>	<u>%</u>
1980.....	10.5
1981.....	2.3
1982.....	3.6
1983.....	5.8
1984.....	6.5
1985.....	4.6
1986.....	4.7
1987.....	7.9
1988.....	6.4
1989.....	7.2
1990.....	9.5
1991.....	14.4
1992.....	12.6
1993.....	16.3
1994.....	7.8
1995.....	5.7
1996.....	9.6

Kaynak: DİE, , İstatistiklerle Türkiye, 1990.
DİE, İstatistiklerle Türkiye, 1997.

Tablo 35. 1980 Sonrası Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Yıllar		<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
Konsolide Bütçe	(1)	787	1 407	2 598	3 860	7 502	11 954	33 516	47 434	129 405	145 935	316 576	1 217 740
	(2)	62.7	75.4	57.0	63.3	61.9	40.8	51.1	40.7	57.9	53.4	72.6	90.9
KİT'ler	(1)	869	1 320	2 470	2 805	4 420	15 116	19 943	36 315	47 359	54 870	-16 928	40 455
	(2)	69.2	70.7	54.2	45.9	36.5	51.55	30.4	31.2	21.2	20.1	-3.9	3.0
Mahalli İdareler	(1)	-39	136	344	467	475	55	2 879	8 489	11 826	14 597	33 956	36 336
	(2)	-3.1	7.3	7.6	7.7	3.9	0.2	4.4	7.3	5.3	5.3	7.8	2.7
Döner Ser. ve Sosyal Güvenlik Kur.	(1)	-149	-147	-427	-331	-373	-1 154	951	2 681	16426	22 829	52 696	23 796
	(2)	-11.9	-7.9	-9.4	-5.4	-7.2	-3.9	1.4	2.3	7.4	8.4	12.1	1.8
Fonlar	(1)	-213	-850	-431	-699	589	3 351	8 328	21 574	18 337	35 049	49 542	20 144
	(2)	-16.9	-45.6	-9.46	-11.5	4.86	11.4	12.7	18.5	8.2	12.8	11.4	1.5
TOPLAM	(1)	1 255	1 866	4 554	6 102	12 113	29 322	65 617	116 493	223 353	273 280	435 842	1 338 471
	(2)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Erdoğan Öner, Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993), Ankara, Mayıs 1994.

DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Eylül 1997.

(1) Açık Miktarı; (2) Toplam İçerisindeki Oranı

Tablo 35'de görüldüğü gibi 1980 yılında %10.5 olan kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı 1981 ve 1982 yıllarında sırasıyla %2.3 ve %3.6'ya düşürülmüştür. 1983 ve 1986 döneminde de borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı %4.6 ile %6.5 arasında değişim göstermiştir. Ancak 1987 yılında özellikle transfer harcamalarındaki artışın etkisi ile, GSMH'nın %7.9'u oranında borçlanma gereği ortaya çıkmıştır. Alınan önlemler sonucunda söz konusu oran 1988 yılında %6.4'e çekilmiş ise de, 1989 yılında personel harcamalarındaki yüksek oranlı artışlar ve yine bu yıldan itibaren yükselen iç borç faiz ödemelerinin etkisiyle artmaya başlamış (bakınız tablo 27) ve 1990 yılında %9.5 ve 1991 yılında %14.4 gibi yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. 1990 yılında Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin %9.5'a çıkmasında en büyük etken KİT'lerin borçlanma gereğindeki artıştır. Ücretlere yapılan yüksek oranlı zamlar, bütçe'den yapılan transferlerin azalması (bu yılda bütçeden KİT'lere yapılan transferler %1.84'e düşmüştür) ve yanısıra artan faiz yükü, KİT'lerin borçlanma ihtiyacını 1989'a göre 15 puan artırarak %51.55'e çıkarmıştır. 1991 yılında ise KİT'lere yapılan transferler ve personel harcamalarını da içeren cari harcamalardaki yüksek oranlı artışlar ile faiz ödemeleri sonucunda konsolide bütçe borçlanma gereği önemli ölçüde artış göstererek, kamu kesimi borçlanma gereğinin %14.4'e yükselmesinde birinci etken olmuştur. Ayrıca dikkati çeken bir diğer gelişme ise, daha önce finansman fazlası veren fonların 1989 yılından itibaren açık vererek, kamu kesimi borçlanma ihtiyacını artırıcı yönde etkilemeye başlamalarıdır. 1992 yılında aynı nedenlerle GSMH içinde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği %12.6 olarak gerçekleşmiş ve özellikle 1993 yılında yaklaşık 4 puan artarak %16.3 düzeyine ulaşmıştır. 1993 yılında cari harcamalardaki azalmaya karşılık transfer harcamalarındaki ve özellikle transfer harcamaları içerisindeki iç borç faiz ödemelerindeki yüksek oranlı artışlar bunda en önemli etkindir. 1994 yılında alınan 5 Nisan istikrar önlemlerinin ve uygulanan sıkı maliye politikasının etkisiyle Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSMH %7.8'e inmiştir. Bu oranın oluşmasında yine iç borç faiz ödemeleri etkili olmuştur. 1995 yılında ise faiz ödemeleri yanında, 1994 yılında başlatılan Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına iyileştirme tedbirleri çerçevesinde bu kuruluşlara yapılan transferlerdeki artış KKBG / GSMH oranının %5.7 seviyesinde oluşmasında etken olmuştur. 1996 yılında ise GSMH içinde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği %9.6'ya yükselmiştir. Bu yılda Tablo 34'de de görüldüğü gibi KKBG'nin %90'ını Konsolide Bütçe açığı oluşturmaktadır. 1994 ve 1995 yıllarında uygulanan daraltıcı maliye politikası 1996 yılında sürdürülememiştir. 1996 yılında konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı %18.5 seviyesinde gerçekleşmiş, buna

karşılık borç faizi ödemeleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, savunma ve güvenlik hizmetleri ile ilgili kuruluşların çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu personelinin maaşlarında yapılan düzenlemelerin etkisiyle, 1996 yılında kamu harcamalarının GSMH'ya oranı 4.9 puan artarak %26.8 seviyesine yükselmiştir.

Kamu kesimi dengesinin bozulmasının ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin artmasının yıllar boyunca en büyük nedeninin Konsolide Bütçedeki bozulma olduğu görülmektedir. Türkiye Ekonomisinin içinde bulunduğu sürekli krizin geciktirilmiş ve o derecede de ağırlaştırılmış bir kriz olduğu görülmektedir. Bütçe bugün için bir maaş ve faiz ödeme bütçesi görünümündedir. Konsolide bütçe ile ilgili göstergeler kamu kesimindeki bozulmayı açıkça gözler önüne sermektedir. Konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı 1975 yılında %1'in altında iken 1993 yılında %6.7'ye yükselmiş ve 1996'da ise %8 olarak gerçekleşmiştir. Kamu kesiminin sorununu yalnızca KİT sorunu, dolayısıyla özelleştirme sorunu olarak görmek hatalıdır. 1990 yılında ödedikleri 17 trilyon vergi ile toplam verginin %26.9'unu ödeyen KİT'ler 1994 yılında ödedikleri 464.7 trilyonla da toplam verginin %63 gibi büyük çoğunluğunu sağlamışlardır¹⁸⁶. Ayrıca KİT'lere bütçeden yapılan transferlerin 1984 yılından itibaren düşmekte olduğu Tablo 27'de görülmektedir. Yıllar boyunca kamu açıklarının kapatılması yönünde ortaya konan tek çözümün özelleştirme olduğu görülmektedir. Yıllar boyunca kamu harcamalarının artmasına karşılık, hiçbir dönemde vergi ve kamu maliyesi reformu yapma yönünde adım atılamamıştır. Türkiye'de vergi yükü düşüktür ancak asıl sorun kamu harcamalarından kaynaklanmaktadır. Türkiye'de kamu kesiminde özellikle son yıllarda artan korkunç bir israf söz konusudur. Yalnız personel sayısındaki artış değil, başta otomobil ve konut olmak üzere her alandaki israf büyüktür. Bu nedenle kısa dönemde yapılabilecek kısıtlamalar ötesinde kamu harcamalarında bir reforma ihtiyaç vardır.

2.3. Kamu Açıkları Finansman Politikası

Kamu kesimi gelir ve gider hesapları arasındaki dengesizlik, kendisini kamu kesimi finansman açığı biçiminde ortaya koymaktadır. Kamu kesimi açıklarının kapatılmasında ise üç

¹⁸⁶ Yahya Canağ SÜER, "Türkiye Ekonomisi Kara Delik Girdabında", **Paramatik**, 11 Mayıs 1997, s.8.

yol mevcuttur. Bunlar merkez bankası kaynaklarından finansman, iç borçlanma ve dış borçlanmadır.

2.3.1. Kamu Açıklarının Merkez Bankası Kaynaklarından Finansmanı

Kamu kesimi açıklarının merkez bankası kaynaklarından (parasal genişleme) ile finanse edilmesi doğrudan enflasyonist bir süreç yaratmaktadır. Türkiye'de öncelikle Kamu finansman açıkları merkez bankasının kısa vadeli avansları ve krediler ile kapatılmakta, tahkim uygulamaları (konsolidasyon) ile de bu borçlar vadelere yayılmakta veya silinmektedir. Bu durum ise, emisyon artışlarının durdurulmasını engellediği gibi, ekonomiye sürülmüş olan fazla likiditenin geri çekilememesi sonucunu da doğurmaktadır. Esas olarak tahkim uygulaması, borç vadelerinin uzatılması olmasına rağmen, Türkiye'de güç durumdaki özel idarelerin, özel kanunla kurulmuş kamu kuruluşlarının ve kamu iktisadi teşebbüslerinin borçlarının hazine yardımı karşılık gösterilerek tamamen silinmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bu tarz tahkim uygulamaları ise daha çok borcun reddine benzemekte ve borçların ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır¹⁸⁷. Merkez bankasının yıllar itibari ile Hazineye açtığı kısa vadeli avans ile tüm kamu sektörüne açtığı kredi toplamları Tablo 36'da gösterilmiştir.

Tablo 36. Merkez Bankası Kredi ve Avansları

<u>Yıllar</u>	<u>TCMB Hazineye Kısa Vadeli Avanslar</u>	<u>Değişim%</u>	<u>TCMB Kamu Kurumlarına Açtığı Krediler Toplamı</u>	<u>Milvar TL Değişim%</u>
1980	188.7	-	414.4	-
1981	261.9	38.7	548.3	32.3
1982	266.2	1.6	578.0	5.4
1983	338.6	27.1	645.1	10.4
1984	528.3	56.0	565.3	-12.3
1985	794.5	50.4	930.9	64.7
1986	1051.5	32.3	2104.8	126.0
1987	1406.6	33.7	3323.0	57.9
1988	2081.9	48.0	4427.7	33.2
1989	2565.0	23.2	4694.0	6.0
1990	2900.9	13.1	3752.5	-20.0
1991	13589.4	368.4	18453.8	391.8
1992	30893.1	127.3	42483.7	130.2
1993	70421.0	127.9	82936.2	95.2
1994	122278.0	73.6	148207.8	78.7
1995	192000.0	57.0	193203.3	30.3
1996	370952.9	93.2	373195.7	93.2

Kaynak: DİE İstatistik Göstergeler, 1923-1995; Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Mart 1997.

¹⁸⁷ Aziz TURAL, **Devlet Borçları**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı A.P.K.K. Yayınları, No:1992/325, Ankara 1992, s.52.

Tablo 36'da da görüldüğü gibi merkez bankasının hazineye açtığı kısa vadeli avans miktarları yıllar itibariyle artış göstermiş, özellikle 1991, 1992 ve 1993 yıllarında büyük boyutlara ulaşmıştır.

1989 ve 1990 yıllarında merkez bankasının kamuya açtığı kredilerin artış hızında önemli düşüşler görülmektedir. Ayrıca kamuya açılan kredilerin bilanço içerisindeki payı da 1990 yılında %15 civarına inmiştir. Bu rakam daha sonra 1993 yılında %67.5'e ve 1996'da %61.2'ye ulaşmıştır. 1990 yılındaki bu olumlu gelişmenin nedeni ilan edilen para programıdır. Para programı merkez bankasının yürüttüğü para politikasında ciddi bir değişikliğe neden olmuştur. Oda orta vadede fiyat istikrarını sağlayıcı para politikasını yürütmektir. Merkez bankasının 1990 yılında uyguladığı para programının kamuya açılan krediler yönünden başarısı sadece bu yıl için geçerli olmuştur. Bu yıldan sonra hazine, merkez bankası kaynaklarını daha büyük oranda kullanmıştır. Ancak 1990 yılı parasal programının, merkez bankasının kamu kesiminin finansmanına yönelik kredileri kısıtlaması kamuyu iç ve dış borçlanmaya itelemiş, bu ise faiz oranlarının yükselmesine, dolayısıyla özel sektör için küçük de olsa bir crowding-out etkisinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda 1991 yılından itibaren Körfez krizinin etkisinin Türkiye ekonomisinde hissedilmeye başlanması seçimlerin ve iktidar değişikliğinin getirdiği belirsizlikler, uygulanan genişlemeci makro ekonomik politikalar kamu kesimini merkez bankası kaynaklarına tekrar başvurur hale getirmiştir. Nitekim 1990'da kamuya açılan kredi / iç varlıklar oranı %15 iken, 1991 yılı oranı %39, 1992 %61, 1993 %69 olmuştur. Bu duruma etken olan bir diğer neden de 1990-1992 yıllarında açılan kur makasıdır. 1990 yılı parasal programına uygun olarak hazine merkez bankası kaynaklarına başvurmamış, ancak kur makasından faydalanarak düşük faiz ile yurt dışından borçlanan bankalardan büyük miktarda iç borçlanmaya gitmiştir. 1990 yılında %9.5'e çıkan Kamu Sektörü Borçlanma Gereğinin %99'una yakın bir kısmı iç ve dış borçlanma ile finanse edilmiştir¹⁸⁸. Bu gelişmelerin ekonomiyi hızla 5 Nisan kararlarına götüreceği açıktır.

¹⁸⁸ Serhan ÇİFTÇİOĞLU, "Türkiye Ekonomisinde Krizin Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı ile Analizi", *Ekonomik Yaklaşım*, C.5,S.12, 1994, s.22.

1989 yılı sonrasında ulusal bankaların ve ekonomik birimlerin serbestçe döviz tutabilmelerine, içeride ve dışarıda dövizle borç alıp verebilmelerine olanak tanınması, TL yerine yabancı paraların ikame edilmesi sürecinin başlamasına olanak tanımıştır. Yabancı paraların ulusal para yerine ikame edilmesi, ulusal paranın tabanını büyük ölçüde daraltmıştır. Ulusal para tabanındaki daralma ise, kamu açıklarının belirli bir yüzdesinin, para arzındaki sabit bir genişleme oranı ile uzunca bir süre finanse edilebilmesini olanaksız hale getirmiştir. Kamu Sektörü Borçlanma Gereksinimlerinin finansmanında kullanılan alternatif kaynakların zaman içerisindeki oranlarına ve para arzının genişleme hızındaki değişikliklere bakıldığında, söz konusu argümanın geçerliliği ortaya çıkmaktadır.

1985 yılında KSBG'nin %25.6'sı merkez bankası kaynakları ile finanse edilirken bu oran 1990 yılında %1.1'e düşmüştür. Bu ise devletin 1985'te GSMH içindeki payı itibari ile %4.6 olan ve 1990'da %10.5'e çıkan KSBG'nin gittikçe artan bir oranda iç ve dış borçlanma yoluna giderek kapattığını göstermektedir. 1990 yılında KSBG'nin yakın bir kısmının iç ve dış finanse edilmesine rağmen, para arzındaki (M2) genişleme oranı %48.7 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran, 1985 yılındaki M2'nin artış oranından (57.3) göreceli olarak fazla düşük değildir. Bu rakamların vermekte olduğu mesaj ise oldukça çarpıcıdır¹⁸⁹.

1985'te M2'de sağlanan %57.3'lük bir genişleme oranı ile KSBG'nin %25.6'sı finanse edilebilirken, 1990'da buna yakın bir genişleme oranı ile (%51), KSBG'nin ancak %1.1'i finanse edilebilmiştir. Buna paralel olarak, 1985'te %45 olan enflasyon oranı 1990'da %60.3'e çıkmıştır. Bunun nedeni ulusal para tabanının giderek daralması sonucu para arzındaki nisbeten küçük oranlı gelişmelerin bile gittikçe artan oranda enflasyonist etki yaratmasıdır.

1993 yılında kamu açıklarının finansmanında merkez bankasından yapılan finansman oranı %23.7'ye ulaşmış ve bu yıldan sonra 1997 yılına kadar %17-21 aralığında seyretmiştir. 1993 yılından sonraki üç yılda ise M2 artış oranları sırasıyla %123.2, %99.4 ve %132.8 olarak gerçekleşmiştir. Ülkemizde kamu kredilerinin merkez bankası bilançosu içerisindeki payı bu yıllarda ortalama %70 olmuştur. M2'deki bu artışlar merkez bankasının para arzını kontrolde başarısız olduğunu göstermektedir. Çünkü rezerv parayı oluşturan temel kalemlerden olan

¹⁸⁹ ÇİFTÇİOĞLU, s.22.

kamu kredileri ve kısa vadeli hazine avansı toplamı merkez bankası aktifleri içerisinde büyük bir miktarı oluşturduğunda, merkez bankasının para arzını kontrol imkanları daralmaktadır¹⁹⁰. merkez bankasının kontrol edeceği araç emisyonudur. Ülkemizde, hazineye açılan kısa vadeli avans ile kamu kredilerini sınırlandırmak imkansız hale geldiğinden, merkez bankasının emisyonu da denetim altında tutması mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, para arzı parasal kontrol araçları ile kontrol edilememektedir.

Yaşanan bu deneyimlerden çıkarılması gerekli sonuç, Merkez Bankasının tek başına para politikası yürütmesinin mümkün olmadığı ve bunun ancak para üzerinde doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkide bulunabilen kurumlarında (özellikle kamu kesimi) aynı görüşte olması ve bu yönde davranmasının gerekliliğidir.

2.3.2. İç Borçlanma Politikaları

Türkiye'de kamu kesimi borçlanma gereğinin veya iç borç stoğunun GSMH'ya oranının, uluslararası standartlar ile karşılaştırıldığında, çok yüksek olmadığını söylemek yanılıcı olmaktadır. Gelişmiş serbest piyasa ekonomilerinin Kamu Borcu / GSMH oranlarına bakıldığında Türkiye'deki oranlardan çok daha yüksek olduğu görülmektedir. Örnek olarak Belçika'da toplam kamu borçlarının GSMH içindeki payı 1992 yılı itibariyle %134.4, Hollanda'da %78.3, Danimarka'da %62.2, Yunanistan'da ise %84,3 oranındadır¹⁹¹. Türkiye'de ise Kamu Borcu / GSMH oranı 1992 yılında %51.5 olmuş ve 1994 yılında %62.53'e yükselmiş ve 1996 yılında ise %63.8 olarak gerçekleşmiştir. GSMH içerisinde kamu borcunun oranının gelişmiş ülke ekonomilerinden düşük olması Türkiye'nin sağlıklı bir borçlanma yapısının olduğunu kesinlikle göstermez. Söz konusu ülkelerle Türkiye'nin arasındaki temel farklılığın borçlanmanın vade yapısında ve yüksek faiz oranlarında olduğunu göstermekte sorunun temeline inilmesi açısından sakıncalıdır. Vade yapısı ve faiz yükü bir sonuçtur. Dikkat edilmesi gerekli nokta, borçlanmanın mali sistem ve faizler üzerine yarattığı baskılar ve döviz kurları başta olmak üzere diğer makroekonomik değişkenler üzerindeki etkiler açısından önemli olan

¹⁹⁰ Muhammet AKDİŞ, *Para Politikalarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Türkiye*, Kocatepe Üniversitesi Yayınları No.2, Afyon 1996, s.122.

¹⁹¹ Burak ATAMTÜRK, "Türkiye'de Finansman Politikası ve Kriz İlişkisi", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, S.9, 1995, s.24.

kamu kesimi borçlanma gereğinin veya iç borç stoğunun mali sisteme oranıdır. Diğer bir ifade ile, iç borcun değerlendirilmesi yapılırken dikkat edilmesi gereken konu, borcun kendisinin büyüklüğü değil, borcun finanse edileceği mali piyasanın derinliği olmaktadır. İç borç stoğunun mali sisteme göre büyüklüğünün değerlendirilmesinde çeşitli alternatif göstergeler kullanılabilir. Diğer ülkelerde mali derinleşmenin olduğu noktalar ile Türkiye'deki durumun karşılaştırılabilmesi için IMF tarafından tanımlanan ve hemen hemen M2'ye tekabül eden "Para+Para Benzeri" değişkeni ile bunun GSMH'ya oranına bakılabilir.

Tablo 37. Mali Derinleşme Karşılaştırılması (1992, %)

	<u>Para+Para Benzeri / GSMH</u>
Almanya	66
İngiltere	95
Fransa	60
Danimarka	59
İspanya	77
Yunanistan	56
İtalya	62
Portekiz	84
Türkiye	28

Kaynak: F. ÖZATAY, E. ÖZTÜRK, G. SAK, 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları, TÜSİAD Yayını, Ocak 1996, s.23'ten, IMF International Financial Statistics.

Tablo 37'de görüldüğü gibi Türkiye'nin finansal piyasalarının derinliği yalnızca Almanya İngiltere, Fransa gibi ülkelere değil, sosyo-ekonomik yapıları benzetebilecek Yunanistan ve Portekiz gibi ülkelere de bir hayli geride olduğu görülmektedir. Kabaca bu karşılaştırmadan çıkartılabilecek sonuç, Türkiye'nin son derece kısırlı bir finansal piyasaya sahip olduğu ve iç borçlanmanın Türkiye'de diğer ülkelere yarattığından daha büyük sorunlar yaratacağı ve dolayısıyla faizlerin çok yüksek düzeylere tırmanmasının son derece normal olduğudur.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de mali sistemin görece büyüklüğünde artış olmakla birlikte, varılmış bulunan nokta diğer ülkelerin yinede altındadır. Ayrıca kamu kesimi mali dengesinin son yıllarda gittikçe bozulmasına ve iç borçlanmaya giderek daha fazla ağırlık

verilmesine paralel olarak, kamu kesiminin iç borç stokunun GSMH'ya oranının da artmakta olduğu görülmektedir. Tablo 38'de iç borç stokunun ekonomiye göre büyüklüğünün bir göstergesi olarak, iç borç stokunun GSMH'ya oranı; iç borç stokunun mali sisteme göre büyüklüğünün değerlendirilmesinde döviz tevdiat hesaplarını da içeren geniş tanımlı para arzı M2Y'ye oranı ve Türk mali sisteminin gelişme eğilimini gösteren dolaylı bir gösterge olarak M2Y'nin GSMH içerisindeki oranları gösterilmiştir.

Tablo 38. Türkiye'de İç Borç Stoku ve Mali Sistemin Gelişimi (%)

	<u>İç Borç Stoku / GSMH</u>	<u>İç Borç Stoku / M2Y</u>	<u>M2Y / GSMH</u>
1980	3.6	20.6	17.4
1981	3.1	14.5	21.3
1982	3.2	12.7	25.2
1983	3.0	12.0	25.0
1984	3.9	15.1	26.0
1985	4.5	16.4	26.3
1986	4.6	16.5	28.5
1987	5.8	18.8	30.7
1988	5.7	20.2	28.4
1989	6.3	23.6	26.6
1990	6.1	31.9	22.0
1991	6.8	30.0	24.7
1992	10.4	45.2	25.8
1993	12.7	50.3	25.4
1994	13.9	45.2	30.9
1995	14.5	47.3	30.7
1996	18.4	52.6	35.0

Kaynak; DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de mali sistemin görece büyüklüğünde artış olmakla birlikte, varılmış bulunan noktanın yeterli olup olmadığı tartışma konusudur. Mali sistemin gelişme eğilimini gösteren M2Y / GSMH oranı 1980 yılında %17.4 iken, 1980'li yıllarda inişli çıkışlı bir trend izlemiş ve 1996 yılında %35.0'a ulaşmıştır. Ancak bu oranın diğer ülkelere göre hala alt düzeyde olduğu görülmektedir (Bakınız Tablo 37). Kamu kesiminin mali dengesinin son yıllarda gittikçe bozulmasına ve iç borçlanmaya giderek daha fazla ağırlık verilmesine paralel olarak, kamu kesiminin iç borç stokunun GSMH'ya oranının da artmakta olduğu görülmektedir. Üstelik, 1994 yılında bir istikrar programı uygulandığı halde iç borç stokunun GSMH'ya oranı 1995 ve 1996 yıllarında da artmıştır. İç borç stokunun GSMH'ya oranı 1980 yılında %3.6 iken 1996 yılında %18.4 olduğu görülmektedir. Özellikle 1991 yılından sonra bu orandaki artışlar yüksek olmuştur.

İç borç stokunun esas olarak yurt içi mali sistemden finanse edildiği noktasından hareketle, iç borç stokunun M2Y'ye oranının son on yıldır çok hızlı büyüdüğü ve büyümenin 1991 sonrasında daha da ivme kazandığı görülmektedir.

Sonuç olarak, mali gelişmenin bir göstergesi olarak M2Y / GSMH ve iç borç stoğu / GSMH'nın büyüdüğü görülmektedir. Diğer bir ifade ile Türkiye'de 1980 sonrasında GSMH'ya oranla hem mali, hem de iç borç stoğu büyümüştür. Ancak bunlardan ilkinin büyüme hızının ikinciye oranla düşük kalması nedeniyle yurtiçi mali sistem, iç borcun finansmanında giderek daha fazla zorlanmaya başlamıştır. 1996 yılında bu oranların ulaştığı düzey son derece çarpıcıdır.

Türkiye Ekonomisinde iç borç stokunun çok yüksek hızda artışında ve dolayısıyla kamu kesiminin yurt içi kaynakların giderek artan bir bölümünü kullanmasının arkasında, bu kesimin mali dengelerindeki bozulma yatmaktadır. Sonuçta iç borçlanmanın vade yapısı kısalmakta ve faiz oranları yükselmektedir. Ancak, yüksek faiz oranları ve esas olarak borçlanmanın kendisinde bir sonuçtur. Bu açıdan bakıldığında kamu kesiminin ve özel kesimin tüketim-gelir dengesi ile tasarruf-yatırım dengelerinin incelenmesi sorunun ağırlığını açıkça ortaya koyacaktır.

Tablo 39. Ekonominin Genel Dengesi (1)

Yıllar	<u>K.Tüketim</u> K.Harc.Gel.	<u>K.Tasarruf</u> GSMH	<u>K.Tasarruf-K.Yatırımı</u> GSMH	<u>Özel Tasarruf</u> GSMH	<u>Öz.Tasarruf-Ö.Yatırım</u> GSMH	<u>Dış Açık</u> GSMH
1987	68.3	6.6	-3.0	17.3	2.1	0.9
1988	68.7	6.8	-1.6	20.4	2.3	-1.4
1989	72.0	4.7	-2.1	17.4	3.8	-1.6
1990	77.6	3.4	-5.1	18.6	3.1	2.0
1991	95.7	0.7	-6.9	20.6	5.6	1.2
1992	108.0	-0.8	-7.7	22.7	6.7	1.0
1993	128.4	-2.7	-10.1	24.8	5.2	5.0
1994	117.1	-1.1	-5.9	24.0	4.5	-1.5
1995	115.8	-0.4	-4.1	21.9	5.6	1.4
1996(2)	152.2	-3.5	-8.0	23.1	5.5	2.4

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Temmuz 1997.

(1) 1987 yılından itibaren DİE Yeni Milli Gelir Serisi kullanıldığından analiz için gerekli harcamalar tarafı dökümünün 1987 yılı ve sonrası için mevcut olması nedeniyle önceki yıllar zorunlu olarak analiz dışı bırakılmıştır.

(2) Gerçekleşme tahmini

Ekonominin genel dengesi 1987 sonrası dönem için incelendiğinde, ilk olarak kamu kesiminin tüketim harcamalarının, kamu kesiminin harcanabilir gelirinin giderek artan bir bölümünü oluşturduğu görülmektedir. Söz konusu oran 1987 yılında %68.3 iken 1991 yılında %95.7'ye çıkmış ve son beş yıldır da %100'ün üzerinde kalmıştır. Diğer bir ifadeyle kamu kesimi 1991 yılından sonra harcanabilir gelirinden daha fazla tüketim yapmıştır. Ayrıca 1994 yılında bir istikrar programı uygulanmış olmasına rağmen kamu tüketimi / kamu harcanabilir geliri oranı 1993'e göre bir miktar düşürülmüş, ancak yine de %100'ün altına çekilememiş ve 1996 yılında hızla artarak %152 oranında gerçekleşmiştir.

Diğer taraftan, kamu tasarrufu / GSMH oranı 1988 yılından itibaren düşmeye başlamış ve 1992 yılından sonra negatif değerler almıştır. 1994 ve 1995 yıllarında, uygulanan istikrar programının etkisiyle GSMH içerisinde kamu tasarruflarının oranı artmış, ancak 1996 yılında programın etkisinin geçmesiyle birlikte tekrar azalmıştır. (GSMH içerisinde özel tasarrufların oranı ise sürekli büyüme eğiliminde olmuş ve 1987'deki %17.3'lük düzeyden 1996 yılında %23.1'e yükselmiştir. Rakamların ortaya çıkardığı sonuç Türkiye Ekonomisinde özel sektörün tasarruf etmesine karşılık kamunun tasarruf etmediği, buna karşılık giderlerin yüksekliği dolayısıyla sürekli borçlanmak durumunda kaldığıdır.

Kamu kesimi tasarruf yatırım farkı dönem boyunca negatif değerler almış buna karşılık özel kesim için bu oran pozitif olmuş ve dönem boyunca artma eğilimini sürdürmüştür. Tablo 39'da görülen oranlardan kamu kesiminin yarattığı tasarruf- yatırım açığının en azından bir bölümünün, özel kesimin tasarruf yatırım fazlası ile karşılandığı görülmektedir. Bu tabloda ekonominin tümü için tasarruf yatırım farkının ne olduğu ise cari işlemler açığından okunabilmektedir. Ekonomide tasarruf-yatırım farkı ile dış sektör arasında önemli ilişkiler mevcuttur¹⁹². Bir ülkenin içerideki tasarruf miktarı ülkenin içindeki yatırım ve kamu açığının finansmanından az ise ülke dış açık verecektir. Nitekim kamu kesimi tasarruf-yatırım farkı açığının, özel kesim yatırım tasarruf açığıyla kapatılamaması sonucu, dönem boyunca aradaki fark kadar cari işlemler açığı oluştuğu görülmektedir. İçerideki dengesizliğe denk bir dış dengesizlik söz konusudur. Cari işlemlerdeki açığın ise ya rezervlerde bir azalma ile ya da sermaye girişleri ile finanse edilmesi gereklidir. Dolayısıyla sermaye hareketleri ve bunların yol

¹⁹² PARASIZ, Makro....., s.24.

açtığı yerli paranın değerlendirilmesi bir neden olarak değil bir sonuç şeklinde değerlendirilmelidir¹⁹³. Sonuçta ise bu mekanizma iç faiz oranlarının yükselmesi ve bunun da sermaye girişlerini özendirme şeklinde çalışmaktadır.

Türkiye Ekonomisinde sürekli tasarruf açığı veren kamu kesimi, özel kesimin tasarruf fazlasını borçlanarak kendisine transfer etme yoluna gittiği görülmektedir. Bu noktadan hareketle, Türkiye'de kamu finansman politikasının, enflasyonist bir politikaya aracılık etmesine ve finansman krizine yol açmasına neden olarak 3 temel faktör göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi, borçlanma vadesinin kısalığı ve faiz oranlarının yükselmiş olması, ikincisi borçlanmanın büyük oranda bankacılık kesiminden yapılması ve son olarak ödünç alınan fonun sadece kamu açıklarının finansmanında kullanılması.

İlk olarak iç borçlanmanın vade yapısına bakıldığında, kısa vadeli olarak nitelendirilen 1 yıldan az vadeli borçların toplam borçlanma içerisindeki oranı 1986 yılında %58.5 iken bu oran 1991'de %74.9'a çıkmış, 1994 kriz yılında %96.7 olmuş, 1995'te %84.3 ve 1996'da da %84.3 olarak gerçekleşmiştir¹⁹⁴. İç borçlanma içerisinde kısa vadeli borçlanmanın büyük bir oran tuttuğu görülmektedir. Özellikle kriz yılı 1994 yılında iç borçlanmanın hemen hemen tamamı kısa vadeli yapılmıştır. Bu eğilim 1995 ve 1996 yıllarında küçük bir oranda düşmüş olmasına rağmen, iç borçlanma içerisinde kısa vadeli borçlanmanın hala büyük yer tuttuğu görülmektedir. Kısa vadeli olarak ödünç alınan fonlar ödeme gününde yüksek faiz oranında tekrar borçlanmayı besleyen bir kısır döngü oluşturmaktadır.

Türkiye Ekonomisinde bütçe için taşınması güç bir yük oluşturan, iç borç faiz ödemelerinin GSMH içerisindeki payı ise şimdiye kadar hiç görülmemiş düzeylere yükselmiştir. 1992 yılında %2.8 olan bu oran bu yıldan sonra artmaya başlamış ve 1993'te 4.6, 1994'te 6.0, 1995'te 6.1 ve 1996'da 8.8 gibi oldukça yüksek bir düzeyde gerçekleşmiştir. 1994 yılında ise reel faiz oranı ekonominin reel büyümesinin tam 52 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Bu hangi ölçüye başvurulursa vurulsun çok yüksek bir reel faiz haddidir ve en sağlam ekonomileri bile sarsması doğaldır.

¹⁹³ ÖZATAY, ÖZTÜRK VE SAK, s.30.

¹⁹⁴ HM, Aylık İstatistikleri, Kasım -Aralık 1996, s.51'den hesaplanmıştır.

Borçlanmanın yapıldığı kaynak açısından bir değerlendirme yapıldığında ise Türkiye'de iç borçlanmanın daha çok bankalardan yapıldığı görülmektedir. Kanuni zorunluluk olarak bankalara uygulanan disonibilite oranı, borçlanmayı hükümet açısından kolaylaştırıp artırmaktadır. İç borçların alacaklılara göre dağılımına bakıldığında, 1991 yılından bu yana tahvil ve bono toplamının %70-90'ının, 1996 yılında ise %85'inin bankaların elinde bulunduğu görülmektedir. Disonibilite tutma zorunluluğu yanında, kredilerden alıkonulan fonların, rizikosu olmayan yüksek faizli kamu borçlanma senetlerine plasmanı da artmıştır. Ayrıca bu kağıtlar üzerinden REPO yapılarak ek gelir elde etme imkanı ile faiz gelirlerinin stopaj vergisi dahil olmak üzere vergiden muaf olması, bankalar açısından da borçlanmayı çekici kılmıştır¹⁹⁵. Ancak bankalar açısından cazip olan bu tür vergi muafiyeti, bütçe için önemli miktarlarda vergi kaybına neden olmuştur. Özellikle iç borçların tırmanışa geçtiği 1986 yılından itibaren, vergi kaybı ile borçlanmanın oluşturduğu yüksek faiz oranı arasındaki makas açılarak, bütçede taşınması giderek olanaksızlaşan bir yük oluşturmaktadır.

İç borçlanmadaki artışların ve artan faiz ödemelerinin rekor düzeylere ulaşması borçlanma politikasının sürdürülemeyeceğini göstermektedir. Eğilimin bu yönde sürdürülmek istenmesi faiz ödemeleri hariç tutularak hesaplanan temel bütçede de açık verilmesine yol açacak ve ayrıca reel faizlerin ekonomideki reel büyümenin çok üzerine çıkması mevcut maliye politikasının sürdürülebilirliği üzerindeki kuşkuları giderek artıracaktır. Bu unsurlarda, iç borç stokunun milli gelir içerisindeki payını artırma yönünde etkide bulunmaya devam edecektir. Bu nedenlerle Türkiye Ekonomisinin sadece borçlanma politikası ile dengelerini oluşturamayacağı, aksine bu politikaların sürdürülmesi durumunda ekonominin süratle yeni krizlere sürükleneceği gözden uzak tutulmamalıdır.

2.3.3. Dış Borçlanma Politikaları

Türkiye Cumhuriyetinde 1930'larda başlatılan ilk sanayileşme hamlesi temelde ülkenin öz kaynakları ile yürütülmeye çalışılmış, ancak İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde bu politika değiştirilerek, batıya yönelmiş ve buna bağlı olarak batıdan dış yardım alınmaya

¹⁹⁵ ATAMTÜRK, s.28.

başlanmıştır. Fakat esas olarak 1950'lerden itibaren dış yardımlara dayanan bir kalkınma politikası izlenmeye başlamış ve bu politika, planlı dönemde de devam etmiştir.

1970'li yıllar, Türkiye'nin dış borç sorununun önemli boyutlar kazandığı yıllar olmuştur. Tüm Dünyayı olumsuz yönde etkileyen 1973 ve 1979 petrol krizleri sonucu Türkiye, zamanında gerekli önlemler alamaması nedeniyle döviz darboğazlarına girmiştir. Özellikle 1970'lerin ortalarından itibaren dış borçlar hızla artış kaydetmiştir. Uluslararası kuruluşların da Türkiye'ye yönelik yardımlarını kesmeleri üzerine uluslararası özel sermaye piyasalarına yönelmek zorunda kalmıştır. Bulunan kaynak ise kısa süreli Eurodollar kredileri olmuştur. Bu krediler DÇM (Döviz Çevrilebilir Mevduat Hesabı) diye bilinen bir kanaldan ülkeye çekilmiştir¹⁹⁶. Alınan bu kredilerin faiz oranlarının yüksek ve geri ödeme süresinin kısa olması Türkiye'yi büyük bir dış ödeme yükü altına sokmuştur. Türkiye, vadesi gelen bu borçları ödeyecek mali güce de sahip bulunmadığı için, 1977 yılının ortasından itibaren Cumhuriyet tarihinin en önemli dış ödeme buhranına sürüklemiştir. Yaşanan darboğazlar neticesinde 1978-1979 ve 1980 yıllarında üç kez borç ertelemesine gidilmiştir¹⁹⁷. 1980 yılında, IMF ile yapılan 3 yıllık Stand-By Anlaşmasıyla, günümüze kadar yapılan en büyük borç ertelemesi gerçekleştirilmiştir.

1980'li yıllar, Türkiye'de istikrar önlemleri ile birlikte değerlendirildiği için, bu kararlar çerçevesinde ithalatın liberasyonu, ithalatın bileşimi içerisinde ara ve hammadde ithalatının artması ve bu görüşler çerçevesinde ihracata yönelik üretimde dışa bağımlılığın artması nedeni ile dış borç rakamlarında önemli artışlar görülmüştür. Bu faktörlere ilave olarak dış borçlardaki artışa neden olan başlıca etkenler genel olarak şunlardır¹⁹⁸.

-Dış borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar, döviz yaratma potansiyeli son derece düşük olan yatırımlarda kullanılmıştır. Bu yatırımlar arasında alt yapı yatırımları önemli bir yer tutmaktadır. Alt yapı yatırımlarının marjinal sermaye hasıla oranının yüksek olması nedeni ile,

¹⁹⁶ SEYİDOĞLU, s.519.

¹⁹⁷ Dilek YILMAZCAN, *Türkiye'de Mali Reform*, Maliye Gelirler Kontrolörleri Yayınları, PANEL, 1996, S.31.

¹⁹⁸ APAK, s.264.

bu dönemde dış borçlar reel gelir oranlarının düşük olduğu kesimlerde yoğunlaşmıştır. Aynı dönemde dış borçların GSMH içindeki oranı da süratle yükselmiştir.

-Borçlar zaman içerisinde yeniden borçlanma yoluyla kapatılmıştır

-Çapraz kurlarda ABD doları aleyhine ortaya çıkan gelişmeler, dolar olarak ifade edilen ancak diğer para birimleri cinsinden olan borçların artmasına neden olmuştur.

-KİT'ler ile mahalli idarelerin yurt dışından sağladıkları krediler artış göstermiştir.

-Yurt içi kredi maliyetlerinin yükselmesi, özel sektör kuruluşlarının yurt dışından kredi sağlama yoluna gitmelerine neden olmuştur.

-Dış ticaretin ve kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi sonucunda, dış ticaretin finansmanı amacıyla yurt dışından sağlanan krediler artış göstermiştir.

1980 sonrası dış borç stoğunun gelişimi ve vadelerine göre dağılımı Tablo 39'da verilmiştir.

1980 yılında 13 584 milyon dolar olan dış borç stokunun 1990'da 49 035 milyon dolara ve 1996 yılında 79 767 milyon dolara yükseldiği görülmektedir. Bu rakamlar, 5'er yıllık dönemler itibariyle artışlara bakıldığında, ortalama %65'ler civarında sürekli bir artışı göstermektedir. 1980 yılında %17.9 olan kısa vadeli borçların toplam dış borçlar içerisindeki payı 1984 yılında yükselmiş sonraki 4 yıl düşme gösterdikten sonra 1989 yılından itibaren yüksek oranlarda seyretmiştir. 1996 yılında ise toplam borçlar içinde kısa vadeli borçların payı %25.7 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 40. Dış Borç Stoğu*(Milyon \$)*

<u>Yıllar</u>	<u>Toplam Borç</u>	<u>Orta Uzun Vadeli</u>	<u>Kısa Vadeli</u>	<u>Kısa Vadeli Borç/Toplam Borç</u>
1980	13 854	11 374	2 480	17.9
1981	14 637	12 526	2 111	14.4
1982	15 652	13 888	1 764	11.3
1983	19 238	16 957	2 281	15.4
1984	20 659	17 479	3 180	18.7
1985	25 476	20 717	4 759	19.8
1986	32 101	25 752	6 349	18.9
1987	40 228	32 605	7 623	15.7
1988	40 722	34 305	6 417	13.8
1989	41 751	36 006	5 745	19.4
1990	49 035	39 535	9 500	18.1
1991	50 489	41 372	9 117	22.8
1992	55 592	42 932	12 660	27.5
1993	67 356	48 823	18 533	18.8
1994	65 601	54 291	11 310	17.2
1995	73 278	57 577	15 701	21.4
1996	79 767	59 231	20 536	25.7

Kaynak: DİE, İstatistik Göstergeler, 1923-1995; DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Eylül 1997.

Kısa vadeli borç stoku içerisinde, bankaların sağladığı döviz kredilerinin 1994 yılına kadar sürekli bir artış içerisinde olduğu ve bu yıldan itibaren düştüğü görülmektedir. KİT'ler dahil, kuruluşlarca sağlanan döviz kredileri de 1991 yılından itibaren düşmeye başlamıştır.

Türkiye'nin orta ve uzun vadeli dış borçlarının alacaklılar (borç verenler) itibariyle dağılımında, 1986 yılından itibaren uluslararası kuruluşlardan sağlanan kredilerin payı sürekli düşerken, ikili anlaşmalar yoluyla sağlanan kredilerin payı 1990'dan itibaren artmaya başlamıştır. Türkiye'de 1993 yılından itibaren, dış borçlanmada, uluslararası sermaye piyasalarına doğru önemli bir kayma gözlenmektedir. Bu tür borçlanmanın oranı, yani uluslararası sermaye piyasalarından borçlanmanın oranı, 1993'te toplam borçların %18.7'si iken, 1994'te %21'e, 1995'te %19.4'e yükselmiştir. Dış borç sorununun mukayesesinde kullanılan rasyolar ise Tablo 41'de gösterilmiştir.

Tablo 41. Dış Borç Rasyoları

Yıllar	<u>Toplam Dış Borç</u>	<u>Toplam Dış Borç</u>	<u>Dış Borç Servisi</u>	<u>Dış Borç Servisi</u>
	GSMH	İhracat(FOB)	GSMH	İhracat
1980	19.3	454.6	0.3	6.8
1981	20.2	307.2	0.6	9.6
1982	25.1	280.0	0.9	10.5
1983	31.8	335.9	6.0	63.7
1984	34.0	289.6	5.9	48.9
1985	38.0	320.1	5.9	49.8
1986	42.7	430.5	5.7	57.8
1987	46.8	394.8	5.9	49.8
1988	45.0	349.2	7.4	57.7
1989	38.8	359.2	6.4	59.6
1990	32.6	378.4	4.8	55.6
1991	33.6	369.4	5.0	55.2
1992	34.6	373.3	5.3	57.2
1993	37.0	401.5	4.5	52.7
1994	49.9	356.7	7.6	54.3
1995	43.5	333.5	7.1	54.1
1996	42.8	345.6	-	-

Kaynak: HM, Aylık İstatistikleri Kasım-Aralık 1996
DİE, İstatistiklerle Türkiye, 1923-1995'ten Hesaplanmıştır.

Dış borçların GSMH'ya oranının genel olarak artış gösterdiği görülmektedir. 1980 yılında %19.3 olan dış borçların GSMH içerisindeki oranı 1994 yılından %49.9 ile en yüksek orana eriştikten sonra 1996 yılında %42.8 olarak gerçekleşmiştir. Ülkelerin dış borç ödeme kapasitelerinin önemli bir göstergesi olan dış borç / ihracat oranı, ihracatta sağlanan artış nedeni ile genelde olumlu yönde gelişme göstermiştir. Ancak dış borç servisi / ihracat oranının on yıldır yaklaşık %55'ler seviyesinde gerçekleştiği görülmektedir. Söz konusu oranın bu düzeyde olması ihracattan elde edilen dövizlerin büyük bir kısmının dış borç ödemelerine ayrıldığını göstermektedir.

Dış borç stokunun ortalama vadesi incelendiğinde, 1984 yılında %18.8 olan ortalama vadenin sürekli bir biçimde azalarak 1991 yılında %14.6'ya indiği ve bu yıldan sonrada Türkiye'nin kredibilitesindeki düşümlere ve kısa vadeli borçlanma oranının payının yükselmesi

nedeni ile 1996 yılında %11.1'e indiği görülmektedir. Bu azalışın diğer bir nedeni de Türkiye'nin piyasa koşullarıyla borçlanmaya başlamış olmasıdır. Türkiye'nin orta ve uzun vadeli dış borçlarının 1996 yılında yaklaşık %17'si özel sektöre %83'ü ise kamu kesimine aittir. Kısa vadeli borçların bir bölümü ise özel kesime ait bulunmaktadır.

Türkiye'nin artan dış ticaret ve kamu finansman açığına paralel olarak özellikle 1991'den bu yana toplam dış borç stoğu hızla artmıştır. 1997 yılında dış borç servisinin 12 milyar dolar olması beklenmektedir. Ekonomideki istikrarsızlığın Türkiye'nin yeni kredi kaynakları bulma şansını büyük ölçüde azalttığı gerçeğinden hareket edilirse bu miktarlarda bir dış borç servisinin ciddi makroekonomik etkilerinin olması kaçınılmazdır. Türkiye geliştirmekte olan bir ülke olarak gelecek yıllarda da özellikle uzun vadeli krediye ihtiyaç duyabilir. Ancak, özellikle son on yıldır Türkiye'nin dış borçları ödeme gücünün ötesinde artma eğilimine girmiştir. Özellikle kamu kesiminin dış borçlanması, kur-faiz dalgalanmalarından etkilenmeden sürekli bir artış trendindedir. Bu açıdan bakıldığında dış borçlanmanın da sürdürülebilirlik noktasının sonuna geldiği görülmektedir.

3. Para Politikası Uygulamaları, Uygulamaların Faizler ve Kurlar Üzerine Etkileri

Para politikası, merkez bankasının genel ekonomi politikası amaçlarına ulaşmak için para arzı üzerindeki kontrol uygulamaları olarak tanımlanmaktadır. Para politikası toplam talep, dolayısıyla parasal gelir düzeyini etkileyerek, öncelikle tam istihdam, istikrarlı fiyatlar ve ekonomik büyüme amaçlarına ulaşılmasına katkıda bulunur¹⁹⁹. Türkiye'de de, var olan finansal yapı ve 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun bir sonucu olarak, merkez bankası büyüme ve istihdam artırıcı, ödemeler bilançosunu dengede tutucu ve fiyat istikrarını sağlayıcı para politikaları uygulamak ile görevlendirilmiştir. Dolayısı ile merkez bankasının yükümlülükleri ve bu yükümlülüklerini yerine getirmeye yönelik politikaları, Türkiye Ekonomisinin genel gelişimini de belirleyecektir. Para politikasının hem araçları, hem de anahtar değişkenleri merkez bankası bilançosunun içerisinde bulunmaktadır. Bu bakımdan

¹⁹⁹ PARASIZ, Makro....., s.300.

Türkiye'de 1989 sonrası uygulanan para politikası ve bu politikanın faizler ve döviz kurları üzerinde yarattığı etkiler merkez bankası bilançosu kullanılarak analiz edilmeye çalışılacaktır.

Merkez bankası bilançosunun aktifler bölümünün iki temel bileşeni vardır. Bunlardan ilki net dış varlıklar diğeri ise toplam iç kredilerdir. Net dış varlıklar rakamına merkez bankasının döviz cinsinden varlıklarından, döviz cinsi yükümlülüklerinin çıkarılması ile ulaşılmaktadır. Net dış varlıklar 1990 yılına kadar sürekli ve bundan sonra sadece 1994 yılında negatif değerler almıştır. Buna bağlı olarak da merkez bankasının kur riski oranı sürekli olarak birin altında olmuştur. Bu oran 1980'li yıllarda %25-40 düzeyinde seyrederken 1989 yılından itibaren 1994 yılına kadar sürekli yükselmiş, 1994 yılında merkez bankasının döviz kuruna müdahaleleri sonucunda döviz varlıklarındaki azalmaya paralel olarak 1993'e göre yaklaşık 4 puan gerilemiş, 1995 ve 1996 yıllarında ise sırasıyla %86.2 ve %96.6 olarak gerçekleşmiştir. Ancak bu oranların özellikle son yıllarda oldukça yükselmiş olması, Türkiye'nin döviz sorunu olmadığını bir göstergesi olarak kabul edilmesini gerektirmemektedir. Çünkü 1995 ve 1996 yıllarında dış ticaret ve cari işlemler açığının artmış olmasına rağmen, kur riski oranının yükselmesinin açıklayıcı değişkeni faiz oranlarının yüksek tutulması sonucu ülkeye giren kısa vadeli sermaye hareketlerindeki artıştır. Ayrıca dış yükümlülükler analize sokulduğunda görülmektedir ki, merkez bankası bilançosunun pasif bölümünün 1995'te %67'si 1996'da %69'u döviz yükümlülüklerinden oluşmaktadır²⁰⁰. Dolayısı ile ilk bakışta merkez bankasının uygulayacağı para politikasının etkin bir şekilde işleminin mümkün olmadığı görülmektedir. merkez bankası bilançosunun bu şekilde dolarize olması, bankanın para politikası uygulamasını kısıtlayıcı ana faktörlerden birisi olmaktadır. Bu durumda merkez bankası para politikasını etkinleştirmede reeskont politikası ve açık piyasa işlemlerini kullanacaktır.

²⁰⁰ Rakamlar T.C. Merkez Bankası Üç Aylık Bültenlerinden Hesaplanmıştır

Tablo 42. 1989-1996 Dönemi Merkez Bankası Bilançosu

<u>Yıllar</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>
<u>VARLIKLAR</u>								
I.NET DIŞ VARLIKLAR	-2 713	92	1 903	13 151	21 144	-6 694	201 338	719 390
II.TOPLAM KEDİLER	32 098	36 045	58 170	102 421	155 774	346 161	466 217	782 654
1.Kamu Sektörü Kredileri	29 066	30 889	52 920	92 709	137 027	333 783	453 995	775 023
2.Bankacılık Sektörü Krd.	3 032	5 156	5 251	9 713	18 747	12 378	12 226	7 635
III.DİĞER KALEMLER	-1 085	-1 492	-2 388	-1 184	-1 748	-32 068	-7 802	-172 581
IV.NET İÇ VARLIKLAR (II+III)	31 040	34 553	55 782	101 237	154 026	314 093	458 415	610 073
TOPLAM VARLIKLAR(I+IV)	28 327	34 646	57 685	114 388	175 170	307 399	659 754	1 329 464
<u>YÜKÜMLÜLÜKLER</u>								
I.REZERV PARA(1+2+3+4)	17 035	23 376	36 097	60 495	99 607	183 569	341 589	592 801
1. Emisyon	8 365	13 905	21 401	35 741	61 862	117 086	221 318	376 097
2. Bankaların Zorunlu Karşılıkl.	6 047	7 241	10 975	18 811	29 476	56 862	105 381	169 759
3.Bankalar Serbest İmkanı	1 731	1 487	2 226	3 450	4 748	5 828	6 962	36 341
4. Diğer	448	744	1 495	2 493	3 520	3 792	7 928	10 604
II..PARASAL TABAN (I+5)	17 365	22 027	39 323	78 814	117 013	189 581	388 177	601 810
5.Açık Piyasa İşlemleri	330	-1 350	3 226	18 320	17 406	6 012	46 589	9 010
III.M.B. PARASI (II+6)	18 528	23 287	42 287	86 221	121 127	194 733	398 423	625 272
6.Kamu Mevduatı	1 163	1 260	2 964	7 407	4 113	5 152	10 246	23 462
IV.TOP. TL. YÜKÜMLÜLÜK. (III+7)	23 245	28 299	48 734	97 334	147 119	215 995	505 463	983 530
7.TL CinsiDöviz Munzam Karş.	4 717	5 012	6 447	11 113	25 992	21 262	107 040	358 258
V.TOP. İÇ YÜKÜMLÜLÜK. (IV+8)	28 327	34 646	57 685	114 388	175 170	307 399	659 754	1 329 464
8.Bankaların Döviz Mevduatı	5 082	6 347	8 952	17 054	28 051	91 403	154 290	345 933
BİLANÇO TOPLAMI	49 931	60 987	102 762	189 763	306 993	778 340	1 540 260	3 042 363

Kaynak: DİE, Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Aralık 1994; Eylül 1997.

Merkez bankası bilançosunun aktifler bölümünün ikinci temel bileşeni iç kredilerdir. Bilançoda iç krediler ana başlığı altında yer alan kalemler, kamu sektörüne ve bankacılık sektörüne açılan krediler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. merkez bankasının kaynak kullanımındaki en büyük payı kamu kesimi almaktadır. Kamu kesimine açılan kredilerin toplam varlıklar içerisindeki oranı 1995'te %68, 1996'da %58 olarak gerçekleşmiştir. Ancak toplam bilanço rakamı içerisinde ise kamu kredilerinin oranı %25'tir. Bu rakamda 1991 yılından itibaren sürekli azalmaktadır. Bunun anlamı kamu sektörünün 1991 yılından itibaren gittikçe azalan oranda kullanıldığıdır. Önceki iki kısımda incelendiği üzere merkez bankasının kamuya

finansmanı azaltması kamuyu iç ve dış borçlanmaya itelemiştir. Bu ise faiz oranlarının yükselmesine ve özel sektör için Crowding-out (dışlama) etkisinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bankacılık sektörüne verilen kredilerin net iç varlıklar içerisindeki oranı ise 1993 yılında %12.1 olduktan sonra 1994, 1995 ve 1996 yıllarında ise sırasıyla %3.9, %2.6 ve %1.2 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlardan merkez bankası ile bankalar arasındaki kredi ilişkisinin çok düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Kredilerin büyük ölçüde kamu sektörü tarafından emilmesi sonucu kamu, merkez bankasının önemli bir para politikası aracının yani "Reeskont Politikası" aracının gücünü azaltmış olmaktadır.

Yukarıda yapılan analizler sonucunda merkez bankası bilançosunun büyük oranda dolarize olması ve aktif bölümün büyük bir kısmını kredilerin oluşturması ve sonuçta reeskont politikasının da kullanılmaması sonucu, aktif büyümenin kontrol dışına çıktığı görülmektedir. Bu durumun sonucu olarak da bilançonun pasif tarafında yapılan işlemler aktif büyümenin finansman biçimini belirlemeye yönelik çabalardan oluşmaktadır. Bilançonun yükümlülükler kısmında, merkez bankasının para politikası üzerinde etkinleşmesini sağlayan temel araç ise Merkez Bankası Parasıdır. Para politikası uygulamalarının likitide üzerindeki etkisinin sağlıklı bir biçimde incelenebilmesi için izlenmesi gereken parasal büyüklük, Merkez Bankası Parasıdır²⁰¹. Merkez Bankası Parası, merkez bankasının toplam TL yükümlülüklerini ifade etmektedir. Merkez Bankası Parasının toplam bilanço içerisindeki payı ne kadar düşük olursa, bankanın para politikaları üzerindeki etkinliği de o kadar zayıf olmaktadır²⁰². Merkez Bankası Parasının toplam bilanço içerisindeki payı 1990 yılından itibaren şu şekilde gelişmiştir. 1990'da %38.1, 1991'de %41.1, 1992'de %45.4, 1993'te %39.4, 1994'te %25.0, 1995'te %25.7, 1996'da %20.5. Görüldüğü gibi toplam bilanço içerisinde Merkez Bankası Parasının payı 1992 yılından itibaren düşme eğilimindedir. Merkez bankası bilançosunun aktif tarafındaki büyümenin, aynı anlamda kullanılmak üzere kamuya açılan kredilerin kontrol edilemediği ve Merkez Bankası Parasının payının bu derece düşük olduğu bir bilanço yapısıyla, Türkiye'de merkez bankasının etkin bir para politikası uygulaması imkansızlaşmaktadır. Aktifler kontrol

²⁰¹ "TCMB'nin Para Politikası Hedefi Olarak Merkez Bankası Parası", **TCMB Üç Aylık Bülteni**, 1989 III, s.13.

²⁰² Ömer Faruk ÇOLAK, "5 Nisan ve Merkez Bankası", **Ekonomik Forum**, Ağustos 1994, s.33.

dışına çıktığında ise, piyasadaki likitide fazlasının çekilmesine yönelik olarak (reeskont oranı kullanılmadığına göre) açık piyasa işlemleri ağırlık kazanmaktadır. Bunun anlamı ise, kamu kesimine verilen kredileri merkez bankasının piyasaya borçlanarak finanse etmesidir. Bu durumda hazine, piyasadan borçlanmak yerine merkez bankası kaynaklarını kullanmakta, bu ise nihai olarak sonucu değiştirmemekte, yalnızca hazine tarafından üstlenilmemiş olan faiz yükü merkez bankası tarafından üstlenilmiş olmaktadır²⁰³.

Bilançonun yükümlülükler tarafında dikkat edilmesi gereken bir diğer kalem olan açık piyasa işlemlerinden doğan yükümlülükler bakıldığında ise bu kalemin sadece 1990 yılında negatif olduğu görülmektedir. Bu kalemin 1990 yılında negatif olması bu yılda merkez bankasının piyasadan alacaklı konumunda olduğunu göstermektedir. 1990 yılından sonra merkez bankasının açık piyasa işlemlerinde sürekli borçlu konumda olduğu görülmektedir. Bu ise merkez bankasının para politikasını yürütme ve piyasaları yönlendirebilme açısından görece daha zayıf bir konuma geldiğinin işaretidir. Piyasadan alacaklı durumda olan bir merkez bankasının piyasalar üzerinde etkisini hissettirmesi çok daha kolaydır.

Buraya kadar yapılan analizlerden çıkan sonuç şudur. merkez bankası yerleşik kişilere olan döviz cinsinden yükümlülüklerini azaltmadığından, TL yükümlülüklerinin toplamı olarak tanımlanan Merkez Bankası Parasının toplam yükümlülükler içerisinde payı artırılamamıştır. 1995 ve 1996 yıllarında dış yükümlülüklerin toplam bilanço içerisindeki payı yaklaşık %70'ler civarındadır. Böylece merkez bankası bilançosunun, kendi kontrolü altındaki yükümlülüklerden oluşmadığı görülmekte ve bunların kontrolü de olanaklı olmamaktadır. Ayrıca aktif büyümesi kamu kredileri sınırlamadığı için kontrol edilememektedir.

Türkiye 1989 yılında 32 sayılı kararname ile sermaye hareketlerini serbestleştirmiştir. Sermaye hareketlerinin serbest olduğu ekonomilere yönelik kuramsal çalışmalarda ortak noktalardan birisi döviz kurlarının, standart kapalı ekonomi modellerinde faiz oranlarının belirlenmesi gibi, bir mali araç fiyatı olarak belirlendiğidir²⁰⁴. Diğer bir anlatımla döviz kurları,

²⁰³ Hasan ERSEL, Emin ÖZTÜRK, "Para Politikası Uygulamaları ve Para Miktarı", *İşletme ve Finans Dergisi*, S.78, Eylül 1992, s.13.

²⁰⁴ Nazım Kadri EKİNCİ, "Para Politikası, Faiz ve Döviz Kuru", *İşletme ve Finans Dergisi*, S.58, Ocak 1991, s.54.

cari işlemlere giren değişimlerden kaynaklanan akım para ve talep etkileriyle değil, döviz cinsinden mali araç stokları üzerinden yapılan portföy değişimleri ile belirlenmektedir. Ancak bu görüş, TL'nin yabancı paralar karşısındaki nominal ve reel değerinin yalnızca merkez bankası tarafından belirlendiği düşüncesine yol açması, Türkiye'nin iktisadi gerçeklerine pek uygun düşmemektedir. Nitekim 1989 sonrası uygulanan politikalar açısından merkez bankasının çizgisinde önemli bir değişiklik olmadığı halde bu dönemdeki kur hareketlerinin çok farklı oluşu merkez bankası dışındaki etkenlerin daha belirleyici olabildiğini göstermektedir. Bu etkenlerin başında ise kamu kesimi açıkları ve bunların finansman biçimi gelmektedir. Bunun yanında ise dış ekonomik ortamdaki gelişmeler ve yurt içindeki politik gelişmeler sayılabilir.

1989-1994 arası dönemde döviz kuru ve faiz oranlarının belirleyici etkenleri şu şekilde gerçekleşmiştir. 1989 yılında Türkiye 32 sayılı kararname ile sermaye hareketlerine serbestiyet tanımıştır. 16 Ocak 1990 tarihinde merkez bankası, Türkiye para politikası üzerinde ciddi olarak etkinleşme çabasının ilk örneği olan para programı ilan etmiştir. Bu programla bankanın kamuya açtığı kredilere sınırlandırma getirilmiştir. Amaçlanan olgu, kamunun programa uygun olarak harcamalarını kısacağı yani kamunun küçüleceği yönünde idi. Ancak bu dönemde kamu açıkları düşürülemedi, aksine artmıştır. Bu ise mali piyasalar üzerinde baskının artması ve faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Yurt içi finansman maliyetinin artması kamu kesimini ağırlıklı olarak (sermaye hareketlerinin serbest olması ve dış iktisadi ortamında elverişli olmasının da etkisiyle) yurt dışından borçlanmaya itmiştir. Bu durum döviz arzının artmasına ve kurlar üzerinde aşağıya doğru bir baskının oluşmasına yol açmıştır. Bu dönemde merkez bankası bir yandan döviz satın alıp piyasaya TL. vererek, diğer yandan piyasa işlemleri ile banka sistemine likidite sağlayarak mali piyasalardaki sıkışıklığı gidermeye çalışmıştır. Kısacası bu dönemde merkez bankasının kamu açıklarını finanse etmemesi ve sermaye hareketleri serbestisi TL'nin değer kazanmasına ve faiz artışlarına yol açmıştır. 1994 yılına kadar sürdürülen bu politikalar ise, faiz oranlarını düşürme girişimleri ile birlikte sona ermiştir. Faiz oranlarını düşürme girişimleri döviz kurlarının yükselmesine ve sıcak paranın yurt dışına yönelmesi tehlikesini gündeme getirmiş ve 1994 krizi patlak vermiştir. Kriz çok yüksek reel faizler ödenerek döviz kurlarının denetim altına alınması ile atlatılabilmektedir.

1994 sonrası dönemde ise TL'nin aşırı değerlenmesi olgusu söz konusu olmamakla birlikte, enflasyonun yükselme eğiliminde olması, kamu açıklarının borçlanmayla finansmanı ve borçlarında borçlanmayla ödenmesi, döviz kurlarının istikrarının yüksek faiz politikasıyla sağlanmaya devam etmesine yol açmaktadır. Merkez bankasının rezerv artışları sağlamış olmasına rağmen, niteliği göz önünde bulundurulduğunda bu artışların ne denli sağlıklı olduğu tartışılmalıdır. Söz konusu ortamda para politikası uygulamaları da hassaslaşmakta, yapılacak bir hatanın faturasının çok yüksek olacağı anlaşılmaktadır.

4. Finansal Liberalizasyon ve Türkiye'ye Yönelik Yabancı Sermaye Hareketleri ve Niteliği

Türkiye'de 1983 yılı sonrasında finansal rejimin serbestleştirilmesi konusunda önemli gelişmeler sağlanmış, kısıtlama ve yasakların büyük bölümü kaldırılmıştır. Bu konudaki ilk önemli adımı 7.7.1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Türk Parasının Kıymetinin Korunması hakkında 30 sayılı karar oluşturmuş; ikinci ve en önemli adım ise 11.8.1989 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 32 sayılı Karar olmuştur. 30 sayılı Kararı yürürlükten kaldıran 32 sayılı Kararın bazı maddelerinde de daha sonra çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Türkiye 1980'li yılların hemen başında mal ve hizmet ticaretinin önündeki engelleri büyük ölçüde kaldırarak ulusal pazarını dışa açmış, dönemin sonlarında mali piyasaları ve dış sermaye hareketlerini serbestleştirmiş, 1989 yılında uygulamaya konulan 32 sayılı konvertibilite kararları ile Dünya ekonomisiyle tam entegrasyonu hedeflemiştir. Türkiye'nin finansal alanda dışa açılma kararını almasında, gelişmekte olan tüm ülkelerde olduğu gibi, ülkeye yönelik dış yardım oranlarındaki düşüş, tüm çabalara karşın yükseltilemeyen iç tasarruf oranları ve kamu sektörü açıkları etkili olmuştur. Ancak 32 sayılı kararname yayınlanıp konvertibiliteye geçildikten sonra Türkiye'de makroekonomik istikrarsızlık çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Sermaye piyasalarındaki serbestleşme sadece sermaye hareketleri bilançosunun serbestleşmesine özgü kalmayıp, bütün mali piyasaların serbestleşmesi biçiminde olmuştur. Bu durum, dünyadaki pek çok parası konvertibl yapılmış ülkelerdeki serbestleşmenin çok daha

ötesine geçen bir olaydır²⁰⁵. Ayrıca Türkiye'de sermaye hareketlerinin liberalizasyonu, ekonomi politikasını yürütenler tarafından, ekonominin karşı karşıya kaldığı iç tasarruf yetersizliklerinden bir kaçış yolu, dış ticaret açıklarına karşı bir emniyet sübabı olarak algılanmaktadır. Bunların sonucunda Türkiye'de sermaye ve para piyasaları, varolma nedenleri olan üretimi artırıcı, yatırımları finanse edici amacından sapmış, reel ekonomiden ayrı bağımsız bir sektör durumuna girmiştir. Finansal liberalizasyon üretimi artırmamış sadece paranın alternatif getiri araçları arasında (döviz, faiz, hisse senedi) transferine hizmet etmiştir. Sonuçta üretken sermaye, para sermayeye kaymış ve piyasalarda rant kollama faaliyetlerinin hızı artırmıştır.

İstanbul Sanayi Odası tarafından 500 büyük Sanayi Kuruluşu araştırmasına göre, özel sektör sanayinin net katma değer içerisindeki ücret payı 1991 yılında %55.8'den 1995 yılında %39.2'ye gerilerken faiz ve kar paylarının, sırasıyla %29.6 ve %30.5 gibi birbirine yakın oranlar da gerçekleşmesi parasal (rantiye) sermayenin üretken sermaye aleyhine olarak payını sürekli olarak artırdığını göstermektedir²⁰⁶. Ayrıca özel sektör sanayinde faaliyet dışı gelirlerin net bilanço karı içerisindeki payı 1990 yılında %33.3 olarak gerçekleştikten sonra 1991-1995 yılları arasında %40-55 aralığında seyretmiştir. 1995 ve 1996 yıllarında banka karlarının sanayi karlarının 3 katı olduğunu ortaya koyan bulgularda, yüksek faizler yoluyla mali sermayeye aktarılan kaynakların ne boyutta olduğunu göstermektedir²⁰⁷.

Bu noktaya gelinmesinde belirleyici olan iki önemli gelişme vardır. Birincisi 1980'li yılların sonlarından itibaren kamu açıklarının temel finansman aracının borçlanma ve özellikle iç borçlanma haline gelmesi; ikincisi ise 1989 yılında yayımlanan 32 sayılı kararname ile birlikte, kısa vadeli sermaye hareketleri önündeki bütün sınırlamaların kaldırılmış olmasıdır.

Kamu açıklarının borçlanma yoluyla finansmanı, yarattığı faiz yükü nedeniyle her sene finansman ihtiyacının daha da artmasına yol açmış, piyasa faiz oranlarının giderek daha da yükselmesine neden olmuştur. Reel faizler 1994 yılında %51.9 olmuş ve 1990 sonrası tüm

²⁰⁵ Gülten KAZGAN, "Paket Çok Yetersiz.....", *İktisat Dergisi*, S.349, Mayıs-Haziran 1994, s.24.

²⁰⁶ İSO, *Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu*, Özel Sayı, Eylül 1996.

²⁰⁷ Uğur ESER, "Türkiye'de Finansal Serbestleşme Deneyiminin Öğrettikleri ve Reel Ekonomi", *İktisat Dergisi*, S.363, Ocak 1997, s.78.

yıllarda %20'nin altına düşmemiştir. Tam bir kısır döngünün yaşandığı bu süreçte devlete borç vermek, en risksiz kazanç haline gelirken, sermayenin hemen tüm kesimleri üretimden uzaklaşıp bu alana yönelmişlerdir.

1989 sonrası döviz-faiz arbitrajı sıcak para olarak da adlandırılan kısa vadeli sermaye girişlerine neden olmuş ve bu para faizin sürekli olarak yüksek kalması gereğini doğurmuştur. Faiz oranlarını düşürme girişimleri ise daima, döviz kurlarının yükselmesini ve sıcak paranın yurt dışına yönelmesi tehlikesini gündeme getirmiştir. 1993 yılı ortalarından itibaren kamu otoritelerinin, özel sektörden gelen baskılarla faiz oranlarını düşürme denemelerine girişmesi biçimindeki hassas ayar politikalarına yönelmeleri 1994 yılı ocak ayında başlayan döviz krizinin en önemli nedeni olmuş ve bu yılda Türkiye'den 4.2 milyar dolar sermaye çıkışı yaşanmıştır. Ekonomide dengelerin çok yüksek faiz oranlarında sağlanabildiği 1995 ve 1996 yıllarında ülkeye sırasıyla 4.6 ve 2.7 milyar dolar sermaye girişi (rezerv hariç) olmuştur. Bu rakamların 1995 yılında %85'ini 1996 yılında ise %77'sini portföy yatırımları ve diğer kısa vadeli sermaye hareketleri oluşturmuştur.

Türkiye'nin kamu ve dış iştirak açıklarını son derece kaygan olan kısa vadeli sermaye hareketleri ile finanse etmeye çalışması, bu paraya olan bağımlılığını artırmakta ve bu artışı sürekli kılacak politika uygulamalarını zorunlu olarak sürdürmesine yol açmaktadır. 1996 yılında uygulamaya giren Gümrük Birliği anlaşmasının da etkisiyle dış ticaret açıklarının rekor düzeye çıkmış olması bu alanda Türkiye'nin acil önlemler alması gerektiğinin bir diğer işaretidir.

5. Gelir Dağılımı

Türkiye'nin 20 yılı aşkın bir süredir yüksek enflasyonla birlikte yaşamasına bağlı olarak ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri de gelir dağılımının bozulmasıdır. 1980 sonrası yapılan çalışmalar, gelir dağılımının, işçi ve memurlar ile tarım kesimi çalışanlarının aleyhine olmak üzere bozulduğunu ortaya koymaktadır. Gelir dağılımının bu yönde bozulmasında rol oynayan faktörler şunlardır.

- Hızlı nüfus artışı

- Toprak dağılımındaki dengesizlik
- Yüksek enflasyon
- Dengesiz servet dağılımı
- Gayri menkul rantları
- Uygulanan ekonomi politikaları
- Eğitimde fırsat eşitliğinin bulunmaması

Türkiye'de, 1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi sonucunda, hanelerin elde ettikleri gelir büyüklüklerine bakıldığında, gelirin %54.88'lik bir kısmına %20'lik bir kesimin sahip olduğu, geriye kalan %80'lik kesimin ise gelirin %45.12'sine sahip olduğu görülmektedir²⁰⁸. Bu yılda Gini Katsayısı ise 0.49 olarak hesaplanmıştır²⁰⁹. Bu oranlar Türkiye'de gelir dağılımının eşitsizliğinin vardığı boyutlar hakkında fikir vermektedir.

1994 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi sonucunda, toplam hanehalkı kullanılabilir geliri içerisinde ücret gelirlerinin payı %31.48 olarak belirlenmiştir. Oysa gelişmiş ülkelerde ücret ve maaş gelirlerinin yurt içi faktör gelirleri içerisindeki payı, 1980'li yıllarda İngiltere'de %77.8, Fransa ve Almanya'da sırasıyla %73.8 ve %73.4 ile Türkiye'nin çok üzerindedir²¹⁰. 1980 sonrası dönemde Türkiye'nin yapısal değişimine koşut olarak, 1939'a değin reel ücretler sürekli gerilemiştir. Bu dönemde reel üretim artışlarının görece yavaş olmasına karşın, ihracatta görülen sıçrama, emek gelirlerinin düşürülerek yurt-içi tüketim talebinin kısılması ve bu yolla elde edilen artığın yüksek teşvikler aracılığı ile ihracata yönelik sanayi sermayesine yönltilmesi ile sağlanmıştır. Bu stratejide emek gelirleri de birer "gelir ve yut içi talep" unsuru olarak değil, sadece maliyet unsuru olarak algılanmıştır. 1989'dan itibaren yaklaşan seçim ekonomisi atmosferi ve sendikaların ücret taleplerinin etkisiyle reel ücretler artmaya başlamış ve bu eğilim 1990'larda da sürmüştür.

Reel ücretlerin arttığı bu dönemde, 1989 yılı ile birlikte dış sermaye kontrolleri üzerindeki denetimin tamamen kaldırılması ile birlikte iç ve dış borçlanma hızlanmıştır. Bu yolla

²⁰⁸ 1994 Gelir Dağılımı: Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi Sonuçları, DİE.

²⁰⁹ Gini Katsayısı (Gini Coefficient) veya toplama oranı 0 ile 1 arasında çıkan ondalık bir değerdir. Katsayı 0'a nedenli yakın çıkarsa gelir dağılımının eşit ve adaletli yapıda olduğu kabul edilmektedir

²¹⁰ Gülten KAZGAN ve Diğerleri, Türkiye'de Gelir Dağılımını Bozan Etkenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar, TOBB Yayınları, Ankara 1992, s.26.

ekonomide tıkanmaların geçici çözümü sağlanabilmiştir. Ancak, talep patlamasına ve dış ticaret açıklarında sürdürülemez boyutlarda bir genişlemeye yol açan bu süreç, 1993 sonundan itibaren faiz ve döviz kuru dengesinin bozulmasıyla çöküntüye uğramış ve 1994 krizi patlak vermiştir. Türkiye Ekonomisinde bu süreçte, ithalata bağımlı yapay bir büyüme yaratılmış, diğer yandan da kamu kesiminin borçlanma gereği için rahat bir finansman olanağı sağlanarak, yapılması zorunluluk halinde olan vergi reformu ertelenmiştir. Bu sayede sermaye kesiminden alınan vergi yükü sürekli olarak düşük tutulabilmekte, böylece özel sermayeye devlet bütçesi üzerinden bir gelir transferi politikası sürdürülebilmektedir. İç borç ödemelerinin GSMH'ya oranı 1992'de %2.8'den, 1994'te %6.0'a ulaşmış, 1994 yılında bir istikrar politikası uygulanmış olmasına rağmen 1995'te %6.1 ve 1996'da ise %8.8 olmuştur. 1996 yılı dikkate alındığında milli gelirin %9'u civarında bir mali büyüklük kamunun iç borçlanma stratejisinin bir unsuru olarak el değiştirmektedir. Devletin 1980'li yılların sonundan itibaren yatırımcı ve üretici vasfını kaybetmiş olmasına karşın, gelirlerin yeniden dağıtılmasına ilişkin düzenleyici işlevini devam ettirdiği görülmektedir. Burada devletin yaptığı tercih, işgücü maliyetlerindeki gelişmeler karşısında, sermaye kesimini vergilendirmek yerine, iç ve dış borçlanma yoluyla ve spekülatif rant gelirlerini kollamak suretiyle aşma eğilimidir. Bu tercih 5 Nisan 1994 istikrar önlemleri uygulaması tamamen belirginleşmiştir.

5 Nisan 1994 öncesi ve sonrasında yaşanan ekonomik olaylar Türkiye'de çok bozuk olan gelir dağılımını daha da bozmuştur. Özellikle izlenen heteredoks şok politikası sonucu fiyatlar hızla yükselirken maaş ve ücretlerin hemen hemen dondurulmuş olması çalışanların büyük ölçüde yoksullaşmasına neden olmuştur. Diğer taraftan heteredoks politikalarla, öngörülen anahtar değişkenlerin sabitleştirilmesi politikası çerçevesinde daha önceki kısımlarda da bahsedildiği gibi döviz kurlarının yüksek reel faiz politikaları ile sağlanmaya çalışılması, 1994 yılının büyük bir bölümünde büyük tasarruf sahiplerinin önemli rant gelirleri elde etmelerine neden olmuştur. Ayrıca 1994 yılı Mayıs ayının sonunda çıkartılan yıllık %406 faizle üç aylık hazine bonoları faize dayalı rant ekonomisini daha da tırmandırmıştır. Tasarruf sahiplerinin mali aktiflere yönelmesi, gelir dağılımında faiz ve rant geliri elde edenlerin paylarının artmasına neden olmuştur.

1993 yılının son çeyreği baz olarak alındığında, reel ücretlerin TL cinsinden 1995 yılı sonu itibariyle %24.53 oranında gerilediği görülmektedir. Reel ücretleri işçi üretkenliğindeki değişimle birlikte gözetilen birim işgücü maliyetleri ise dolar cinsinden %24.64 azalmıştır²¹¹. Bu gelişmelere paralel olarak mal ihracatı söz konusu dönemde %38 oranında artış göstermiştir. Ekonomide çalışanların alım gücünün daraltıldığı bir dönemde maliyetler dolar cinsinden düşürülerek ihracatta bir artış sağlanmış olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin istikrar programı sonrasında da, öncesinde uyguladığı birikim-bölüşüm modeline geri döndüğü görülmektedir.

Türkiye'de gelir dağılımının adil olmaması, Osmanlı İmparatorluğunun bütün dönemleri için geçerli olup Cumhuriyet döneminde de bu konuda önemli bir iyileşme sağlanamamıştır. 1980'li yılların başında alınan ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaya yönelik kararların, bozuk olan gelir dağılımını daha da kötüleştirdiği, özellikle yaklaşık son 10 yıldır bu kötüleşmenin giderek daha da arttığı görülmektedir. Orta gelir grubunun silinmesi, alt ve üst gelir grupları arasında ki farkın gittikçe açılması, sonuçta bireylerin tepkisel savunma göstermelerine neden olacak ve sosyal barış tehlikeye girecektir. Yakın geçmişte yapıldığı gibi yalnızca ücret artışları ile gelir dağılımını iyileştirmeye çalışmak, yapısal önlemler almamak, gelir dağılımının iyileşmesi için yeterli olmayacaktır.

6. Vergilenmeyen (Kayıtdışı) Ekonominin Büyüklüğü

Türkiye'de bütçe açıklarının en önemli nedeni olarak vergi kayıpları görülmektedir. Günümüzde kayıt dışı ekonomi kapsamındaki faaliyetler, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde gündemdeki ortak sorun durumundadır. Kayıt dışı ekonomi genel olarak, devletin kontrolündeki kayıtlı ekonominin dışında gelişen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerdir²¹². Olaya salt vergi açısından bakılırsa "kayıt dışı ekonomi" vergi kaçırma güdüsü ile vergi idaresinin bilgi alanı dışındaki tüm faaliyetlerdir. Tüm ekonomik faaliyetler dikkate alındığında, Gayri Safi Milli Hasıla tahminlerini elde etmede kullanılan bilinen istatistik

²¹¹ Erinç YELDAN, "Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makroekonomik Süreçler", *İktisat Dergisi*, Eylül 1996, s.28.

²¹² *İktisadi Rapor 1993*, TOBB, s.121.

yöntemlerine göre tahmin edilemeyen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü kayıt dışı ekonomi kapsamına girmektedir²¹³.

Bir ülkedeki ekonomik faaliyetlerin hacmi kayıtlı (resmi) ve kayıt dışı (gayri resmi) ekonomik faaliyetlerin toplamından oluşur. Bu matematik denklik içerisinde kayıt dışı ekonomi büyüdükçe, kayıtlı ekonomi küçülür. Kayıt dışı ekonominin boyutlarını tam anlamıyla ölçmek mümkün değildir. Çünkü, kayıt dışı ekonominin boyutlarını kesin olarak ölçmek mümkün olsaydı o zaman da kayıt dışı ekonomi olmazdı²¹⁴. Kayıtsız işlemlerin artması, oluşan karın devlet bütçesine gitmemesi yani vergi gelirlerinin azalması demektir. Bu ise bütçe açıklarının artması sonucunu doğurmaktadır.

Genel olarak, kayıt dışı ekonominin nedenleri değişik başlıklar altında incelenebilirse de, ekonomik kriz ile bağlantılı olarak iki başlık altında incelemek anlamlıdır²¹⁵.

1- Sosyo-politik yapıdan kaynaklanan nedenler

2- Kamu kesiminden kaynaklanan nedenler

Kayıt dışı ekonomiye neden olan sosyo-politik nedenler çerçevesinde nüfus artışı, yaşam şartları ve ahlaki normlar önceliklidir.

Kamu kesiminin etkin olmaması ve kamu açıklarının finansmanının büyük ölçüde çalışan (işçi ve memur) tarafından finanse edilmesi kayıt dışı ekonomiyi cazip hale getiren bir başka nedendir. Uygulamaya bakıldığında, 1993 rakamlarına göre 20 milyon sivil işgücünün olduğu Türkiye'de vergi mükelleflerinin sayısı 5 milyon çalışan (işçi memur) olmak üzere 8 milyondur. 8 milyon vergi mükellefi kamu kesimini finanse etmektedir. Sürekli kamu açıklarının yaşandığı ülkemizde, açıklar vergi tabanını genişletmek yerine ya yeni vergiler salınarak ya da vergi oranları artırılarak giderilmeye çalışılmaktadır. Oysa hangi amaç ve ilkelere uyularak salınırsa salınsın, salınan bir vergi bunu ödemek zorunda bulunan kişide verginin oluşturacağı

²¹³ Türkmen DERDİYOK, "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini", **TOBB İktisat Dergisi**, Ekim 1990, s.54.

²¹⁴ Osman ALTUĞ, "Ekonominin Yarısı Yeraltında", **Forum**, Şubat 1994, s.12.

²¹⁵ Ahmet Fazıl ÖZSOYLU, **Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayınları, İstanbul 1996, s.113.

yükten kurtulma arzusu yaratacaktır. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin gelişmesine neden olarak şu faktörler sıralanabilir.

- 1- Vergi sistemi içerisinde yer alan muafiyet ve istisnalar
- 2- Vergi oranlarının yüksekliği
- 3- Götürü usulde vergilendirme
- 4- Vergi güvenlik önlemlerinin işletilmemesi
- 5- Çok sık vergi affı uygulanması
- 6- Vergi cezalarının uygulanmaması
- 7- Vergi kanunlarının çok sık değişmesi.

Türkiye'de vergi oranlarının yüksekliği vergi kaçakçılığı eğilimlerini artırıcı bir faktör olmaktadır. Özellikle çalışanların ödediği vergi ve diğer kesintiler çok yüksektir. Ücretlerden yapılan kesintilerin yüksekliği ve işverenlerce karşılanan ilave yükler nedeni ile işçi geliri ile işverene maliyeti arasında büyük bir fark meydana gelmektedir. 1994 sonu itibari ile toplu iş sözleşmesi düzeninde 4 173 750 TL/ay olan asgari ücretin işverene maliyeti 8 880 318 TL/ay'dır. Bunun anlamı işverenin ödediği her 100 liranın sadece 51 lirası işçiye ulaşmaktadır²¹⁶. Bu durum gerek işveren, gerekse çalışan açısından kayıt dışı ekonomiyi cazip kılmaktadır.

Türkiye'nin vergi sisteminde yer alan muafiyet ve istisnalar büyük ölçüde vergi kaybına sebebiyet vermektedir. Çeşitli dönemlerde, o devrin konjonktür gereklerine göre uygulamaya konan muafiyet ve istisnalar halen vergi sisteminde yer almaktadır. Özellikle gelir ve kurumlar vergilerinde yer alan çeşitli ve çok sayıdaki muafiyet ve istisnalar vergi sistemini karmaşık hale getirmiştir. Bu durumda mükellefler ve uygulamacılar değişik yorumlarda bulunarak çeşitli muafiyet ve istisnaları uygulayabilmektedir²¹⁷.

Götürü usulde vergilemede vergiye tabi gelir, vergi yönetimince götürü olarak tespit edilmekte, bu usule tabi olanlar defter tutmamakta, herhangi bir belgede düzenlenmemektedirler.

²¹⁶ ÖZSOYLU, s.115.

²¹⁷ ALTUĞ, s.23.

Götürü usul, belge alma ve verme alışkanlığını henüz tamamıyla kazanmamış olan yükümlülerin, bu alışkanlıkları kazanmalarını engelleyici bir özellik gösterdiğinden vergi kayıplarına yol açmakta ve bu oranda vergi adaletsizliğinin de nedeni olmaktadır²¹⁸.

Vergi güvenlik önlemlerinin yeterince işletilmemesi de vergi kaçaklarına neden olmaktadır. Vergi güvenlik önlemlerinden "Hayat Standardı Esası" götürü usulde vergilemenin bir başka şeklidir. Bu esasa tabi olan mükelleflerin, bu esasa göre tespit edilen gelirden aşağı gelir beyan edememeleri gerçeği, normalde daha yüksek kazanç elde eden mükelleflerin, beyan edecekleri gelirleri bu tutara göre ayarlayıp beyan etmelerine ve bu şekilde daha az vergi vermelerine yol açmaktadır. Ayrıca vergi sistemimiz içerisinde yer alan "Gayri Safi Hasılat Esası"da, hemen hemen hiç uygulama imkanı bulmamaktadır²¹⁹.

Türkiye'de vergi sisteminde vergi düzenlemelerine uymayanlar için hürriyeti bağlayıcı cezalar (mesleki faaliyetten men cezası, işyeri kapatma cezası, teşhir cezası gibi) para ile ifade edilen cezalar yer almasına rağmen vergi kaçakları oldukça yüksek seviyelerdedir. Çünkü hürriyeti bağlayıcı cezalar pek uygulanmamakta, bunun dışında para cezaları uygulansada bunların caydırıcılık etkisi enflasyonist ortamda zaman içerisinde ortadan kalkmaktadır. "uzlaşma müessesesi" de bu duruma örnek teşkil etmektedir.

Vergisel afların çok sık uygulanması da vergi mevzuatına aykırı davranışları ödüllendirmektedir. Ayrıca vergi kanunlarının çok sık değiştirilmesi, tebliğ, genelge gibi düzenlemelere çokça yer verilmesi ve sayılarının artırılması, vergi mevzuatının daha karmaşık ve anlaşılması güç hale gelmesine neden olmaktadır.

Kayıt dışı ekonominin doğru olarak tahmini makroekonomik göstergelerin doğru olarak tahminini mümkün kılmakta ve ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması bakımından önemli olmaktadır. Ayrıca kayıt dışı ekonomi nedeni ile uğranılan vergi kayıp ve kaçaklarını da tespit etmek mümkündür. Kayıt dışı ekonominin boyutlarının belirlenmesi konusunda doğrudan ve dolaylı yöntemler kullanılmaktadır. Doğrudan yöntemin

²¹⁸ ALTUĞ, s.41.

²¹⁹ Zeynep ARIKAN, "Kayıt Dışı (Vergilenmeyen) Ekonomi", **Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.10, 1995, s.54.

esasını anket çalışmaları oluşturmakta ve soru-cevap yöntemi ile kayıt dışı ekonomi konusunda ayrıntılı bilgi toplayıp, büyüklüğü tahmin edilmektedir. Dolaylı yöntemlerde en yaygın yöntem parasalcı yaklaşım, GSMH yaklaşımı ve istihdam yaklaşımıdır. Ayrıca ekonometrik modellerde geliştirilmiştir. Tablo 43'de farklı araştırmacılarca Türkiye Ekonomisi için tahmin edilen kayıt dışı ekonominin boyutları verilmiştir²²⁰.

Tablo 43. Türkiye Ekonomisi İçin Tahmin Edilen Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları

<u>Araştırmacı</u>	<u>Tahmin Yöntemi</u>	<u>Yılı</u>	<u>KDE/GSMH(%)</u>
ALTUĞ	Kayıt Dışı Ücret	1987	35.0
DERDİYOK	Parasalcı Yaklaşım	1987	27.3
ÖZSOYLU	GSMH Yaklaşım	1990	7.5
	Parasalcı Yaklaşım		
	-Sabit Oran Yaklaşımı	1993	12.9
	-İşlem Hacmi Yaklaşımı	1993	8.5
KAVRAKOĞLU	Parasalcı Yaklaşım		
	(Ekonometrik)	1990	9.3

Tablo 43'de görüldüğü gibi elde edilen sonuçlar kayıt dışı ekonominin boyutlarının GSMH'nın %7.5'i ile %35'i arasında değiştiğini göstermektedir. Tahminlerin farklılık göstermesi ise, yapılan varsayımlar ile kullanılan verilere bağlıdır.

Önceki kısımlarda incelendiği gibi Türkiye'nin en önemli sorununun kamu açıkları olduğu görülmektedir. Kamu açıklarının nedeni ise, kamu sektörünün harcamalarını olağan geliri sayılan vergilerle karşılamamasıdır. Kamu kesimi, harcamalar yüksek tutulurken, vergi gelirlerini kayıt dışı ekonomi nedeni ile toplayamamaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre 1993 yılında kayıt dışı ekonomi nedeni ile Türkiye'nin uğradığı vergi kaybı 199 trilyon TL olarak hesaplanmıştır²²¹. 1993 yılında vergi gelirlerinin 264 203 trilyon TL ve konsolide bütçe,

²²⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız: O. ALTUĞ, "Kayıt Dışı Ekonomi", Ankara Sanayi Odası Dergisi, Aralık 1993; T. DERDİYOK "Türkiye'nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini", Türkiye Ekonomi Dergisi, Mayıs 1993; A.F.ÖZSOYLU, Kayıt Dışı Ekonomi-Tanımı, Nedenleri, Türkiye'deki Boyutları, Öneriler, Tüses Yayınları, 1995; Z.KASNAKOĞLU, "Monetary Approach to the Measurement of Underrecorded Economy in Turkey", ODTÜ Gelişme Dergisi, 1993.

²²¹ Osman ALTUĞ, "Kayıt Dışı Ekonomi", Ankara Sanayi Odası Dergisi, Aralık 1993, s.42.

açığının 129.405 trilyon TL olduğu gözönüne alınırsa vergi kaybının önemi daha iyi anlaşılabilir.

İstanbul Sanayi Odası tarafından hazırlanan bir raporda da 1995 yılı için tahmin edilen vergi kaybı 963,7 trilyon TL olarak hesaplanmıştır²²². Bu tutarın, GSMH'nin %12.3'üne eşdeğer olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'nin vergi konusunda acilen radikal adımlar atması gereği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu tutara, enformal sektör denilen kesimdeki resmi kayıtlar dışında ücretli çalışanların, ödemedikleri gelir vergileri de hesaplanıp katıldığında kayıp daha da büyüyecektir. Bu kesim üzerinde de hesaplanabilecek potansiyel gelir vergisi büyüklüğü, kayıp vergi büyüklüğüne eklendiğinde, 1995 yılı için konsolide bütçedeki vergi gelirleri toplamı büyüklüğünde (1.080 trilyon TL) ek bir vergi potansiyelinin var olduğu görülmektedir. Yapılan bu araştırmalara göre vergi gelirleri toplamının en az %80'ini teşkil eden büyüklükte bir vergi kaybı söz konusu olduğu görülmektedir. Sonuç olarak, vergi kaçağı önlenemediği veya en aza indirgenemediği sürece mali ve ekonomik sorunlara yol açan bütçe açığı sorununun çözümlenebileceği de görülmektedir.

Türkiye'de halen bütçe açıklarının kontrol edilememesi ve devlet harcamalarından kaynaklanan enflasyon baskısının genel dengeleri bozduğu göz önüne alınırsa, kayıt dışı ekonominin olumsuz etkisi açıkça ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının enflasyonist etkisinin yanısıra, açık sebebiyle yüksek faizli iç borçlanma özel kesimin finansman imkanlarını da sınırlamakta (crowding out) ve finansman maliyetlerinin de yükselmesine yol açmaktadır.

Çözüm olarak; kayıt dışı ekonominin hemen kayıt altına alınması ve yüksek boyutlardaki vergi kaybının ekonomiye katkısının kısa sürede mümkün olamayacağı ortadadır. Ancak Türkiye'de kayıt dışı ekonominin boyutlarının gün geçtikçe büyüdüğü açıktır. Kayıt dışı ekonomi büyüdükçe kayıtlı ekonomi küçülür. Bu ekonominin büyümesinde sonun başlangıcı olabilmektedir. Kayıt dışı ekonominin boyutlarının aşağı çekilmesi, vergilendirilmesi zaman içerisinde olumlu sonuçların alınmaya başlamasına neden olacak ve kamunun en büyük sorunu olan borçlanma gereği makul düzeylere indirilebilecektir.

²²² "Vergi Potansiyelimiz, Kayıplarımız ve Görüşlerimiz", *İSO Dergisi*, S.374, Mayıs 1997, s.18.

7.Sembol Ekonomisi

Türkiye 1982 yılından itibaren finansal liberalizasyon çerçevesinde kendi finansal piyasalarını kurmaya çalışmış; sermaye piyasası aracı kurumlarından, borsaya kadar tüm kurumlar oluşturulmuştur. Devlet bu oluşturma safhasında tümüyle destek vermiş, ancak piyasalarda istikrarı sağlayıcı tedbirler almamış hatta pek çok olumsuz gelişmeyi görmezlikten gelmiştir. Borsa sürekli olarak olması gerektiğinden çok farklı değerlendirilmiş, adeta tüm ekonomiyi sürükleyen motor olarak ele alınmış ve alınmaktadır. İletişim teknolojisinin sağladığı fırsatlar dünya piyasalarını birbirine bağlamış ve ülkemizde net olarak görülen, reel üretime dayanmayan para hareketlerine dayanan bir "sembol ekonomisi" ortaya çıkmıştır²²³.

Türkiye 1989 yılına gelindiğinde yükselen ihracatına, artan döviz rezervlerine ve 1980-1989 arası reel anlamda ekonominin 2.7 oranında bir büyüme gerçekleştirmiş olmasına bağlı olarak konvertibiliteye geçmiş ve sermaye hareketlerini serbest bırakmıştır. Ancak yüksek enflasyon ortamında sermaye hareketlerinin serbest bırakılmış olması ve 1989 yılından itibaren kamunun iç ve dış borçlanmaya ağırlık vermesiyle Türkiye; özellikle kısa vadeli sermaye hareketlerinin egemen olduğu bir ekonomik ortama girmiştir. Türkiye gibi yüksek enflasyona sahip ülkeler sermaye hareketlerini serbestleştirdiklerinde iki tür handikapla karşı karşıya kalmaktadırlar²²⁴. Birincisi 1989-1992 döneminde Türkiye'nin yaşadığı kur beklentileri (yani doların fiyatının enflasyonun, daha doğrusu iç ve dış enflasyon farklarının gerisinde seyretmesi) olgusuyla, dolara kaçışın veya ülkeden dışarıya kaynak aktarımı olgusunun engellenmesi; ikincisi ise, 1994 ve sonrası dönemde yüksek reel faizlerle, ülkeye giren kısa vadeli sermaye hareketinin yüksek yabancı para üzerinden yüksek getiri sağlamasıdır. Ülkemizde bir yıllık hazine bonusu faiz oranları 1994'te %118.7 (1 aylık 157.7), 1995'te %108.2, 1996'da %121.9 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda enflasyon oranları sırasıyla %106, %93, %85 olduğu gözönünde bulundurulursa ödenen reel faizlerin boyutu ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin 1994 yılında yaşadığı krizden ve uyguladığı istikrar önlemlerinden sonra dahi faizin, döviz kuru ve enflasyon oranının üzerinde olması ve bu yönde gayret sarfedilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

²²³ Rüştü BOZKURT, **Çözülme, Örülme ve Krizler Üzerine**, Eskişehir Sanayi Odası Yayını, Eskişehir 1996, s.17.

²²⁴ Korkut BORATAV, "Türkiye'yi Adeta Bir Borsaya Dönüştürdüler", **İktisat Dergisi**, Mayıs-Haziran 1994, s.26.

Eğer bu sağlanmazsa Türkiye'den büyük oranlı sermaye kaçırları kaçınılmaz olacaktır. Bu dönemlerde Türkiye'de çeşitli hükümetler iş başına gelmiş olmasına rağmen bu politikaların temelinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiş aksine ana eksen korunmuştur.

Yüksek faiz yatırımları ve dolayısıyla verim artışlarını kösteklemekte ve maliyetlerin düşürülmesi için ücretler üzerinde baskı kurulmasına yol açmaktadır. Aksi takdirde Türkiye'nin rekabet gücü zayıflayacaktır. Bu durum Türkiye'de olağanüstü bir spekülasyon ortamı yaratmıştır. Tüm birimler reel işlemlerden finansal işlemlere kaymaya yönelmişler ve reel getirilerin önemi kaybolmuş, finansal spekülasyonun önemi artmıştır.

Bu ortamın doğmasında tüm sorumluluk incelemeye çalıştığımız gibi uygulanan ekonomi politikalarındadır. İstikrarsızlık ve enflasyon beklentileri kökleştikçe karar alıcılar kendilerini koruma dürtüsüyle hareket etmeye başlamışlardır. Bu bağlamda 1990'lı yıllarda artık kalkınma, teknoloji, yatırım, verimlilik, gelir dağılımı gibi reel ekonomiyle ilgili konular ikinci plana düşmüş, faiz, döviz, borsa gibi reel üretime dayanmayan, para hareketlerine dayanan sembol ekonomisi ile ilgili konular ön plana çıkmıştır. Ekonomik birimler, üretimde verimliliği artırmak ve enflasyonu yenmek yerine, enflasyondan kısa dönemli finansal ve parasal yöntemlerle korunup karlı çıkmanın yollarını bulmak için uğraş vermektedirler.

Türkiye'nin içerisinde yaşadığı istikrarsızlık büyük oranda finansal kesimden kaynaklanan bir istikrarsızlıktır. Üretim-para ilişkilerindeki çözülme kısa dönemde giderilmeli, üretimin yani reel sektörün ölümsüz öneminin altı önemle çizilmelidir. Ekonomi politikalarının gündemi, kur, faiz makası sorununun içerisinde hapsedilmemeli, Türkiye Ekonomisi bir borsa gibi görülmeyip, ekonomi yönetimi portföy yönetimi ile karıştırılmamalı ve ekonomi spekülasyonların tutsağı olmaktan kurtarılmalıdır.

8. İstikrarsızlık Üzerinde Politik Uygulamaların Etkileri

Günümüz itibariyle Türkiye Ekonomisi çözümü yüksek maliyetli bir sona doğru hızla ilerlemektedir. Sürekli olarak sorunun ciddiyetini gösteren iç ve dış sinyallerin var olmasına, toplumda istikrar özleminin üst seviyede olmasına ve bu konuda tepkilerin sürekli olarak belirtilmesine ve hatta sorunların tüm ayrıntılarıyla ortaya konulması ve biliniyor olmasına

rağmen, siyasi kadroların (iktidar + muhalefet) sürekli olarak istikrar temasını işledikleri ancak bu özlemi dile getirmekten öte bir çalışma ortaya koymadıkları görülmektedir

Türkiye'nin içerisinde bulunduğu siyasi istikrarsızlığa paralel olarak ekonomik istikrarsızlığında arttığı görülmektedir. Siyasi ve ekonomik istikrarsızlık karşılıklı olarak birbiriyile güçlü bir etkileşim içerisindeyler. Ekonomik istikrarın sağlanamaması sonucu toplumda kısa dönemli düşünce ve davranış kalıpları yerleşmekte kesimler arasındaki gelir adaletsizliğinde üst seviyeye çıkması ile halkın tepkileri şiddete dönüşmekte ve devletin meşruiyeti sorgulanmaya başlanmaktadır. Sonuçta marjinal görüşler halk arasında kabul görmekte ve bu görüşlere siyasi kadroların da prim vermesiyle toplumsal barış ve güven ortamı sarsılmaktadır. Bu gelişmeler içerisinde siyasi kadroların ekonomik istikrarı sağlayamama nedenleri; ekonomik istikrarın önemini yeterince kavrayamamış olmalarında; istikrar politikası üretmedeki yetersizliklerinde veya ekonomik istikrarın demokrasi içinde sağlanabileceğine dair inançlarının olmamasında aranabilir. Türkiye'de ekonomik istikrarın demokratik yapı içerisinde sağlanabileceğine dair bir inançsızlık vardır. Yakın tarihimizde yaşanan istikrarsızlık süreçleri ve ardından gelen istikrar programları sonrasında yaşanan askeri müdahaleler bu inancın yerleşmesine neden olmuştur. Ekonomik istikrarı sağlamak için demokrasiyi askıya almak ön koşul olarak algılanmamalıdır.

Ekonomik istikrarı sağlamak için mucize tedbirler, çok değişik formüller önermek pek mümkün değildir. Alınan önlemler tüm Dünyada hemen hemen aynıdır. Ülkenin ekonomik ve toplumsal gerçekleri gözönünde bulundurularak, üretilen çözüm önerilerinin disiplinle uygulanması gerekmektedir. Sonuçta ekonomik istikrarın sağlanması toplumsal barışı da gerçekleştirecektir. Bu kısımda ekonomik istikrarsızlığa yol açan politik uygulamalar ana hatları ile belirtilmeye çalışılacaktır.

8.1. Politik Sistemdeki ve Sosyo-Ekonomik Düzendeki Aksaklıklar ve Ekonomi Yönetiminin Etkileri

Türkiye'nin yaşamakta olduğu ekonomik istikrarsızlığın temelinde, ekonomi politikalarını oluşturan politikacı, uygulanan ekonomi politikaları, bunlara duyulan güven ve

gerçekleşen ekonomik sonuçlar (enflasyon, büyüme gibi) arasında önemli ilişkiler söz konusudur. Önceki kısımlarda ayrıntılı olarak incelendiği gibi, sürekli kamu açığı veren Türkiye'de kayıt dışı ekonomik işlemlerinde etkisiyle vergi toplanamamaktadır. Bu tür bir ekonomide de politikacıya ve kamu kesimini yönlendirenlere duyulan güven az olmakta, bu nedenle politikacılar uzun dönemli kararlar yerine kısa döneme ağırlık vermektedirler. Sonuçta istikrarsızlık beklentileri süreklilik kazanmaktadır.

Böyle bir ekonomide politikacının belirgin özelliği, zaman ufkunun kısalığı, yani kısa dönemci olmasıdır²²⁵. Türkiye'deki politik uygulamalarda görüldüğü gibi, politikacı, sürekli olarak vergi reformundan söz edilmesine rağmen vergi gelirlerini artırıcı uygulamalardan popülarite kaybına uğrama endişesiyle kaçınmakta, buna karşılık popülaritesini yükseltmek amacıyla kamu harcamalarını sürekli yükselterek büyüme ve istihdamı artırmak istemektedir. Bu tür bir mekanizma ile büyüme ve istihdam artışının sürdürülebilir olmadığı politikacı tarafından da bilinmesine rağmen, hedef kısa dönem olduğundan uygulamalar devam etmektedir.

Politik sistemdeki kısa dönemci anlayış, topluma da yansımakta, sosyo-ekonomik düzende de kısa dönemciliğe ve dar çıkar gruplarını savunanlara prim verilmekte, geniş tabanlı uzlaşmalar sağlanamamakta, bölgesel ve katmanlar arası çatışmalar keskinleşmektedir. Politikacının uzun dönemli uygulamalarla popülaritesini artırmaya çabalaması, toplumsal amaçları da etkileyecek ve uygulanan politikaların başarı şansı artacaktır. Bu sonuca ulaşabilmek için örgütlü toplumsal tepkilerin artması gerekmektedir.

8.2. Seçimler

Tüm demokratik toplumlarda olduğu gibi Türkiye'de de, seçimler ekonomik koşulların sonucu olarak kazanılmakta veya kaybedilmektedir. Bu çerçevede yürütülecek ekonomi politikası da temelde seçimlerin takvimine sıkı sıkıya bağlı olmaktadır. Seçmen genel olarak seçim dönemi elde ettiği kazançlara bağlı olarak hareket etmektedir. Yoksulluğun yoğun

²²⁵ Ercan UYGUR, "Enflasyon Aktörleri, Faktörleri ve Anti-Enflasyonist Politikalar", **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, S.91, Ekim 1993, s.13.

biçimde yaşandığı ve ekonomik krizin maliyetlerini azaltacak refah politikalarının yetersiz olduğu ülkelerde seçmenler uzun dönemden çok kısa dönemdeki gelişmelerle ilgilidirler (politik miyopluk)²²⁶. Diğer taraftan politikacıda benzer kısa dönemli düşüncelerle hareket ettiğinden eğer iktidar konumunda ise yararları seçim öncesinde ortaya çıkacak ve seçmenleri kendilerine oy vermeye yöneltecek politikaları yürürlüğe koyacaktır²²⁷. Dolayısıyla tercih edilen politikalar (seçmenlerin unutkanlık-amnesia-hastalığına da bağlı olarak) genellikle seçim öncesindeki bir iki aylık dönem için seçmeni mutlu edecek, diğer bir deyişle gözlerini boyayacak politikalarla öteye gitmemektedir. Kısaca seçim ekonomisi ismini taşıyan bu politikalar, iktidarın ekonominin dengelerini dikkate almaksızın yürüttüğü bir harcama açılımını ifade etmektedir.

Seçim öncesi uygulanan genişlemeci para ve bütçe politikalarının büyüme ve işsizlik üzerindeki etkisi belirsiz olmasına rağmen, 1980 sonrası yapılan her seçimden sonra enflasyonun biraz daha yüksek bir platoya yerleştiği ve değişik hükümetlere rağmen kalıcılığını pekiştirdiği gözlenmektedir. Genel olarak bu oranlara bakıldığında; 1983 yılında %31.4 olan enflasyon oranı (tüketici fiyatları), 1983 genel seçimlerinden sonra 1984 yılında %48.4'e; 1987 yılında %38.9 olan enflasyon oranının 1987 seçimlerinden sonra 1988 yılında %73.7'ye; 1991 yılında %63.8 olan enflasyon oranının, 1991 genel seçimlerinden sonra %72.3'e yükseldiği görülmektedir. Türkiye'de seçimler yaklaştığında hükümetteki politikacı, para basma ve/veya borçlanma yoluyla kamu harcamalarını artırmakta, diğer taraftan kamu kesimi fiyatlarının yükselmesini engellemektedir. Böylece kısa dönemde büyümeyi hızlandırmak hem de enflasyonu bastırmak istemektedir. Seçim sonrasında ise artan kamu harcamaları ile ortaya çıkan fazla talebin etkisi ile ve kamu kesimi fiyatlarının ayarlanması ile enflasyon oranı hızla yükselmektedir.

Uygulanan seçim ekonomisi, doğası gereği optimal ekonomik politikaların yürütülmesini engellemekte, geçici bir genişleme ve nispi bir refah dönemi yaratmakta ancak uzun dönemde enflasyon hızla artmaktadır. Yaratacağı sonuçlar çok iyi bilinmesine rağmen politikacı için önemli olan seçimi kazanmak olduğundan seçimi kazandıran politika en iyi politika sayılmaktadır. Oysa, bu politikaların uzun dönemde ekonomide dengelerin bozulmasına

²²⁶ Suat OKTAR, "Seçim Ekonomisi ya da Ekonominin Politizasyonu", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Nisan 1996, s.8.

ve buna bağlı olarak enflasyon ve işsizlik başta olmak üzere birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olduğu unutulmamalıdır

²²⁷ Vural SAVAS, **Anayasal İktisat**, 2.Baskı, İzmir 1993, s.14.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE EKONOMİSİNDE UYGULANABİLECEK İSTİKRAR POLİTİKASI ÖNERİLERİ

A. İSTİKRAR POLİTİKASININ BÜTÇE KANUNU İÇERİSİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Devletin ekonomik ve sosyal alandaki faaliyetlerinin artması ve modern devlet anlayışına paralel olarak zaman içerisinde ekonomik yaşama müdahale etmek durumunda kalması, bütçeyi, ekonomiyi istenen yönde etkileyebilecek bir araç haline getirmiştir. Böylece ekonomi politikasının diğer araçları gibi bütçe politikasının da en başta gelen temel amacı mümkün olan hızlı ve dengeli iktisadi kalkınmayı sağlamaktır. Bütçe politikasının özelliği ise kullandığı araçlardan gelmektedir. Bu araçlar ise öncelikle, bütçe gelir ve giderlerinin değişimi, bütçe açıklarının finansman biçimleri (para yaratılması veya borçlanma), vergi veya vergi benzeri yüklerin hafifletilmesi veya ağırlaştırılması gibi araçlar olmaktadır. Bu araçları kullanan kamu bütçesi, gelir ve harcama yönüyle toplumsal ihtiyaçları belirleyip karşılamasının yanında enflasyonla mücadelede, ekonomik kalkınmanın ve gelişmenin sağlanmasında ve belirli bir büyüme hızına ulaşma gibi makro hedeflerin gerçekleşmesinde de sıkça başvurulan bir maliye ve ekonomi politikası aracıdır. Bu anlamda ekonomi yönetimi 1998 bütçesine özel bir önem atfetmekte ve bu bütçenin üç yıllık istikrar programının bir parçası olduğunu kabul etmektedir.

1. 1998 Yılı Bütçesi Genel Tanıtımı

Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen 1998 yılı bütçesine ilişkin olarak siyasilerin ve bürokratların temel vurgusu, bu bütçenin üç yıllık bir orta vadeli istikrar politikasının ilk ayağı olduğudur. 1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının 3. uygulama yılını kapsayan “1998 yılı programı”, kamu finansman açığını kapatmak suretiyle müzminleşen enflasyon baskısının kırılmasını temel amaç olarak benimsemiştir.

Bu suretle 1998 yılında GSMH artış oranının %3'e çekilmesi ve 1998 ortalama enflasyon oranının %64 ve yıl sonu rakamı olarak %50 olması hedeflenmektedir. Ayrıca programla enflasyon oranının üç yıllık dönemde tek haneli rakamlara indirilmesi öngörülmektedir. 1998 yılı bütçesinde de bu programın bir parçası olarak hazırlandığı belirtilebilmektedir. 1998 yılı bütçesinin bu anlamda değerlendirilebilmesi için öncelikle öngörülen makro ekonomik hedeflerin neler olduğunun ortaya konulması gereklidir. Bu bağlamda 1998 yılı bütçesi hem ortaya konulan makro ekonomik hedeflerle uyumluluğu, hem de istikrarı sağlamadaki etkinliği (yapılan tahminlerin ne ölçüde geçerli olduğu) açılarından değerlendirilebilecektir²²⁸.

Günümüz itibariyle bütçeye temel oluşturmak amacıyla hazırlanan makro ekonomik dengeler, bugüne kadar resmen açıklanmayan ve içeriği henüz bilinmeyen orta vadeli bir istikrar programının uygulamaya konulacağına işaret etmektedir. Bu bağlamda, öncelikle büyüme hızına sert bir fren yapılmasının planlandığı anlaşılmaktadır. Son üç yıldır %6-8 arasında gerçekleştirilen GSMH'nın büyüme hızının birden bire %3 gibi çok düşük bir orana düşürülmesi tasarlanmaktadır. Aynı oranın 1999 ve 2000 yıllarında %4.4 olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir. Böylece, toplam talebin düşürülmesi ve ekonominin soğutulması enflasyon oranının 1995 ve sonrası %90'larından, 1998 sonunda %50'ye indirilmesi hedeflenmektedir. Aynı şekilde uygulanacak programla enflasyon oranının 1999 yılında %20'lere ve 2000 yılında %10'un altına ineceği öngörülmektedir.

İç talepteki daralmanın bir başka etkisi de ithalata olan talebin azalması ve dış ticaret açığının azaltılması beklentisidir. 1998 yılında ülke ihracatının 29 milyar, ithalatın 50 milyar dolar ve turizm gelirlerinin 8.5 milyar dolara yükselmesi beklenmektedir. Normal ihracata ilave olarak, 1998 yılında yaklaşık 7 milyar dolar tutarında "bavul ticareti" geliri beklenmekte ve bu sayede aslında 4.9 milyar dolar olarak öngörülen cari işlemler dengesi açığının, 2.5 milyar dolara düşeceği tahmin edilmektedir.

²²⁸ Öngörülen Makro Ekonomik Hedefler 7 Kasım 1997 Tarihli Resmi Gazetenin Mükerrer Sayısında Yayımlanan 1998 Yılı Programlarından Derlenmiştir.

Yatırım ve tüketim için öngörülen hedeflerinde, %50 enflasyon ve %3 büyüme hızına göre saptandığı görülmektedir²²⁹. Sabit fiyatlarla son iki yılda %8-12 arasında artan toplam yatırım harcamalarının %4, %5-8 arasında genişleyen toplam tüketim harcamalarındaki artışında %2-3 ile sınırlandırılması planlanmaktadır. 1996-1997 yıllarında gene sabit fiyatlarla %18-28 gibi çok yüksek oranlarda arttırılan kamu sabit sermaye yatırımlarındaki artışın ve %5-9 dolaylarında genişleyen özel sabit sermaye yatırımlarındaki büyümenin de %4 civarlarına düşürülmesi planlanmaktadır. Ayrıca 1998'de kamu ve özel tüketimdeki artışların sırasıyla %3.2 ve %2.2 ile sınırlı kalacağı hesaplanmaktadır.

Öngörülen bu büyüklüklere, salt rakamsal açıdan bakıldığında 1998 yılı için öngörülen %50 enflasyon hedefi ile tutarsız görünmediği söylenebilir. Ancak bu hedeflere ulaşılması, günümüz itibariyle iki şarta bağlı görülmektedir. Bunlardan birincisi şu ana kadar yalnızca sözü edilen istikrar programının öngöreceği politikaların neler olacağı ve bu hedefleri sağlamada yeterli olup olmayacağı; ikincisi de öngörülecek politikalar doğru olarak tespit edilmiş olsa da mevcut siyasi iktidar ile parlamentonun kompozisyon ve tutumu dikkate alındığında, koalisyon hükümetinin istikrar programı uygulamasının yaratacağı baskılara dayanıp dayanamayacağıdır. Zira Türk halkının yüksek tüketim eğilimi dikkate alınacak olursa, özellikle özel tüketim harcamalarındaki artışın %2.2 gibi nüfus artışına çok yakın bir oranla sınırlandırılması, istikrar programı içerisinde çok zorlayıcı ve kısıtlayıcı önlemlerin alınmasını gerektirecektir. Bu da hükümet üzerindeki baskıların dayanılmaz ölçülerde artmasına yol açacaktır. Bir koalisyon hükümetinin bu baskılara göğüs gerip geremeyeceği ise tartışmalıdır.

Ekonomide istikrarı sağlamak için, hükümetlerin yapmaları gereken şey, çalışmanın bundan sonraki kısmında da sıralandığı gibi, para politikası, kamu maliyesi politikası, vergi politikası, döviz kuru politikası, faiz politikası, ücret politikası gibi emrindeki politika araçlarını ve gerekli yapısal reformları, birbirleri ile uyumlu olarak birbirlerini destekleyecek bir biçimde ve belirli bir sıralama ile bir paket çerçevesinde uygulamaktır. Bu açıdan, hükümetin istikrar programı ile ilgili olarak dış kaynak ve IMF ile ilgili sorunlar çözüme kavuşturulmadan, uygulayacağı programı bir bütün halinde tasarımıyıp açıklamak yerine zaman içerisinde ve peyderpey oluşturulmuş önlemleri birer birer uygulamaya koyma yolunu seçtiği görülmektedir.

²²⁹ Günel KANSU, "98 Bütçesi İstikrar Getirir mi?", *Dünya Gazetesi*, 11 Kasım 1997, s.6.

Bu önlemlerle ilgili olarak açıklananlar ise, ilk olarak aşağıda ayrıntıları ile inceleyeceğimiz ve üç yıllık programın ilk parçası olduğu söylenen 1998 bütçesi, ikincisi KİT ürünlerine 1998 yılının ilk altı ayında zam yapılmaması ve üçüncüsü tartışmaya açılan vergi reformu tasarısıdır.

Hükümetin, “fiyatların dondurulması” veya “yalnızca kamu fiyatlarının altı ay için dondurulması” ve aynı yükümlülüğün özel sektöre de önerilmesi iki açıdan yanlış bir tutumdur. İlk olarak böyle bir yöntemin herhangi bir başarı şansının olması, bazı koşulların bu önlem ile birlikte yerine getirilmesine bağlıdır. Bunlarda; geniş kapsamlı ciddi bir programın parçası olması; döviz kuru, maaş ve ücretler dahil tüm ürünleri ve faktör fiyatlarını kapsamaması; toplumsal bir uzlaşma sonucu ortaya konması ve güçlü bir hükümet tarafından kararlılıkla uygulanmasıdır. Fiyatların dondurulması uygulamaları, inceleme konumuz ülkelerden Arjantin 1985 Austral ve Brezilya 1986 Cruzado Planlarında vardır. Arjantin bu uygulama ile kısa dönemli bir başarı sağlayabilmiştir. Özellikle Brezilya’da fiyat dondurmaları ücretlerde ve kamu harcamalarında gerekli düzenlemeler yapılmadığından (hatta aynı dönemde ücretler % 15 arttırılmıştır) fiyat artışları artan hızda devam etmiştir. Fiyatları dondurmak tek başına enflasyonu önleyecek temel tedbir olamaz; yalnızca çok yüksek oranlardaki enflasyona karşı ilk fren işlevi görür. Türkiye bu uygulamanın yanında kamu açıklarını hızla kapatmak, borçlarını azaltmak ve sıkı para politikası ile vergi reformunu gerçekleştirmek zorundadır.

Fiyatların dondurulmasına ilişkin olarak ikinci yanlışlıkta; bir taraftan döviz fiyatları, kamu ücretleri ve maaşları yükselirken bunların KİT ürünleri fiyatlarına yansıtılmasının altı ay için geciktirilmesi sadece KİT karlarını azaltacak veya açıklarını arttıracaktır. Fiyat artışları bir neden değil sonuçtur. Bu sonucun yok edilebilmesi için öncelikle nedenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Nedenleri ortadan kaldırmadan fiyatları dondurmak ancak bu kuruluşların açıklarının ve bütçeye olan yüklerinin büyümesi ile sonuçlanacak ve orta vadede enflasyonu azaltıcı değil arttırıcı etki yapacaktır.

KİT ürünlerine maliyet artışları oranında zam yapılması, bunun yanında istikrar programının diğer bir unsuru olarak sunulan vergi reformunun sağlayacağı gelir artışıyla birlikte bütçe açıklarının kapatılması yolunda kullanılmasının enflasyonu düşürme üzerindeki etkisi daha fazla olacaktır. Bu konuda dikkat edilmesi gerekli bir noktada, vergi reformu

gerçekleşse bile, vergi kanununda yapılması tasarlanan düzenlemelerle vergi oranlarının düşürülmesi sonucu, vergi gelirlerinde uzun vadede bir artış sağlanabileceği ve bunun da 1998 yılı bütçe gelirlerinde bir azalmaya dolayısıyla bütçe açıklarında artışa yol açabileceğidir.

Yukarıda yapılan analizlerden, 3 yıllık orta vadeli program uygulanması sonucu ulaşılmaması arzulanan hedeflerin büyük iyimserlik payı taşıdığı, buna karşılık programın içeriğinin net olarak ortaya konmadığı ve önlemlerin zaman içerisinde açıklandığı ve ortaya konulan bu önlemlerde günümüz itibariyle yalnızca fiyat dondurmaları ve henüz somut bir tasarı metni olmaksızın tartışmaya açılan vergi reformu tasarısından oluştuğu görülmektedir. Bunun yanında söz konusu programın somut tek unsurunu oluşturan ve hükümet tarafından da üç yıllık orta vadeli programın ilk ayağı olarak nitelenen 1998 yılı bütçe tasarısının dikkatle incelenmesi çalışma açısından da iyi bir uygulama örneği olmaktadır.

2. Bütçe İçi İstikrar Politikaları

1998 yılı ekonomik programın temel hedefi büyüme hızının azaltılmasını ve enflasyonun üç yıllık dönemde tek haneli rakama indirilmesini öngörmektedir. 1998 yılı bütçesi de bu programın parçası olarak hazırlanmış ve sunulmuştur. 1997 yılında 29.054 trilyon TL. (191 milyar \$) olarak gerçekleşmesi beklenen GSMH'nın, 1998 GSMH deflatorünün (yıllık ortalama fiyat artışı) %64 olacağı öngörüsü altında cari fiyatlarla 49.079 trilyon TL. (204 milyar \$) ya ulaşacağı tahmin edilmektedir. Buna bağlı olarak 1997 yıl sonunda %86.3 olarak gerçekleşmesi beklenen toptan eşya fiyatlarındaki artışın 1998 yılında %50'ye düşürülmesi planlanmaktadır. 1998 yılında büyüme hızı ve enflasyonun düşürülmesine ilişkin program hedeflerine nasıl ulaşabileceği ve enflasyonu düşürmede hangi araçların kullanılacağına ilişkin önlemler açık olarak belirtilmemekle birlikte, bu konudaki tek açıklanan önlem bütçedir. Bu açıdan 1998 yılı bütçesi analiz edilirken ilk olarak bütçe tasarısının temel hedeflerinin tutup tutmayacağını ve ikinci olarak bütçeye esas olarak hazırlanmış bulunan temel makro ekonomik dengelerin, hükümetin istikrar hedefi ile uyumlu olup olmadığının cevaplanması gereklidir. 1998 yıl bütçe tasarısı ve bütçe harcama kalemlerinin toplam harcamalar ve GSMH içerisindeki payları sırasıyla tablo 44 ve 45'te gösterilmiştir.

Tablo 44'te görüldüğü gibi 10.8 katrilyon TL.'lik gelir hedeflenen bütçeden, harcamalar için 14.7 katrilyon TL. ödenek ayrıldığı görülmektedir. Bütçe gelirlerinin 1997 yılında gerçekleşmesi beklenen 5.4 katrilyon TL.'lik gelire göre %99 oranında, bütçe harcamalarının da yine 1997 yılında ulaşması beklenen 8.1 katrilyon TL.'ya göre %83.7 oranında arttırılması hedeflenmiştir.

Tablo 44. Konsolide Bütçe*

	1997(1)	1998(2)	Değişim (%)
HARCAMALAR	8052.0	14793	83.7
Cari Harcamalar	2790.0	4830	73.1
- Personel Harcamaları	2100.0	3500	66.7
- Diğer Cari Harcamalar	690.0	1330	92.8
Yatırım Harcamaları	600.0	1000	66.7
Transfer Harcamaları	4662.0	8963	92.3
- Faiz Ödemeleri	2291.0	5900	157.5
- Sos. Güv. Kur. Trans.	780.0	1400	79.5
- Diğer Transferler	1591.0	1663	4.5
GELİRLER	5427.0	10800	99.0
Genel Bütçe	5406.0	10760	99.0
1- Vergi Gelirleri	4550.0	8900	95.6
Gelirlerden Alınan	1790.0	3770	110.6
- Gelir Vergisi	1370.0	2970	116.7
- Kurumlar Vergisi	420.0	800	90.4
Servetten Alınan	35.5	65.0	83.1
Mal ve Hizmetlerden Alınan	1955.0	3737	91.1
- Dahilde Alınan KDV	840.0	1510	79.8
- Akaryakıt Tüketim Vergisi	630.0	1340	112.7
Dış Ticaretten Alınan	758.5	1327.5	75.0
- İthalde Alınan KDV	640.0	1120.0	75.0
2- Vergi Dışı Normal Gelirler	400.0	702.0	75.0
3- Özel Gelirler ve Fonlar	456.0	1158.0	153.9
Katma Bütçe Gelirleri	21.0	40.0	90.5
BÜTÇE AÇIĞI	2625.0	3993	52.5

• Trilyon TL.

1- Gerçekleşme Tahmini

2- 1998 Programı

Kaynak: 1998 Yılı Bütçe Tasarısı

Tablo 45. 1998 Konsolide Bütçe Harcama Kalemlerinin Toplam Harcamalar ve GSMH İçerisindeki Payı

	<u>Harcamalar İçerisindeki Payı</u>	<u>GSMH İçerisindeki Payı</u>
HARCAMALAR	100.0	30.1
Cari Harcamalar	32.6	9.8
Personel	23.7	7.1
Diğer Cari	8.9	2.7
Yatırım Harcamaları	6.7	2.0
Transfer Harcamaları	60.6	18.2
- Faiz Ödemeleri	39.9	12.0
- Sos.Güv.Kur.Transferler	9.5	2.8
- Diğer Transferler	11.2	3.4
GELİRLER	-	22.0

Kaynak: 1998 Bütçe Tasarısı

Bütçe harcamalarının dağılımına bakıldığında öngörülen harcamalar içerisinde en büyük payın uzun yıllardır olduğu gibi yine iç ve dış faiz ödemelerinde olduğu görülmektedir. Faiz ödemeleri 1997'ye göre %157.5 oranında artarak 5.9 katrilyon TL.'ye ulaşmakta bu da toplam ödeneğin %40'ını oluşturarak Cumhuriyet tarihinin en büyük oranına çıkmaktadır. Ancak bütçe açığında %52.5 artış gerçekleştirilmesi öngörülerek 1997 yılındaki temel bütçedeki açığın (faiz dışı açık) 1998 yılında giderilmesi (fazlaya dönüştürülmesi) öngörülmektedir.

3. Politikaların İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Uygulanabilirliği

1998 yılı bütçesinin büyüme oranının istikrar politikası çerçevesinde "hedef enflasyon+büyüme hızı" oranı kadar olması gerekir²³⁰. Bu açıdan 1998 yılı bütçesinin bu nitelikte bir bütçe olmadığı söylenebilir. 1998 yılı için hedef büyüme (%3) artı hedef enflasyon (%64) oranları toplamı %67'dir. 1998 yılı bütçe boyutunun artışı ise (harcama bazında) %84'ü bulmaktadır. Ancak, faiz dışı harcamaların %54 oranında arttırılması öngörülen hedeflerle uyumlu görülmektedir.

1998 yılı bütçesinin etkinliği ve uygulanabilirliğine yönelik analizlerin en önemli bölümünü, bütçenin %39.9'luk bir bölümünün borç faizleri ödeneği olarak ayrılması

²³⁰ Esfender KORKMAZ, "1998 Bütçesi Enflasyonu Nasıl Etkiler?", **İstanbul Ticaret Gazetesi**, 5 Aralık 1997, s.2.

oluşturmaktadır. Bu anlamda Cumhuriyet tarihinin rekorunu kıran bir bütçenin, istikrar programının bir parçası olabileceği ve faiz ödemelerinde %157.5 artış öngören ancak transfer yapılan bu kesimlerin talebini herhangi bir vergi önemiyle kısmayı düşünmeyen bir bütçe tarzının istikrar sağlayıcı kabul edilmesi güçleşmektedir. Diğer taraftan bütçeye konulan faiz ödeneğinde önemli sapmaların olması da olasıdır. Bu noktada, 1997'den 1998'e aktarılan faiz ödeme yükünün 5.1 katrilyon TL. olduğu düşünüldüğünde, 1998 yılı faiz ödemelerinin 5.9 katrilyon TL. düzeyinde tutulabilmesi zor görülmektedir. 1998 yılı içerisinde ödenmek üzere yapılacak her yeni kamu borçlanması bu faiz yükünü yukarı doğru taşıyacak ve bütçe açığını arttıracaktır. Bu konuda 1998 yılı bütçesiyle getirilen radikal bir düzenleme, hazinenin 1998 yılında net olarak sadece bütçe açığı kadar borçlanabilmesi, bu limitin en fazla %15 üzerinden ve Bakanlar Kurulu kararı ile çıkılabilmesi ile bu limite bonoyla yapılacak borçlanmalarında dahil edilmesidir. Daha önce sadece tahvile yapılacak borçlanmalar için bir sınırlama konulan bütçeyle, hazineye sonsuza kadar bonoyla borçlanma olanağı sağlamıyordu. Bu uygulama ise, hükümet açısından borçlanmayı son derece kolay bir araç haline getirmekteydi. Hükümet bu sınırlamaya uyduğu takdirde, mali disiplinin sağlanması yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır.

Faiz dışı bütçe rakamları incelendiğinde, bu kalemlerde uzun yıllardır sürdürülen sınırlandırma yaklaşımının 1998 yılı bütçesinde de devam ettirildiği görülmektedir. Özellikle personel ve yatırım harcamalarının sınırlandırılmasına yönelik yaklaşım uzun yıllardır sürmesine rağmen enflasyonist süreç durdurulamamaktadır. Cari harcamalar incelendiğinde, personel ödemelerinin 1997 yılında 2.1 katrilyon düzeyinden, %66.7 oranındaki artışla, 3.5 katrilyon TL.'ye ulaştığı görülmektedir. Personel ödemelerinin bütçe harcamaları içerisinde son 17 yılın en düşük oranlarından birisine, %23.7'ye çekildiği görülmektedir. Ayrıca diğer cari harcamalar rakamı olarak belirlenen 1.330 katrilyon liranın büyük bölümünü Türk Silahlı Kuvvetlerinin terörle mücadele için gereksinim duyduğu para oluşturmaktadır. Bu bağlamda cari harcamalar kaleminde hiçbir esneklik payının olmadığı görülmektedir.

Bütçeden kamu yatırımlarına ise 1 katrilyon TL.'lik bir ödenek ayrılmıştır. Türkiye'nin bir enerji krizine hızla girdiği bir dönemde bu ödeneğin olabileceğinin en azı olduğu görülmektedir.

Buraya kadar yapılan analizlerden, bütçe harcamalarının dörtte üçünün cari harcamalar ve faiz ödemeleri gibi, hükümetin üzerinde hiçbir tasarrufta bulunamayacağı harcamalardan oluştuğu görülmektedir. Personel harcamalarının bütçe payının 1984-1988 gibi ücret ve maaşların en fazla geriletildiği bir dönemin düzeyine çekilmesinin ciddi talep kısıcı ekonomik hiçbir etkisi olamayacak, ancak ücretli/maaşlı kesimin hükümetten desteğini çekmesine yol açacak politik sonuçları olacaktır. Bu açıdan cari harcamalar artı faiz ödemelerinin, toplam harcamaların dörtte üçünü oluşturduğu bir bütçe ile hükümet, kamu harcamalarında tasarrufa giderek ekonomik dengeleri yerine oturtmak gibi bir politika tercihinin yönelemez. Halbuki en genel anlamıyla, istikrar sağlamayı amaçlayan bir bütçenin her şeyden önce kamu harcamalarını kısması, gelirlerini arttırması ve bütçe açığını azaltması beklenir. Bu açıdan bakıldığında 1998 yılı bütçesi harcama kalemlerinin bir iyimserlik içerisinde tahmin edilmektedir. 1998 yılı bütçe tasarısında ise GSMH'nın yüzdesi olarak toplam harcamalar; 1995'te %21.8'den, 1998'de %30.1'e sıçramaktadır. Gelirlerde de bir artış söz konusu olmakla birlikte (1995'te %17.9'dan, 1998'de %22'ye) harcamalardaki artışı dengeleyebilecek ölçüde değildir. Bu açıdan bütçe açığının GSMH'ya oranının, 1995'in iki katına yükselerek, %8.1'e ulaşmasının ardındaki temel neden budur.

Sonuç olarak hükümetin, kamu kesiminin genel dengelerini oturtabilmek için kamu gelirlerini arttırmaktan başka bir seçeneğinin kalmadığı görülmektedir. Bu nedenle de bütçe gelirlerinin bu yıla göre %99 gibi, öngörülen enflasyon hedefinin çok üzerinde arttırılması planlanmıştır. Bütçe gelirlerinin 8.9 katrilyon lirasının vergi gelirlerinden, 702 trilyon lirasının vergi dışı normal gelirlerden, 40 trilyonun ise katma bütçe özel gelirlerinden kaynaklanacağı hesaplanmaktadır. Vergi gelirlerinin 1997'ye göre %95.6, vergi dışı gelirlerinin %75, katma bütçe gelirlerinin ise %90.5 oranında artacağı varsayılmaktadır. Dolaylı vergilerin ise vergi gelirleri içerisindeki ağırlığını koruyarak %57.8 oranında gerçekleşeceği öngörülmektedir.

Sabit fiyatlarla ekonomik büyüme oranının 1997'de %6'dan 1998'de %3'e çekilmesinin planlandığı bir dönemde öngörülen bütçe gelir artışının %99'u bulması tartışmalı görünmektedir. Büyüme hızında ciddi bir gerileme konjonktüründe vergi gelirlerinde ciddi bir reel sıçrama açıklanamaz görünmekte, bu durumda ya vergi gelirlerinin beklenenin üzerinde gösterildiği veya enflasyon hedefinin önceki yıllarda olduğu gibi gerçek beklentinin altında

tutulduğu sonucu çıkmaktadır. Gelirden alınan vergilerdeki artış oranının %110 olması, gelir esnekliği yüksek olan bu vergilerin daralan bir ekonomide bu denli yüksek bir artışı nasıl gerçekleştireceği konusunda kuşku doğurmaktadır. Ayrıca 1998 yılının ilk altı ayında kamu fiyatlarında artış yapılmayacağına açıklanmış olmasına rağmen akaryakıt tüketim vergisindeki artış oranının %112.7 olarak belirlenmiş olması da çelişki doğurmaktadır. Yıl içerisinde gerçekleştirilecek olan bir vergi reformunun ise ilk etkileri gelir vergisinde artıştan ziyade düşüşe yol açacak ve gelirleri arttırıcı etkisi uzun dönemde ortaya çıkacaktır.

Görüldüğü kadarıyla istikrar programının bir parçası olarak sunulan 1998 yılı bütçesinin, gelir ve harcama kalemlerine birer birer inildiğinde, gelirlerde aşırı bir iyimserliğin hakim olduğu giderlerde ise aksine bir bekleyişe bel bağlandığı anlaşılmaktadır. Bunun anlamı, yıl boyunca bütçe gelirlerinin beklenenden az, giderlerinin ise beklenenden daha yüksek bir tempoda artabileceğidir. Bu açıdan 1998 yılı bütçesinin istikrar sağlayıcı bir bütçe olamayacağı görülmektedir. Diğer taraftan, bütçedeki hedefler tutturulsa bile, bütçenin yinede %50 enflasyon hedefini gerçekleştirmekten uzak tasarlandığı anlaşılmaktadır.

B. İSTİKRARSIZLIK YARATAN FAKTÖRLERE BAĞLI OLARAK ÖNCEKİ DENEYİMLER IŞIĞINDA UYGULANABİLECEK POLİTİKALAR

Türkiye Ekonomisi sürekli ve gittikçe şiddetlenen bir ekonomik istikrarsızlık yaşamaktadır. Önceki bölümde yapılan analizlerden, süreklilik kazanan bu istikrarsızlığın (veya bunalımın) yalnızca birkaç yılda uygulanan değil, 1980'den bu yana uygulanan ekonomik politikaların sonucu olduğu ortaya çıkmaktadır. 1980'den günümüze kadar çeşitli aralıklarla denenen istikrar sağlama girişimleri genel gidişi değiştirmemiş, sonuçta dengesizliklerin daha da büyümesine yol açmıştır. Günümüzde dengesizliklerin artık idare edilemez boyutlara vardığı görülmektedir.

İstikrar programı (veya paketi) uygulamasının genellikle beğenilmeyen yönleri ortaya konmakta, ancak doğrusunun ne olduğu genellikle söylenmemektedir. Çünkü söylenebilecek çok fazla bir şey de yoktur. Alınan önlemler her yerde hemen hemen aynıdır ve çok değişik

formüller önermek pek mümkün olmamaktadır. Ancak aşağıda oluşturmaya çalışacağımız öneriler demetinde, Türkiye ekonomisinin kendine özgü koşulları gözönünde tutularak, daha önce uygulanmış olan istikrar programlarındaki eksiklikler ve uygulamadan sapmalar dikkate alınarak genel bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır. Örneğin Türkiye'nin bugüne kadar uygulamış olduğu istikrar programlarında genellikle maliye politikasının geri planda kaldığı, faiz ve döviz politikalarıyla istikrarsızlıkların giderilmeye çalışıldığı ancak başarılı olunamadığı görülmektedir. Bu bağlamda önerilecek önlemler, ekonominin uzun vadeli yapısal sorunlarını çözmekle birlikte, bunları çözmeye sağlıklı bir şekilde başlamak için gerekli görülmektedir.

Türkiye Ekonomisinin içinde bulunduğu istikrarsızlık gittikçe tahammül sınırlarını aşmaktadır. İstikrarsızlık yeni bir krize dönüşmeden ve bir panik havası doğmadan giderilmek zorundadır. Sorun, istikrarsızlık (veya kriz) dayanılmaz koşullara gelmeden fedakarlık yapmaktır. Türkiye'nin önceki istikrar programı deneyimlerinden çıkan sonuç, krizin son raddeye geldiği (dibe vurduğu) noktada önlemlerin alınması ve dayatma ile toplumun özveride bulunmaya zorlanması, krizin aşılması ile birlikte önlemlerden sapmalara yol açmakta, amaçların gözden kaçırılmasına neden olmaktadır. Bu açıdan, uygulanacak istikrar programının maliyetini toplumun tüm kesimlerine eşit olarak dağıtmak, belirli kesimlerin ekonomiyi istikrarsızlığa sürükleyen politikalarından çıkar sağlamalarını engellemek gerekmektedir.

İstikrar politikası uygulaması özünde kamu dengesinin sağlanmasıdır. Önceki bölümde incelendiği gibi kamu dengesinin sağlanamamasında esas sorun kamu harcamalarından kaynaklanmaktadır. Bir vergi reformuna; kamu gelirlerinin artırılması yönünde bir reforma olan ihtiyaç yadsınmamakla birlikte, kamu kesiminde temel bir yeniden düzenleme yapılmadıkça kamu gelirlerinin artırılması yeni kaynak israfından başka bir işe yaramayacaktır. Gerçekleştirilmesi gerekli reformlar için kararlı ve güçlü bir politik irade gerekli olmakla birlikte, günümüz Türkiye'sinin politik yelpazesinin dağılımına bakıldığında bu pek mümkün görünmemektedir. Ancak güçlü bir politik irade olmasa da toplum, alınacak önlemlerin doğruluğuna, istikrarsızlığı gidereceğine inandığında fedakarlık yapmaya ve desteklemeye hazır olacaktır. Bu açıdan önlemlerin doğruluğu yanında toplumsal konsensüsün sağlanması da gerek şarttır. Türkiye'nin yalnızca sorunlarını doğru tespit edip, doğru çözümler ortaya koyarak bunları disiplinle uygulamaya ihtiyacı vardır.

Aşağıda, çizilmeye çalışılan çerçevede istikrar politikası araçlarının kullanımı ve kamu kesiminin yeniden yapılanmasına yönelik önerilere yer verilmeye ve uygulanması muhtemel bir istikrar programının başarısında etken olan unsurlara dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

1. Para Politikası ve Politika Aletleri

Ekonomik istikrarı sağlamada para politikasının önemi, parasal enstrümanların yani başta para miktarı ile faiz oranlarının, ekonomik faaliyetlerin hacminin belirlenmesindeki rolünden ve öneminden kaynaklanmaktadır. Kuramsal bazda para politikasının etkinliği konusunda farklı yaklaşımlar söz konusudur. İlk bölümde inceleneceği gibi klasik iktisatçılarda ifadesini bulan ve parayı bir örtü sayan anlayış bugün genel kabul görmemektedir. Keynes'e göre para politikası araçlarını kullanarak ekonomik istikrarsızlıkların önüne geçmek mümkün değildir. Para piyasasındaki değişiklikleri de göz önüne alan neo-keynesgil ekonomistler ise, ekonomik faaliyet üzerinde hem para hem de maliye politikasının etkinliği üzerinde durmaktadır. Monetarist ekonomistler ise, eğer dengesizlik geniş kapsamlı ise ve belirgin bir tehlike arz ediyorsa düzenleyici para politikalarının kullanılmasını gerektiğini ileri sürmekte, ancak genel olarak para politikasının para arzında sabit bir artışa izin veren ölçüde kullanılmasını ekonomik istikrarsızlıkların vazgeçilmez ve tek çaresi olarak önermektedirler. rasyonel beklentiler yaklaşımı ise para arzı ve maliye politikaları değişimleri ile üretim hacmi üzerinde bir etkide bulunulabilmesinin ve faiz oranını belirli bir seviyede tutmak için sistematik politikalar kullanılmasının mümkün olmadığını kabul edip, devletin ekonomiye müdahaleden vazgeçmesi ve gerek para politikası tedbirlerini ve gerekse maliye politikası uygulamalarını istikrarlı bir yapıya oturtarak, ekonomiyi doğal işleyişine bırakması gerektiğini savunmaktadır. Piyasaya yapılan devlet müdahalelerini gereksiz ve zararlı bulan arz-yönlü ekonomik yaklaşım, para politikası uygulamaları konusunda da aynı görüşlere sahiptir.

Ekonomik istikrarın sağlanmasında para politikalarının etkinliği konusunda farklı yaklaşımların olduğu görülmektedir. Bazı ekonomistler para politikasını etkili görürken, diğer bir kısmı para politikasının ekonomik istikrar üzerinde beklenen etkileri yapamayacağını savunmaktadır. Ancak paranın bir takım ekonomik fonksiyonları gördüğü ve ekonomik değişkenlerin belirlenmesinde aktif rol oynadığı her iktisatçı tarafından kabul edilmektedir.

Ayrıca para piyasasındaki değişmelerin etkileri yalnızca o piyasada görülmemektedir. Parasal bir genişleme para piyasasının dışındaki reel piyasaları da etkisi altına almaktadır. Parasal değişmeler tüm ekonomi açısından önem taşımaktadır. Hükümetlerde para politikası araçlarını kullanarak ekonomiye müdahale etmeye çalışmaktadırlar.

İlk bölümde incelenen istikrar politikası uygulamalarında önceliğin hangi politika aletlerine verilmesi gerektiğine yönelik teorik tartışmalardan çıkan ortak sonuç para politikasının, istikrar programında bağımsız bir rol oynayamayacağıdır. Uygulanan para politikası ile maliye politikası arasında uyum sağlanmalıdır. Bu da enflasyonu düşürücü para politikaları uygulanırken bütçe açıklarının kontrol altına alınması anlamına gelmektedir.

Türkiye'de kamu kesimi reel sektördeki verimsizliği nedeni ile mali sistem üzerinde baskı yaratmakta ve büyük bir fon talepçisi olarak faiz oranlarının hem düzeyini hem de vade yapısını belirlemektedir. Bu gelişmeler ise bankacılık kesimini ana fonksiyonlarından uzaklaştırarak, kamu kesiminin finansörü haline getirmiştir. Bu açıdan Türkiye'de etkin bir para politikası uygulaması konusunda temel kısıt, hükümet finansman açıklarının kapatılması için ödünç verilmemesi olmaktadır. Artık hükümetlerin insiyatifine bağlı para politikası uygulamaları bırakılmalıdır. Bu amaçla kamunun borçlarının parasallaştırılmasına yönelik; monetizasyon, TL'den sıfır atılması gibi palyatif tedbirler yanında, etkin bir para politikası uygulamasının hayata geçirilmesi amacıyla para kurulu (currency board) ve para politikasının bir sonraki yıl ve çoğu kez onu izleyen yıllar için parasal genişleme oranına ilişkin hedefler belirlenmesi ve duyurulması şeklinde tartışmalar sürekli olarak Türkiye'nin gündemine gelmektedir. Tartışmanın özünü, kamunun merkez bankası kaynaklarını kullanımına sınırlamalar getirilmesi, dolayısıyla merkez bankasının özerkliği ve nasıl verimli çalışacağı sorunu oluşturmaktadır.

İnceleme konumuz ülkelerden Arjantin 1990 yılında uyguladığı istikrar programı ile yeni para birimi ihracını para kurulu oluşturarak gerçekleştirmiş ve enflasyon oranını 1990'da %2314'ten 1994'te %4.1'e indirmiştir. Para kurulu, bir ülkenin para arzı mekanizmasını, belirlenen sabit kurdan ülkenin döviz varlıklarına bağlayan bir sistemdir. Bu sistemde para arzı ülkenin döviz pozisyonuna bağlanmakta, yani para döviz rezervleri karşılığında arz

edilmektedir. Arjantin'de para kurulunun kurulması makroekonomik bir program çerçevesinde ve bu kurumun merkez bankası ve para kurulu özelliklerini aynı anda taşıyan bir ara kurum olarak faaliyet göstermesi ile gerçekleşmiştir²³¹. Para kurulunun merkez bankasının yerini almasıyla birlikte para otoritesi ile kamu kesimi arasındaki bağ koparılmış, böylece bütçe ve kamu açıklarının para basılarak finanse edilmesi olanağı ortadan kaldırılmıştır. Uygulamaya konulan ekonomik istikrar programı sonrasında geçilen para kurulu ile birlikte, paradan dört sıfır atılması ile oluşturulan yeni para birimi sabit kur üzerinden ABD doları karşılığında ihraç edilmeye başlamış ve uygulamaların enflasyon oranı üzerindeki etkileri hemen görülmüştür. Ancak bu uygulamalar ciddi bir kamu kesimi reformu ile gerçekleştirilmiş (bakınız bölüm II) ve aynı dönemde kamu kesimi sürekli gelir ve giderlerini dengede tutmuş, bütçe fazla vermiştir.

Para kurulu kurulurken temel sorun döviz kurunun hangi düzeyde belirleneceğidir. Döviz kuru ülkenin satın alma gücüne göre ve ülke içi devalüasyon beklentilerini minimize edecek bir düzeyde belirlenmelidir. Döviz kurunun olması gerekenden daha yüksek belirlenmesi, otomatik olarak paranın yaratıldığı tabanı artıracaktır. Ancak para kurulu devreye girdiğinde kamu kesimine ve bankacılık kesimine yönelik kredi kanalları kapanmış olacak ve buda para arzını azaltıcı etkide bulunacaktır. Bu aşamada dikkat edilmesi gerekli bir nokta Türkiye'de yüksek düzeyde bir para ikamesi olgusunun yaşanmakta olduğudur. Merkez bankası kaynaklarına göre toplam mevduatlar içerisinde döviz tevdiat hesapları küçük iniş çıkışlar göstermekle birlikte 1993'ten günümüze oldukça yüksek düzeyde seyretmektedir. Bu açıdan yapılacak bir devalüasyonun önemi açıkça ortaya çıkmaktadır. Ayrıca para kurulu uygulamasıyla, kurların sabitlenmesi ülkeye yönelik kısa vadeli sermaye hareketlerini artıracaktır. Bu durum da, kısa zamanda enflasyon beklentilerinin kırılması ve faiz oranlarını yükseltici unsurların etkilerinin minimize edilmesiyle giderilebilir. Sabit kur sisteminin uygulaması Türkiye'nin dış pazarlardaki rekabet gücünü olumsuz etkileyebilir. Bu açıdan, ihracatı teşvik edici tedbirlerin uygulamaya konulması ve ülkemizde ihracata yönelik yeni bir yapılanmanın oluşması gereklidir. Dış ticaretten sağlanan döviz girişinin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması kısa vadeli sermaye hareketlerinin sistemi deforme edici etkilerinden kurtulmasına yol açacaktır. Görüldüğü gibi, para politikasının etkinliği açısından oluşturulan para kurulu tek başına anlam ifade etmemekte, büyük çaplı kamu kesimi reformu

²³¹ "Yeni Lira Tartışmaları Arjantin ve İsrail Deneyimleri", **Genç Ekonomi**, 1997/13, s.26.

gerektirmektedir. Bu bağlamda kamu kesiminde reform söz konusu olmadan, faizler ve kurlar üzerinde baskı yaratan unsurlar giderilmeden paradan sıfır atılması, yeni para biriminin dolaşıma sokulması gibi tartışmaların geçerliliği olmayacaktır.

Monetarist görüş açısını yansıtan para kurulu uygulamasının yanında para politikasının etkinliği açısından merkez bankasının parasal kurallar veya para programı uygulaması ikinci bir çözüm olarak düşünülebilir. Para programı uygulaması esas anlamıyla kamuya açılan kredilerin kesilmesi demektir. 1996 yılında merkez bankası bilançosu içerisinde kamu kesimi kredilerinin iç varlıklara oranı %58'dir. (Bu konuda ayrıntılı bilgi için bölüm IV.3'e bakılabilir) Önceki kısımlarda belirtildiği gibi kamu kredilerinin merkez bankası aktifleri içerisinde oranının büyümesi merkez bankasının aktiflerini kontrol edememesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumun sonucunda bilançonun pasif tarafında yapılan işlemler aktif büyümenin finansman biçimini belirlemeye yönelik çabalardan oluşmaktadır. Pasif tarafta da merkez bankasının para politikası üzerinde etkinleşmesini sağlayan temel araç ise merkez bankası parasıdır. Merkez bankası parasının toplam bilanço içerisindeki payı ise 1996'da %20.5'tir. Dolayısıyla bu bilanço büyüklükleri ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının ne para politikası uygulaması nede para programı ilan etmesi beklenemez. Merkez bankasının etkin bir para politikası uygulayabilmesi için bilanço toplamının küçülmesi gerekmektedir. Bilanço toplamının küçülmesi demek, kamunun küçülmesi, bir anlamda enflasyon üzerindeki açık finansman baskısının ortadan kalkması demek olacaktır. Bu küçülmenin sonrasında merkez bankası parasının bilanço içerisindeki oranının büyümesi merkez bankasının para politikası üzerinde etkinleşmesini sağlayacaktır. Bu aşamaya ulaşılması ile ancak merkez bankası para programı ilan edebilecektir.

Merkez bankası 1990 yılında para programı uygulamıştır. Kendi içinde tutarlı ve istediği sonuçlara ulaşan bu program son yılların önemli kararlarından ve uygulamalarından birisi olmuştur. Program sonucu olarak 1990 ve 1991 yıllarında hazineye açılan kısa vadeli avans, %15 üst limitinin çok altında kalmış ve diğer kamu kredileri de denetim altına alınmıştır. Hazine 1990 yılı para programına uygun olarak merkez bankası kaynaklarına başvurmamış, ancak önceki kısımlarda ayrıntılarıyla açıklandığı gibi büyük miktarda iç borçlanmaya gitmiş, bunun kaynağında kısa vadeli sermaye hareketleri olmuştur. Kısa vadeli sermaye hareketlerinin

sürekliğinin sağlanması içinde kur makası kullanılmış, ancak bu mekanizma da 1993 sonunda tıkanmıştır²³². Ayrıca daha sonraki yıllarda yapılan seçimler nedeni ile izlenen seçim ekonomisi politikaları sonucu hazine, hem kısa vadeli avansı sonuna kadar kullanılmış, hem de kamu kredileri artmıştır.

Bu uygulama örneğinde de görüldüğü kadarıyla merkez bankasının tek başına program veya para politikası yürütmesi mümkün değildir ve bu konuda ancak para üzerinde doğrudan veya dolaylı bir şekilde etkide bulunabilen diğer kurumlarında aynı şekilde kavranması gereklidir. Merkez bankası bilançosunun mevcut yapısı devam ettiği sürece ve siyasi otoritenin siyasal çıkar maksimizasyonuna bağlı kaynak kullanımına ve kredi politikasına son verilmedikçe, fiyat istikrarının sağlanması, paranın değerini korumak açısından ciddi, etkili ve kalıcı bir önlem alınabilmesi söz konusu değildir.

2. Maliye Politikası

Arjantin'de 1985 yılında uygulanan Austral istikrar programı, Brezilya'da 1986 Cruzado ve devamındaki (Collor Planları, Novo Brazil) uygulanan istikrar programlarından çıkan ortak sonuç, kamu dengesi sağlanamadığı sürece yüksek enflasyonun düşürülemediğidir. Arjantin ve Brezilya uyguladıkları bu programlarla gelirler politikasını kullanarak (döviz kurlarını, ücretleri ve fiyatları dondurarak) enflasyonu kısa süreli durdurabilmişlerdir. Ancak kamu açıklarını kapatmadan enflasyonu bu düşük düzeyde tutmak mümkün olmamıştır.

Kamu açıklarının kapatılması için önerilebilecek politikalar kamu harcamalarının kısılması ve/veya kamu gelirlerinin artırılmasıdır. Kamu gelirlerinin artırılması bağlamında da vergi reformu ve borçlanma politikalarına yeni yaklaşımlar söz konusu olmaktadır.

2.1. Kamu Harcamaları ve Harcamalardaki Öncelikler

Kamu kesiminin finansman dengesinin kurulmasında, dokunulmayan hiçbir alan kalmamalıdır. Günümüzde kamu açıklarının kapatılmasında en çok tartışılan konu yeni gelir

²³² Cevdet SAATÇİ, Ö. Faruk ÇOLAK, "Türkiye Bankacılık Sistemi İçinde Küçük Bankalar ve Üstlendikleri Döviz Riski", *Ekonomik Yaklaşım*, C.5, S.12, s.43.

kaynaklarının yaratılması olmaktadır. Ancak, gelirlerin artırılması ile ilgili yapılması gerekli reformların önemi yadsınmamakla birlikte, asıl sorun kamu harcamalarından ve yapısından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle bütün harcamalar ve bu harcamaları doğuran nedenlerin gözden geçirilmesi gereklidir.

1996 yılı Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin %90'ının konsolide bütçe açığından doğduğu görülmektedir. Konsolide bütçe harcamalarının kaynaklarına bakıldığında ise en büyük pay %38 ile faiz ve %25 ile personel ödemelerindedir. İki kalemin toplamı konsolide bütçe harcamalarının %63'ünü oluşturmaktadır. Bu yönüyle bütçe harcamalarının daha çok faiz ve personel giderleri ödemeleri üzerinde ağırlık kazandığı görülmektedir. Hızla artan iç borç stokları Türkiye bütçesini borç faizine tahsis edilmesi gereken bir hesap şekline dönüştürmüştür. Bu nedenle öncelikli olarak uygulanması gereken olgu, iç borç stokunun makul seviyelere indirilmesidir. Yine konsolide bütçe harcamaları içerisinde son yıllarda sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin sürekli arttığı ve 1996 yılında %2.3'e çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda, sosyal güvenlik kurumlarına yönelik kapsamlı bir reform çalışmasının yapılması gereklidir.

Bütçe dışı kalemlerde sağlanan tasarruflara rağmen, Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin 1996 yılında %9.6'ya çıkmasının ardındaki temel etken iç borç ödemelerindeki reel hacim artışlarıdır. Ayrıca kamu kesiminde özellikle son yıllarda artan korkunç bir israf söz konusudur. Konu yalnızca personel sayısındaki artış değildir. Başta otomobil ve konut olmak üzere her alandaki israf büyüktür. Bu bağlamda, destekleme alımı politikaları asgariye indirilmeli, kamunun çeşitli alanlarda yapmaya devam ettiği sübvansiyonlara son verilmeli, kapsamlı bir özelleştirme süreci başlatılmalı, son yıllarda sürekli açık veren fonların tasfiyesine ağırlık verilmelidir. Kamu kesiminde böylesine bir düzenleme yapılmadan, vergi artırımıyla ilgili düzenlemeler kaynak israfından öte pek bir işe yaramayacaktır.

Kamu dengesinin sağlanmasına yönelik bir istikrar programı uygulamasında başarı büyük ölçüde, toplumun hazırlanan programı uygulanabilir görüp görmediğine bağlı olacaktır. Bu nedenle kamu harcamalarını kısıcı politikaların şok bir biçimde değil de, uzun bir vadeye yayılması (örneğin 3-4 yıl) uygun bir politikadır. Böyle bir politika kamu harcamalarındaki

kısıntıların yol açacağı toplumsal maliyetleri en aza indirmeye olanak sağlayacaktır. Çünkü uzun döneme yayılmış kısıntılar, işini kaybedenlere becerilerine göre iş arama ve bulma imkanı yaratacak ve böylece söz konusu kitlenin ödemek zorunda kalacağı toplam maliyet azalacaktır. Buda uygulanacak olan programa yönelik politik muhalefeti azaltacak ve dolayısıyla programın başarı şansını artıracaktır.

2.2. Kamu Gelirleri

Latin Amerika deneyimlerinde görüldüğü gibi kamu açıkları giderilemediği sürece yüksek enflasyon devam etmekte, istikrarsızlıklar artmaktadır. Kamu açıklarının giderilmesinde, harcamalarda yapılacak kısıntılar veya harcamaların yapısında gerçekleştirilecek değişikliklerin yanında kamuyu sağlıklı bir gelir yapısına kavuşturacak reformlara ihtiyaç vardır. Türkiye'nin bugüne kadar uyguladığı istikrar programlarında hatalı bir şekilde yalnızca döviz ve faiz politikalarına bel bağladığı, maliye politikasını ise bir kenara ittiği görülmektedir. Bu açıdan istikrar programı uygulamalarında reform niteliğindeki önemli bir konu, vergi sisteminin yeniden yapılandırılması ve verimli bir vergi sistemi gerçekleştirmek ile borçlanma politikalarının gözden geçirilmesi olmalıdır.

2.2.1. Vergi Reformu

Kamu kesiminin finansman dengesinin kurulmasında, Türkiye'nin vergi sisteminde kapsamlı bir reforma ihtiyaç duyulmakta ve kamunun sağlıklı vergi gelirlerine sahip olabilmesi için bu konuda kalıcı çözümlere yönelmesi gerekmektedir. Bir vergi reformundan söz edebilmek için, öncelikle doğru ve gerçekçi bir vergi politikasının sosyo-ekonomik politikalara uygun olarak tespit edilmesi ve bunun uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

Doğru ve gerçekçi bir vergi politikası tespit edildikten sonra, bir yandan vergi sistemini oluşturan vergi yasalarında gerekli düzenlemelere gidilmekle birlikte, aynı zamanda vergi idaresinde de yapısal düzenlemelere gidilmesi şarttır. Vergi yasaları ve bunları

uygulayacak vergi idaresi birlikte ele alınarak bir bütün halinde düzenlemelere gidilmedikçe bir vergi reformundan söz etmek olası değildir²³³.

Vergi yasalarında reform yapılmasından önce, Türkiye'de, idare olarak bireylerin gelirlerini izleyebilecek bir sistemin kurulması gereklidir. Bireylere verilen bir vergi numarası ile idari reform gerçekleşmiş olmayacaktır. Ülkemizde bütçe açıklarının en önemli nedenlerinden biriside vergi kaçaklarıdır. Bu nedenle sağlıklı bir vergi geliri yapısı kurulabilmesi için öncelikle vergi idaresinde şu düzenlemelere gidilmelidir.

-Vergi idaresinin tamamı ile bilgisayar teknolojisinden yararlanması sağlanmalıdır.

-Vergi idaresinin hiyerarşik düzeni, yani yukarıdan aşağıya iş akımı, aşağıdan yukarıya bilgi akımı etkin bir şekilde çalıştırılmalıdır.

-Vergi idaresinin vergisel olayları gözlemleyebilmesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi akımı sağlanmalıdır.

-Vergi denetim guruplarının eleman açığı kapatılmalı ve üzerlerindeki iş yükünün boyutları düşürülmelidir.

Vergi vermeyenlerin verebilecek hale getirilmesi için öncelikle vergi idaresinde düzenlemelerin yapılması gerekmekte ve daha sonra vergi yasalarındaki reform söz konusu olmalıdır. Vergi reformu kavramından genel anlamıyla, vergi dışı kalmış kesimlerin (kayıt dışı ekonomi) vergi kanunu kapsamına alınması anlaşılmaktadır. Bu bağlamda vergi reformu toplumsal uzlaşmaya dayanmakta, konsensüs gerekmektedir. Kayıt dışı ekonominin boyutları yapılan çalışmalarda yedi milyar dolardan 120 milyar dolara kadar çıkmaktadır. Bu açıdan vergi reformunda yapılacak yasal değişikliklerin başında, vergi ödemekten kaçınanlara, mükellefiyet tesis ettirmeyenlere ağır şekilde maddi açıdan cezalandırmayı öngören hükümlerin getirilmesi gerekmektedir. Örnek olarak Türkiye'de son üç yıl içerisinde gelir ve kazancını beyan eden yükümlü sayısındaki artış oranı %3 iken, işyeri sayısı yaklaşık %7 civarında artmış

²³³ Mehmet GÜLTEKİN, "Türkiye'de Mali Reform", **Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği ve Vakfı Yayını**, PANEL, İstanbul, 15 Mayıs 1996, s.50.

bulunmaktadır²³⁴. Kapsamlı bir vergi reformu ile kayıt dışında kalan kesimlerin vergilendirilmesi bütçe açıklarının hafifletilmesinde ve borç politikasının olması gereken düzeyde kalmasında en önemli katkıyı yapacaktır. Bu arada mevcut vergi sisteminin vergi dışı bıraktığı alanlar (özellikle faiz gelirleri) kavranmalı ve yeni vergiler sisteme dahil edilmelidir.

Asıl vergi rezervinin bulunduğu dolaysız vergiler alanında etkinliği artıracak ve sistemi geniş tabanlı bir yapıya kavuşturacak düzenlemeler gerçekleştirilmelidir. Bu bağlamda yürütmeye kamu kaynakları üzerinde toplumsal ve politik denetim dışında serbestçe tasarruf yapma imkanları veren ve bir tür dolaylı vergi niteliğindeki fon sisteminin tasfiyesine ağırlık verilmelidir. Fon sistemi maliye politikasının etkinliğini, bütçe disiplini bozması dolayısıyla azaltmaktadır. Fon sisteminin büyük ölçüde tasfiyesiyle bütçe içine çekilecek olan vergisel teşvik sistemi ile, yeni sektör tercihleri doğrultusunda bir kaynak dağıtım süreci başlatılabilecektir.

Gerçekleştirilecek olan vergi reformu ile vergi adaleti sağlanmalı, vergi yükünün adil dağılımı gerçekleştirilmelidir. Vergilemede genellik ve eşitlik prensibi göz önünde bulundurularak, vergi incelemelerinin kapsamı artırılmalıdır. Türkiye'de vergi mükelleflerinin çok az bir kısmı vergi incelemesine tabi tutulmaktadır. Bu oranın 1990 yılında %3 olduğu iddia edilmektedir²³⁵. Mükellefin beyanına dayanan vergilerde, vergi sisteminin adaletsizliği ve mükellefleri inceleme oranlarının düşüklüğü, vergi kaçırma eğilimini artırıcı etki yapmaktadır. Son olarak gerçekleştirilecek vergi reformu ile vergi sistemi mükellef açısından daha anlaşılır bir hale getirilmelidir. Türkiye'nin vergi sisteminde kanunlar ve kanun maddeleri arasındaki ilişkileri çözebilmek, zahmetli ve ihtisas gerektirir bir iş haline gelmiştir. Bu da gelir idaresinin, mükellefin ve vergi yargısının iş yükünü artırıcı etki yapmakta ve vergisel olaylarda çelişkili kararların doğmasına neden olmaktadır. Bu uygulamaların gerçekleştirilmesi ile birlikte Türkiye'de vergi hasılatının artırılması mümkün olabilecektir. Bu konuda Türkiye'nin günümüze kadar yapmış olduğu çalışmalar yeterli değildir ve uygulanacak istikrar programının başarısında bütçe disiplininin sağlanması açısından vergi sisteminde reform gerek şarttır.

²³⁴ Veysi SEVİĞ, "Türkiye Ekonomisinin.....", s.25.

²³⁵ Altan TUFAN, **Bilanço Dergisi**, Şubat-Mart 1992, s.16.

2.2.2. Borçlanma Politikaları

Önceki kısımlarda ayrıntılarıyla analiz edilmeye çalışılan istikrarsızlığa etken olan faktörler arasında, incelenen dönemlerin tümü boyunca etkisi gittikçe ağırlaşarak süren en önemli etken kamu açıklarının büyümesi olmuştur. Ve buradaki sorun, kamu açıklarının mali sistemden daha hızlı büyümesinden ve buna bağlı olarak kamu kesiminin mali piyasalar üzerindeki baskısının gittikçe artarak reel faizi yükseltmesinden kaynaklanmaktadır. 1989 yılında yabancı sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ve yüksek reel faizler Türkiye'ye yönelik kısa vadeli sermaye akımını artırmıştır. Diğer taraftan, sermaye girişlerinin kurlar üzerinde oluşturduğu aşağıya doğru baskı kur artış hızı ile faiz arasındaki marjı biraz daha büyütürken sermaye girişinin daha da cazip hale gelmesinde etken olmuştur. Ülkeye giren dövizin merkez bankası tarafından satın alınması durumunda piyasaya Türk Lirası sürülmekte ve bu ise enflasyonun kontrolünü güçleştirmektedir. Bu durumda döviz girişinin etkilerinin sterilize edilmesi açısından merkez bankasının kullanabileceği araç açık piyasa işlemleri olabilir. Bu yolla piyasadaki fazla likiditenin çekilmesi amaçlanabilir. Ancak bu politikada, açık piyasa işlemleri borçlarının ve bunların merkez bankası üzerindeki faiz yükünün sürekli artmasını gerektireceği için uzun süre uygulanabilecek bir politika değildir. Nitekim merkez bankası 1991 yılından itibaren açık piyasa işlemlerinde borçlu konuma geçmiştir ve bu politikayı daha fazla sürdürme imkanı kalmamıştır. 1994 yılından itibaren merkez bankası kurlar üzerinde oluşan aşağıya doğru baskıyı etkisizleştirmek amacıyla döviz satın almakta, diğer bir anlatımla gerçekçi kur politikası izlenilmekte, ancak kamu kesiminin yüksek borçlanma gereği reel faizlerin yükselmesine neden olmaktadır. Ayrıca ekonominin 1989 yılından bu yana bir ayağını dayadığı görülen kısa vadeli sermaye hareketleri (sıcak para) politikasından vazgeçilemediği için reel faizler düşürülememektedir. Çünkü reel faizleri düşürmeye yönelik bir girişim sıcak paranın yoğun biçimde ülke dışına çıkmasına yol açacaktır. Sonuçta kamu kesiminin yüksek borçlanma gereğinin mali sistem tarafından finanse edilememesi, kur-faiz makasının açılmasına ve yeni borçlanmanın daha yüksek faiz oranlarından yapılmasına, kaynak ihtiyacının önceki dönemden daha fazla olmasına yol açan bir kısır döngü oluşturmaktadır. Sorulması gereken soru, çığ gibi büyüme olasılığı olan bu kararsız sürecin nasıl kontrol altına alınabileceğidir. Kontrol için ön koşul, iç borç stokunun mali sistem içindeki payının sabit tutulmasıdır. Ancak bu payın son yıllar içerisinde aldığı değerler göz önüne alındığında, bu koşulun yeterli olmaktan

uzak olduğu, dolayısıyla iç borç stokunun mali sistem içerisindeki payının mutlaka düşürülmesi gerektiği görülmektedir. Bunun sağlanabilmesi için uygulanabilecek politikalar aşağıda sıralanmış ve bu politikaların uygulanabilirlik koşulları tartışılmıştır.

1. Temel bütçe fazlası yaratılması;
2. Toplam tasarrufların artırılması (Yurt içi mali piyasaların boyutlarının büyütülmesi);
3. Dış finansal liberalizasyona kısmen son verilmesi;
4. Dış kaynak bulunması;
5. Özelleştirme;
6. İç borç stokunun vadesinin uzatılması.

Temel bütçede fazla verilmesi iç borç stoğunun mali sistem üzerindeki payının düşürülmesi açısından önemlidir. Ancak bunun gerçekleşebilmesi için gerek şart bütçenin gelirler tarafında düzenlemelerin yapılması ve gelirlerde artış sağlanması; dolayısıyla verilecek olan fazlanın sürdürülebilir olmasıdır. Çünkü bir istikrar programı uygulamasında harcama kısıcı önlemlerin kaynağını ücretler (personel ödemeleri) ve yatırımlar oluşturmaktadır. Yatırımların 1996 yılında konsolide bütçe harcamaları içerisindeki oranı %5.7 ve GSMH içindeki oranı da %1.5'tur. Dolayısıyla yatırımlarda önümüzdeki dönemde bir kısıntıya gidilmesi söz konusu olmayıp artırılması gerekliliği vardır. Ücretlerinde günümüz itibariyle düşük düzeyinin sürdürülmesi uzun dönemde mümkün değildir. 1994, 1995 ve 1996 yıllarında temel bütçede ciddi ölçülerde fazla verilmiş olmasına rağmen iç borç stoğu artmaya devam etmiştir. Temel bütçede 1994 yılında 152 349 milyar TL., 1995'te 259 539 milyar TL. ve 1996'da 279 661 milyar TL. fazla verilmiş fakat iç borç stoğu 1994'teki 799 309 milyar TL'den 1996 yılında 3 148 984 milyar TL'ye yükselmiştir. Görüldüğü gibi temel bütçe fazlasının sürdürülebilir olması için gelirler tarafında düzenlemeler yapılması yani bir vergi reformu gerek şarttır.

İç borç stoğunun düşürülmesinde ikinci yol olarak yurt içi tasarrufların yükseltilmesi, dolayısıyla yurt içi mali piyasaların boyutlarının büyütülmesi, sorunun ağırlığını azaltabilecek en önemli çözümdür. İlk bölümde temel öğretileri açıklanan rasyonel beklentiler teorisine göre, bugünkü enflasyon yalnızca bugün izlenmekte olan para politikası tarafından değil, aynı zamanda gelecekte izlenmesi beklenen para politikaları tarafından da belirlenmektedir. İnanılır

bulunan ve bütçe açıklarını indirmeyi öngören bir istikrar program, beklentisel enflasyon oranını aşağıya çekerek, bugünkü enflasyon oranının da düşmesini sağlayacaktır. Buna paralel olarak nominal faiz oranları da düşecektir. Geleceğe yönelik belirsizliklerin azalmasıyla TL. cinsinden portföy yatırım araçlarındaki reel getiri riski de azalacağından, tasarruf yapanların söz konusu araçlara yatırım yapmaları için talep ettikleri risk primi de azalacaktır. Bu ise reel faizlerin düşmesine yol açacaktır. Bunun yanında, orta ve uzun vadede kamu sektörünün iç borçlanma oranının azalacağı beklentisi, beklentisel reel faiz oranlarını daha da aşağı çekecektir. Sonuçta yatırımlar artacak, bunun yanında özel tüketim oranı azalacak ve dolayısı ile tasarruf oranı artacaktır. Görüldüğü gibi rasyonel beklentiler teorisine göre, ekonomik birimlerin, geleceğe yönelik reel tüketim olanaklarına ilişkin risklerin azalması ile gelecekte yapmayı planladıkları tüketimlerini bugüne kaydırmalarına gerek kalmamakta ve tasarruflar artmaktadır. Ayrıca teoriye göre ortaya çıkan diğer bir sonuç reel faiz hadlerindeki düşüştür. Ancak teorisinin öngördüğü olumlu etkilere ulaşılabilmesi, programın kendisinin ve uygulayıcıların inanılabilirliği ve güvenilirliğine bağlı olmakta ve toplumun tüm kesimleri tarafından, programın tüm toplumun iyiliği için kaçınılmaz olduğu konusunda konsensüse dayanmaktadır.

Dış finansal liberalizasyona kısmen son verilmesi kapsamında, ticari bankaların yurt dışından döviz borcu bulup, iç piyasada plase edebilmelerine ve aynı şekilde yurt içinde topladıkları dövizleri yurt dışına aktarabilmelerine olanak tanıyan yasalar iptal edilmelidir²³⁶. Bu politika değişikliği ile dış borçlanmaya dayanan özel tüketime yönelik kredi hacmini sınırlandırarak borçlanmaya dayalı tüketimi daha az cazip hale getirip, özel tüketim kısılabilir. Ayrıca daha önce bir çok kez değinildiği gibi, kamunun artan iç borçlanmasının sonucu olarak reel faizler çok yükselmiş ve bu ise ticari bankaları yurt dışından kısa vadeli borçlanma yolu ile döviz bulup bunları iç piyasada TL'ye çevirip, ya devlete veya tüketicilere borç vermeye yöneltmiştir. Bu ise döviz piyasalarındaki spekülasyon hareketleri artırmış ve bankalar bu durumdan ciddi rantlar elde etmişlerdir. Kısa vadeli yabancı sermaye hareketleri bir ülkenin yatırımları için sağlam bir kaynak oluşturamaz ve Türkiye örneğinde açık olarak görüldüğü gibi uzun vadede para ve döviz piyasalarında yarattığı ilave istikrarsızlık nedeni ile, ekonomik maliyeti faydalarının üzerine çıkar. Kısa vadeli sermaye hareketleri politikası geri dönülemez bir süreç olarak algılanmamalıdır. Ayrıca, bu politikanın değişmesi, kamu açısından son derece

²³⁶ Serhan ÇİFTÇİOĞLU, "Türkiye Ekonomisinde Krizin Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı İle Analizi", **Ekonomik Yaklaşım**, C.5, S.12, 1994, s.28.

kolay bir politika olan borçlanma politikasını gözden geçirmeye ve bir kamu kesimi reformunun ve sağlıklı gelir kaynaklarının yaratılması için gerekli düzenlemelerinin yapılmasını zorlayacaktır.

İç borç stoğunun azaltılmasında önemli miktarlarda dış kaynak sağlanması da rahatlatıcı bir unsurdur. Ancak Türkiye'nin Meksika 1994 örneğinde olduğu gibi önemli ölçüde ve uzun vadede geri ödemeli dış borç bulma olasılığı yoktur. Ancak 1996 yılı itibariyle Türkiye'nin toplam dış borçları GSMH'nin %42'sini oluşturmakta ve bu oran gelişmekte olan bir ülke için çok yüksek bulunmamaktadır. Ayrıca toplam dış borcun %25'i kısa vadeli borçlardan oluşmaktadır. Dış borç servisinin toplam döviz gelirleri içerisindeki oranı da 1995 yılında %28'dir. Bu açıdan, Türkiye için istikrarsızlığın en büyük nedenlerinden birisi olan iç borçlanmanın azaltılmasında, dış kaynak sağlanması sorunun kısa vadede çözümü açısından önemli olmaktadır. Burada da kıstas, uygulanacak programın inandırıcılığı ve uygulanabilirliği ölçütlerinin dış finans kesimlerine anlatılması ve yeterli desteğin alınabilmesinin sağlanmasıdır.

İleriki kısımlarda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere kapsamlı bir özelleştirme sürecinin başlatılması ve gelirlerinin borç stokunun azaltılmasında kullanılması, Türkiye'de kaçınılmaz olarak gündeme gelecektir. Ancak özelleştirmenin borçların kapatılmasında bir yeter şart olarak görülmesi sakıncalıdır. Çünkü kamu kesimindeki dengesizlikler giderilmediği sürece gelirlerin borçların kapatılmasında kullanılması kısa süreli bir rahatlamaya neden olacak ve bir tür kaynak israfından öte bir şeye yaramayacaktır.

Son olarak kamu kesimi açıklarına kesin olarak son veren bir gelir ve harcama politikası izlenirken iç borç stokunun mali sisteme ve giderek reel ekonomiye olan yükünü azaltmak için hazine, merkez bankası ve bankacılık kesimi arasında, borcun vadesini uzun döneme yayan ve bu borcun reel faiz haddini düşüren bir düzenlemeye gidilebilir. Ancak bu tür bir önlemin çözüm oluşturabilmesinin de ön koşulu, mali disiplinin sürdürülebilirliği ve inandırıcı bir politika paketinin parçası olmasıdır.

Görüldüğü gibi iç borç stokunu indirmeye yönelik politikaların başarısında en önemli kısıtlayıcı faktör uygulanacak programın kendisi ve uygulayıcılara duyulacak güven olmaktadır.

Böyle bir program, yalnızca harcamalarda indirimleri değil vergi gelirlerinde artışları da içerirse ve inandırıcı bulunursa başarılı olacaktır. Yalnızca iç borçlanmayı düşürücü spesifik önlemlerin (ek vergi konulması gibi) kamu kesiminde yeniden bir yapılanmaya gitmeden başarılı olması imkansız görünmektedir.

3. Döviz Kuru Politikaları

Döviz kuru istikrar programında, fiyat istikrarını sağlamada dışsal bir politika desteği olmaktadır²³⁷. Döviz kurunun bu amaçla kullanılması, istikrar programının başlangıcında yapılan yüksek oranlı bir devalüasyonu takiben, enflasyonun düşmesine paralel olarak, zaman içerisinde azalan oranlarda devalüasyonu içermektedir. İstikrar programının başlangıcında yapılan yüksek oranlı devalüasyon tek başına genellikle döviz kurunun istikrarını sağlamaya yetmemektedir. Bunun örneğini Arjantin (1985), Meksika (1987), Brezilya (1986) istikrar programlarında görmek mümkündür. Bu ülkelerde anahtar fiyat (çapa) olarak seçilen döviz kurunun, bütçe disiplininin uzaklaşması sonucu istikrarının korunamadığı görülmektedir. Eğer yerli paranın savunulması için kredi bulunabiliyorsa veya yeterli rezerv varsa döviz kuru kısa dönem için istikrara kavuşturulabilmektedir. Ancak uzun dönemde döviz kurunun istikrarı için tek yol sıkı maliye politikasıdır²³⁸.

Heteredoks istikrar politikalarının bir ayağı sabit döviz kuru uygulamasıdır. Döviz kurunun sabitleştirilmesi ile döviz kuru düşüş beklentilerinin kırılması amaçlanmaktadır. Eş zamanlı gerçekleştirilen ücret ve fiyat kontrolleri ile fiyat artışları önlenemezse, kur ayarlaması gerekecek ancak hükümet döviz kurunda aşırı değer artışı oluşuncaya dek kur ayarlamasını geciktirmeye çalışacaktır. Çünkü yapılacak bir devalüasyon, topluma hükümetin istikrar programını sürdürme konusundaki kararlılığını gölgeleyen sinyaller verecektir. Bu arada döviz kurlarının aşırı değerlendirilmesi ödemeler dengesini olumsuz etkileyecektir. Ortodoks nitelikli politikalarda ise başlangıçta belirgin bir devalüasyon yapılsın veya yapılsın tırmanan enflasyon ortamında yerel para biriminin zaman içerisinde değerinin düşme hızının yavaşlaması

²³⁷ Cevat GERNİ, "Türkiye'de 1980-1990 Döneminde Uygulanan İstikrar Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar**, 3. İzmir İktisat Kongresi, 1993, s.88.

²³⁸ PARASIZ, Kriz....., s.74.

beklenmektedir. Bu yolla enflasyonun tırmanması yavaşladıkça beklentiler etkilenecek ve anti enflasyonist bir süreç başlayacaktır.

Türkiye açısından, bir istikrar programı uygulamasında, başlangıçta yapılan bir devalüasyon ve ardından döviz kurunu sabitleştirme politikasının izlenmesi şu sonuçları doğurabilecektir.

Başlangıçta kurlarda çok kısa sürede önemli ölçüde artış olması, döviz pozisyonlarındaki açıktan dolayı banka sisteminde istikrarsızlık olasılığının artmasına, dolayısıyla finansal sektörde bir krize yol açabilir. Döviz cinsinden borçlanmış şirketler ve bireyler ödeme gücüne düşebilir. Kurlardaki artışa paralel olarak açık pozisyonundaki bankalar ve diğer kesimler döviz açıklarını kapatmak amacıyla ve spekülasyon amaçlarıyla döviz taleplerini artıracaklardır. Ayrıca bu dönemde kısa vadeli sermaye girişleri de tersine dönecektir. Ekonomideki tüm birimlerin döviz taleplerini artırdığı böyle bir durumda 1994 krizinde yaşandığı gibi, kurların başlangıçta amaçlananın çok üzerine çıkması (overshooting-hedefi aşma veya ani sıçrama) ve döviz rezervlerinin erimesi olasılığı yüksektir. Bu riskler kısa sürede gerçekleşecek ancak kur artışlarının ihracatı artırıcı etkisi gecikmeli olarak ortaya çıkacaktır. Ekonomide dövize endeksli fiyatlar ve ithal girdiler yoluyla üretim maliyetleri de artacaktır. Buda kur artışları gibi fiyatlar genel düzeyinin de daha üst basamaklara tırmanmasına neden olabilir. Yine 1994 yılında yaşandığı gibi döviz kurlarında istikrarın sağlanması ancak reel faiz oranlarının yükseltilmesiyle sağlanabilecektir.

Bu bağlamda, Türkiye Ekonomisinde uygulanacak istikrar programında döviz kurunun nominal çapa olarak kullanılması mümkün görülmemektedir. Bu nedenle döviz kurunu dış rekabeti sağlayacak bir orana göre ayarlamak ve iç ve dış fiyatları uyumlaştırmak amacıyla, gerçekçi bir döviz kuru politikası uygulanması zorunludur.

4. Ücret Politikaları

Ortodoks ve heteredoks nitelikli istikrar politikalarının her ikisi de ücretlerde dondurmaya öngörmektedir. Ücretlerin dondurulması genellikle enflasyonist baskı üzerindeki

aşırı talebin etkisini azaltmak yoluyla önlenmesi için önerilmektedir. İstikrar programı uygulamalarının yükü büyük ölçüde sabit gelirlilerin, ücretleri dondurularak üzerine binmektedir. Ancak ücret politikaları açısından Türkiye'de incelenen dönemin büyük bir kısmında ücretler baskı altında tutulduğundan, istikrar programı uygulamalarının yürürlüğe girmesiyle önemli ölçüde satın alma gücü kaybına uğrayanların katlandıkları fedakarlıkların uzun süre sürdürülmesi veya süreklilik kazandırılması beklenemez. Bu açıdan sorun istikrar programı uygulamasının getireceği yükü hangi sosyo ekonomik grubun taşıyacağıdır. Uygulamada kamu harcamalarının kısılması ve vergi gelirlerinin artırılması konusunda fikir birliği vardır, fakat bu uygulamanın getireceği yükü kimin üstleneceği bir politik tercih olmaktadır. Yükün dağılımı ne kadar eşitsiz ise toplumsal huzursuzluk artmakta ve istenmeyen politik ve sosyal sonuçlara yol açmaktadır. Politik çözüm, toplumun da desteğinin alınması açısından, yükün gelir dağılımını bozmayacak şekilde ve eşitçe paylaşılması olmalıdır.

Toplumsal uzlaşma çerçevesinde, istikrar programı uygulamasının bir zorunluluktan doğduğu, eğer program uygulanmaz ise büyük bir kriz ortamına girileceği ve gelecekte kaçınılmaz olarak çok daha köklü ve maliyetli önlemlerin alınması gerekeceği göstergeler yardımıyla açıklanmalıdır. En zayıf sosyo-ekonomik kesim olan ücretli kesime ise programın uygulanmasıyla, zaman içerisinde alınacak olumlu sonuçlarla birlikte ücretlerinde yapılacak düzenlemelerle ilgili tepkileri giderici bilgiler verilmesi programın başarısında etkili olacaktır.

5. Özelleştirme

Türkiye'nin gündeminde son on yıldır yer tutan özelleştirme konusunun diğer ülkelerdeki geçmişi de çok eski değildir. Dünyada özelleştirme çabaları 1960'lı yıllarda başlamış ve hemen tüm Dünyaya yayılmıştır. Teorik dayanağını monetarist ekolün belirlediği özelleştirme olgusu, kapsamlı bir biçimde ilk kez 1980'li yıllarda Şili, İngiltere, Meksika ve Arjantin'de uygulamaya konulmuştur²³⁹. 1980'li ve 1990'lı yıllarda özelleştirmeler gerek OECD ülkeleri arasında yer alan Yeni Zelanda, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde, gerekse Arjantin, Brezilya, Şili, Gana, Güney Kore, Malezya, Meksika, Nijerya ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde temel bir ekonomi politikası aracı haline gelmiştir. Sayılan ülkelerin çoğunda özelleştirme ile yapılmak istenen, kamu kuruluşlarını özel kesime satmanın da ötesinde özellikle

²³⁹ Osman ŞENER, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları", **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara1994, s.49.

para ve mal piyasalarının liberalleşmesini ve istikrara kavuşmasını, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasını kapsayan geniş ve kapsamlı bir politika değişikliğidir²⁴⁰.

Kesin bir tanımı bulunmamakla birlikte ekonomi bilimi açısından en geniş kapsamda özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması olmaktadır. Özelleştirme daha dar kapsamda ele alınırsa, devletin ekonomik faaliyetlerini gerçekleştiren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir²⁴¹. Türkiye'de de özelleştirmenin ana konusu, devletin, asli görevleri olan ve özel sektör tarafından yüklenilemeyecek savunma, sağlık, eğitim ve alt yapı yatırımlarına yönelmesi ve ekonominin serbest piyasa mekanizması tarafından yönlendirilmesidir. Bunun yanı sıra devlet bütçesi üzerinde KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilerek, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması da özelleştirmenin hedefleri arasında yer almaktadır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise özelleştirmenin temel amacı; Dünya piyasalarına entegre olma ve Avrupa Birliğine tam üyelik hedefi ve gümrük birliği süreci doğrultusunda, ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edilebilir seviyelere getirilmesi ve serbest piyasa koşullarının sağlanması olarak belirlenmiştir. Ayrıca planda KİT'lerin süratle özelleştirileceği ifade edilmiş ve özelleştirmeyle bir yandan sermayenin tabana yayılması ve teknolojik yenilenme sağlanırken, diğer yandan da kamu açıklarının azaltılması, kamunun mali piyasalar üzerindeki baskısının hafifletilmesi ve borç stokunun düşürülmesi hedeflenmiştir²⁴². Özelleştirmeye ilişkin olarak plan ve programlarda hedefler konulmasına ve konunun 1983'ten beri yoğun olarak tartışma ortamı bulmasına rağmen Türkiye'de kapsamlı bir özelleştirme süreci başlatılamamıştır. Bunda, konunun içinde barındırdığı ekonomik, sosyal, hukuki, siyasi ve mali unsurlar nedeniyle karşılaşılan güçlükler etkindir. Ancak Türkiye'de kamuoyu, ilke olarak özelleştirmeyi büyük çoğunlukla benimsemektedir. Fakat yapılan uygulamalara yönelik çeşitli eleştirilerin ve karşı çıkışların mevcut olduğu da bir gerçektir. Ancak asıl sorun, hükümet politikaları düzeyinde sürekli önemli bir yeri olan özelleştirme konusunda, gereken siyasi kararlılığın bir türlü uygulamaya geçirilememesidir. Bu durumun bir yansıması olarak uygulama esaslı geçen 12 yıla rağmen, özelleştirme faaliyetlerine ilişkin yasal ve kurumsal temel

²⁴⁰ A.Yılmaz GÜNDÜZ, "Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye'de Özelleştirme Sonrası Ekonomik Durumun Analizi", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Eylül 1996, s.8.

²⁴¹ Mehmet Sena EKİCİ, Nalan GÜREL, "Amaç ve Yöntemleriyle Özelleştirme", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Eylül 1996, s.37.

²⁴² **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1996-2000, DPT, 1995, s.138.

düzenlemeler istenilen seviyeye oturtulamamış olup halen bu yönde gayretler devam etmektedir.

Türkiye'nin içerisinde bulunduğu ekonomik durum açısından kapsamlı bir özelleştirme sürecinin başlatılması, ortaya çıkacak sonuçlar açısından yararlı olacaktır. Bu fikrin dayanakları şu şekilde özetlenebilir.

Özelleştirme ile serbest piyasa ekonomisi güçlendirilecek ve etkinlik artırılabilecektir. Böylece rekabet ve beraberinde verimlilik artacaktır. Piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışan pazarlarda, kar motivasyonu daha verimli bir yönetim oluşturacak ve her sektörde girişimcilerin eşit şartlarda rekabeti temin edilecektir²⁴³. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve verimliliğin artırılması ile ekonomideki enflasyonist baskılar azaltılacaktır.

Özelleştirmenin halka arz uygulaması ile gerçekleştirilmesi, sermayenin tabana yayılmasını sağlayacaktır. Potansiyel karlılık oranı yüksek olan KİT hisselerinin çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belirli teşviklerle satılması, toplumun bu kesimlerine bir gelir transferi niteliğindedir²⁴⁴. Bu yolla servet dağılımındaki adaletsizlik de bir ölçüde giderilebilir. Ayrıca sermaye piyasasının canlanması, sunulan yeni hisse senetleriyle çeşit ve miktarın artması, yani piyasanın derinlik kazanması sağlanacaktır.

Özelleştirme ile kamunun gelirleri artacaktır. Bu gelirlerde vergilemeye ve uygulanan borçlanma politikalarına alternatif olarak düşünülebilir.

Sıralanan amaçların gerçekleştirilmesi ile özelleştirmeden bütün kesimler ve genellikle ulusal ekonomi kazançlı çıkacaktır.

²⁴³ Ökkeş ÖZUYGUR, "KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Dünyadaki Örnekler", Türkiye'de Özelleştirme Uygulaması Seminerine Sunulan Tebliğ, İTO Yayını, İstanbul 1989, s.43.

²⁴⁴ GÜREL ve EKİCİ, s.43.

6. Dış Ticaret İle İlgili Düzenlemeler

Türkiye'de olası bir istikrar programı uygulaması, makro ekonomik istikrarsızlık eğiliminin maliye ve para politikasının ötesindeki yapısal kaynaklarını ortaya çıkaracaktır. Bu açıdan önemli ithal girdilerini ikame edecek yerli üretimi özendirmek ve sanayi sektöründeki özendirmeleri ihracat şartına bağlamak gibi uygulamalar uzun vadeli istikrar için gereklidir. Türkiye'nin çözüme kavuşturması gereken öncelikli sorunlarından birisi dış ticarettir. İhracatta özellikle son yıllarda bir durağanlaşmanın başladığı görülmektedir. 1996 yılında ihracatın GSMH içindeki payı %12.7'ye, ithalatı karşılama oranında %54.4'e düşmüştür. Bu durum ise döviz kurlarındaki reel değerlenmeden daha çok, verimlilik artışının sağlanamamasından ve iç talebin aşırı canlı olmasından kaynaklanmaktadır. İhracat alanında yeni bir sektörümüz, verimlilik artışı sağladığımız bir alan veya teknolojik gelişme sağlayarak kalite artışı elde ettiğimiz bir ürün bulunmamaktadır. Bunlarda zaman içerisinde ihracatımızın artmasını engellemektedir. Türkiye'nin bugünkü teknolojiyle ve tekstil, gıda, demir-çelik gibi geleneksel ihraç ürünleriyle ihracatta büyük bir atılım yapması zordur. Bugün Afrika ülkelerinin içerisinde bulunduğu bunalım onların Dünya ticaretine az girmesinden kaynaklanmamaktadır. Bu ülkelerdeki temel sorun, bilim ve teknolojiye yeni gelişmeler sonucu geleneksel ihraç ürünlerini ikame eden yeni maddelerin keşfedilmesidir²⁴⁵.

Türkiye'nin uzun vadeli büyüme sürecine girebilmesi için ihracata yönelik sanayisini geliştirecek, ürün çeşitlemesine gidecek, Dünya pazarlarında yer edinmesini sağlayacak adımlar atması gerekecektir. Bu açıdan, bugünkü şartlar aynı kaldığında ve yalnızca kur ayarlamalarıyla ihracatı artırma politikasına güvenildiğinde Türkiye'nin VII. Beş yıllık Kalkınma Planında hedeflediği, 2001 yılında ihracatını 45 milyar dolara çıkarma amacının gerçekleşmesi zor görünmektedir.

Bu çerçevede son yıllarda ihmal edilen ihracata yönelik üretimin teşviki öncelikli önlem olarak ele alınmalıdır. Dünyadaki gelişmeleri yakından izleyen ve küreselleşme olgusunu dikkate alan, GATT ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir teşvik politikası oluşturulmalıdır. İhracatı teşvik etmenin en uygun yolu ise, ihraç fiyatlarına doğrudan müdahale etmeyen,

²⁴⁵ Dündar SAĞLAM, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Neo-Liberal Kalkınma Kuramı", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, S.10, 1995, s.8.

ihracatı yatırım, üretim ve pazarlama aşamalarında destekleyen politikaların seçilmesidir. Bu konuda, gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılan, ihracat kredileri, ihracat sigortası ve uluslararası pazarlamada devletin sağladığı yardım ve garantiler gibi araçların Türkiye'de de kullanımının etkinleştirilmesi ve yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Dış ticarete ve cari işlemlerde son yıllarda gözlenen önemli açıkların bir sürdürülebilirlik sınırı vardır. Bu durumun sürdürülemez olduğu karar alıcılar tarafından da düşünüldüğünden her türlü ithalat talebi büyük ölçüde artmıştır. Günümüz koşulları içerisinde dış ticarete yönelik doğrudan sınırlamalar düşünülmemeyeceğine göre ve serbest ticareti savunmakla birlikte, belirli ölçülerde korumacılık politikaları da uygulanmalıdır. Hangi sektörlerde ne tür korumacılık araçlarının kullanılacağı ve bunların ne kadar süre ile geçerli olacağını gerçekçi bir biçimde tespit edilmesi ve uygulamaya geçirilmesi, Türkiye'nin orta ve uzun vadede sanayileşmesi açısından önemlidir.

7. İdari ve Politik Düzenlemeler

Türkiye Ekonomisinde istikrarsızlığı gidermek için bir istikrar programı uygulaması gereklidir. Bu programın uygulanmasında yukarıda sayılan parasal ve mali tedbirlerin yanında uygulayıcıların kamu kesimini yeniden yapılandırmaları da başarı üzerinde etken olacaktır. Ayrıca uygulayıcılara düşen diğer bir görev yeniden yapılanmayla birlikte, başarı üzerinde en büyük etkenlerden birisi olan siyasi belirsizliğin azaltılması ve toplumsal uzlaşmanın sağlanmasıdır.

7.1. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması ve İdari Düzenlemeler

Kamu kesiminde yeniden yapılanma, yalnızca KİT sisteminin ve yerel yönetimlerin değil, merkezi devlet organları dahil tüm kamu kesiminde yeniden yapılandırma sürecini başlatabilmektir. Bu açıdan bakıldığında, sorunun yalnızca özelleştirme kapsamında ele alınmaması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme kamuyla ilgili tüm sorunların çözülmesi anlamına gelmemektedir. Çözüm yollarının belkide en kolayıdır. İstikrar politikasının başarı ile uygulanması hem siyasetçiden hem de bürokrasiden yüksek bir idari performans istemektedir.

Bu sebeple kamu kesimi reformunun idari teşkilatın etkin, esnek ve yaratıcı çalışma potansiyelini geliştirmesi şarttır. Bugün Türkiye'nin devlet organizasyonuna bakıldığında her sorunu çözecek bir birimin var olduğu görülmektedir. Ancak bu birimler, politikacıların baskıları, teknisyen kadroların yetersizliği, sık sık değiştirilmesi ve duruma göre politikalar izlenmesi nedeni ile çalıştırılmamaktadır. Ayrıca ekonomiyle doğrudan ilgili kurumlar arasında (Hazine, DPT, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı), tam bir koordinasyonun sağlanması gereklidir. Bu açıdan Türkiye Ekonomisinde istikrarın sağlanması amacıyla kurula göre politikaların izlenmesi gereklidir.

7.2. Ekonomik ve Siyasi Belirsizliğin Azaltılması

Günümüz itibari ile Türkiye, ekonomik istikrarsızlık yanında siyasi istikrarsızlıkta yaşamaktadır. Ekonomik ve siyasi istikrarsızlık arasında karşılıklı, güçlü bir etkileşim vardır. Siyasi istikrarsızlık ekonomik etkinsizliğe sebep olabilir, fakat diğer yandan zayıf ekonomik koşullar da hükümetin çökmesi olasılığını artırmaktadır²⁴⁶. Kısa ömürlü hükümetlere sahip ülkeler daha çok kamu borcu biriktirme eğilimindedir ve daha etkinsiz bir vergileme eğilimine sahiptirler. Bu açıdan istikrar programı uygulayacak hükümetin iktidar süresinin kesin olarak uzun bir dönemi kapsamaması gerekmektedir. İstikrar politikalarının sürekliliği açısından iktidar süresi şüpheli veya kısa olan hükümetlerin, uygulayacakları programın kredibilitesi bakımından başarı şansı çok yüksek olmayacaktır. Türkiye'nin siyasi konjonktürü göz önüne alındığında böyle bir ortam bir seçim sonrasında oluşabileceğinden bu dönemdeki bir program uygulamasının başarı şansı daha yüksek olabilecektir. Doğru bir program, doğru zaman ve ortamda, güçlü bir kadro ile istikrarı sağlayabilir.

7.3. Toplumsal Uzlaşmanın Sağlanması

Ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik bir programın başarıya ulaşmasında, toplumun geniş kesimlerinin desteği ve gönüllü iş birliği gereklidir. Uzlaşımın sağlanmasında programda yer alan politikaların iyi hazırlanmış olması ve bunların iyi hazırlandığının, doğru politikalar

²⁴⁶ Alberto ALESINA, Guido TABELLINI (Çev. Jale YALINPALA), "Tarihsel Bakış Açısından Normatif ve Pozitif Enflasyon ve Kamu Borcu Teorileri", *Marmara Üniversitesi İktisat Araştırmaları Dergisi*, C.I, S.2, Ocak 1996, s.21.

olduğunun ve kararlılıkla programın sonuna kadar uygulanacağının toplumun tüm kesimlerine açıklıkla gösterilmesi gereklidir. İstikrar programı uygulaması sonuçta bir zorunluluktur. Ancak toplumun hiçbir kesimi gelirindeki düşüŖe veya programın uygulanmasından doğacak maliyetleri kolaylıkla kabullenmeyecektir. Bu açıdan eğer program uygulanmaz, mevcut konjonktür sürdürülmeye çalışılırsa gelecekte büyük bir kriz ortamına girileceği ve daha maliyetli önlemler alınması gerekeceği topluma anlatılmalıdır. Bu tür bilgilendirme belirsizliğin azaltılmasını ve geleceğe yönelik beklentilerin iyimser olmasını sağlayacaktır. Uzlaşmanın sağlanmasında yalnızca gelir gruplarının değil, aydın grupların, medyanın ve iktisatçı kamuoyunun desteği oldukça önemli olmaktadır. Demokratik rejimde uzlaşma yerine daha fazla çatışma ortamı getiren dayatmacı politikalar istikrarı sağlamada kesinlikle uzun ömürlü olamayacaktır.

SONUÇ

Ekonomilerde görülen dengesizlikleri azaltmak, istikrar sağlamak ve belirli makro ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla ülkeler yapılarına uygun politikalar uygulamaya koymaktadırlar. Genel olarak istikrar politikaları olarak adlandırılan bu politikalarla amaçlanan; ödemeler dengesi sorunlarını ve enflasyonu önleyerek tam istihdama ulaşmaktır. Bu amaçların gerçekleştirilmesinde, her ülkenin kendisi ve koşulları farklı olduğu için istikrar politikası uygulamalarının sonuçları da farklı olmaktadır. Bu açıdan, başarılı olan ülkeler, sorunları doğru tespit edip ekonomilerin yapısına uygun önlemleri alıp uygulayan ülkelerdir. Öncelikle, istikrar politikaların başarısı izlenen politikaların teorik içeriği ile yakından bağlantılıdır.

Ekonomilerde enflasyon ve ödemeler dengesi açıklarını içeren istikrarsızlıklarla mücadele, genelde sıkı para ve maliye politikalarını içeren ortodoks nitelikli politikalarla yapılmaktadır. Bu politikalarda IMF'nin standart tipte önerdiği politikalardan oluşmaktadır. Bu politikalar her ülkeye IMF tarafından standart önlemler olarak sunulmasına karşın sonuçlar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Başarısız olan politika uygulamalarında ortaya çıkan sonuçlar ise büyük üretim ve istihdam düşüşleridir. Kemer sıkma olarak da isimlendirilen bu önlemlerle kamu yatırımlarının kısılması, devalüasyon, faiz oranlarının artması ve dış ticaretin serbestleştirilmesi gibi politikalar hep birlikte üretimin düşmesini veya enflasyonun hızlanmasına neden oluyorsa bu önlemlerin hepsinin bir arada uzun sürede uygulanması rasyonel olmamaktadır. Bu açıdan istikrar politikası uygulamalarının istihdam ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri dikkate alınarak mali çöküşe yol açmayacak ve ekonomiyi tamamıyla öldürmeyecek politika çeşitlendirmelerine gidilmesi gereklidir. Ortodoks önlemlerin bu olumsuzluklarının giderilmesine yönelik olarak heteredoks istikrar politikaları geliştirilmiştir. Genel olarak heteredoks politikalar, gelirler politikası, sabit döviz kuru ve ılımlı para politikasını temel alarak, kamu kesiminde gelir gider dengesini sağlayacak önlemleri de bunlarla birleştirerek ekonomide bir durgunluğa meydan vermeden enflasyonu kontrol altına almayı

öngören politikalar demetini kapsamaktadır. Enflasyonu kronikleştiren beklentilerin kırılması ve böylece enflasyonun gerçek sebeplerinin tespiti ve çözümü için zemin hazırlaması açısından şok tedavi biçiminde uygulanan heteredoks programlarla; enflasyonun gelirler politikasının en katı uygulamaları ile aşağı çekilmesi, enflasyonun gerçek sebeplerini ortadan kaldırmamakta, bunların üzerine gidilmesine olanak tanımaktadır. Özetle heteredoks programların başarısı uzun dönemde istikrarın korunması ile mümkün olmaktadır. 1985 Arjantin Austral Planında görüldüğü gibi enflasyon probleminin ortadan kalktığı yönündeki yanlışlarla uygulamalardan sapmalar enflasyonun kısa sürede yeniden hız kazanmasına neden olmaktadır.

İstikrar politikası uygulamalarının temel özelliği, genellikle bütçe açıklarının GSMH'ya oranının hızla düşürülmesidir. Heteredoks politikalarda, bütçe disiplininin sağlanmasını istikrar önlemlerinin vazgeçilmez unsurları olarak olmaktadır. Bütçe açıklarının istikrar programının başlangıcında tüm olarak ortadan kaldırılması istikrar için gerekli koşul değildir. Önemli olan bütçe açıklarının gelecekteki beklenen yolunun istikrarla bağdaşır olmasıdır. Bu açıdan heteredoks istikrar politikası uygulamaların ortodoks bileşimleri önemli olmaktadır. Yani heteredoks nitelikli önlemlerle uygulamaya konulan maliye politikası önlemleri (harcama kısıcı ve gelir artırıcı) parasal kısıtlamalarla desteklenmelidir. Nominal politikaların eşlik etmediği bütçe kısıntısından enflasyonun etkilenmesini beklemek güçtür.

Türkiye Ekonomisinde son yıllarda yaşanan dengesizliklerin bir nedeni, ekonomi politikası uygulamalarında kurallardan sapmalardır. Para, döviz, sermaye, mal ve emek piyasalarını eş zamanlı dengeleyen duruma göre politikalar izlemek güçtür. İstikrarsızlıkları önleyebilmek amacıyla kurala dayanan politikaların izlenmesi gereklidir. Teorik açıdan araştırmamızda görülen sonuç, Türkiye'nin ekonomi politikası modellerinin hiç bir zaman sistemli, tutarlı bir bütün olarak ne keynesyen ne de monetarist bir modele sahip olmadığıdır. Uygulama, farklı ekonomik düşüncelerin armonisi olarak politika üretmek ve önlemleri bu iki görüşten birine yakıştırmaktan ibaret olmuştur. Küreselleşen Dünyada ve serbest piyasa ekonomisinin kurumlarını oluşturmaya çabalayan Türkiye'de, izlenecek ekonomi politikalarını yalnızca keynesgil temellere oturtmaya çalışmak yeterli olmamaktadır. Ayrıca bir iktisadi düşünceyi ve onun ortaya koyduğu ekonomi politikalarına tek başına ülke ekonomisine uygulamakta mümkün değildir. Bu durum Türkiye içinde geçerlidir. Bu nedenle ekonomideki

darboğazların belirlenmesinde yapısalcı önerileri dikkate alan, monetarist, rasyonel beklentiler teorisini içeren, yeni klasik politika önerilerinin program hazırlanmasında dikkate alınması gereklidir. Türkiye Ekonomisinin yapısı ve gelişmişlik düzeyi politikasızlık politikasının önerilmesine izin vermemektedir. Bu durumda en iyi politika, kurallara dayanan politikaların izlenmesi olmaktadır.

İstikrar politikası uygulamasının teorik çerçevesinin çizilmesi yanında çözüm önerilerinin geliştirilmesi açısından sorunların net olarak ortaya konması gereklidir. Günümüz itibariyle Türkiye Ekonomisinin içerisinde bulunduğu dengesizlikler statik ve yakın geçmişe dayanan sorunlar değildir. Sorunların bir bütünselliği vardır ve yıllar boyunca tekrarlanan hatalardan kaynaklanmaktadır. Türkiye Ekonomisi 20 yılı aşkın bir süredir yüksek enflasyonla gelişmesini sürdürmeye çalışmaktadır. Enflasyon genel olarak paradan kaçışa yol açmakta ve böylece tüketimi artırmakta, reel tasarruf ve yatırımları azaltmakta, dolayısıyla paranın spekülâtif alanlara yönelmesine ve rant ekonomisinin doğmasına yol açarak kaynak kullanımı ve gelir dağılımını bozmaktadır. Ayrıca paranın değerlenmesi sonucu ihracat olumsuz etkilenip ithalat ise kazançlı hale gelerek dış ticaret açıklarının büyümesine neden olmaktadır. Enflasyon olumsuz mali ve sosyal sonuçlara da yol açmaktadır. Mali sonuçları bütçe harcamalarının büyük ölçüde artması ve yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalması ve kamu gelirlerinde büyük aşınmalara neden olmasıdır. Doğurduğu sosyal sonuçlar ise, anarşi, ahlaki değerlerin yitirilmesi ve çeşitli sosyal huzursuzluklardır. Enflasyona karşı çözüm alınmakta gecikildikçe söz konusu sorunlar daha da ağırlaşmakta ve her yeni dönemde enflasyon daha yüksek seviyelerde atalet kazanmaktadır.

Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğundan bu yana karşılaştığı sorunlardan birisi de yeterli döviz rezervlerine sahip olmaması olmuştur. Bu sorun 1930, 1958, 1970, 1980 ve 1994 yıllarında beş kez ağırlaşmış ve her seferinde bir kriz meydana gelmiştir. Dış ticaret, Milli Gelirdeki artışlara paralel bir gelişme gösterememiş ve genelde büyümeyi sürükleyici değil, sınırlayıcı bir rol oynamıştır. Alınan önlemler esas olarak dış ticareti liberalleştirmeye yönelik olmuştur. Bu açıdan döviz gelirlerinin de sürekli ve sağlıklı bir yapıya kavuşturulabilmesi için Türkiye'nin asli döviz kazandırıcı faktör olan ihracata ağırlık vermesi ve sanayileşmesini bu doğrultuda yeniden yapılandırması gereklidir.

Ekonomideki istikrarsızlıklar ekonomi literatüründe genel olarak fiyat istikrarsızlığı ve ödemeler dengesi açıkları olarak iki kısımda incelenilmektedir. Ancak bu dengesizlikleri doğuran veya bu dengesizliklere bağlı olarak ortaya çıkan bir çok alt sorun bulunmaktadır. Özel olarak Türkiye ekonomisine yönelik bu sorunlar araştırma kapsamında belirlenmeye çalışılmıştır. Sonuçta ekonomide istikrarsızlığa yol açan en önemli faktör olarak kamu kesimi açıkları ve bu açıkların finansman biçimi ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu kesimi açıklarının oluşmasında özellikle son yıllarda konsolide bütçedeki bozulma önemlidir. 1996 yılı itibariyle Kamu Kesimi Borçlanma Gereksiniminin % 90'ı konsolide bütçeden doğmaktadır. Konsolide bütçe açığının büyümesi özellikle 1995 yılından itibaren faiz ödemelerindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu eğilimin 1998 bütçesinde de devam ettiği görülmektedir. 1998 bütçesinde faiz ödemeleri bütçe harcamalarının % 40'ını oluşturmaktadır. Yıllar boyunca bütçe açığını kapama yönündeki girişimler, faiz dışı harcamalarda kısıntıya gidilmesiyle sınırlandırılmış ve bu eğilim 1998 bütçesinde de sürdürülmüştür. Halbuki bu anlayış yıllardır hakim olmasına karşılık enflasyonist süreç durdurulamamaktadır. Ayrıca personel ödemeleri ve yatırımlarda gerçekleştirilen kısıntılarda da dip noktaya gelinmiştir. Bu yönüyle bu kalemlerde esnekliğin söz konusu olmadığı ve daha fazla yapılacak kısıntının talep kısıcı etkisinin olmayacağı ve politik süreçte Hükümeti zorlayacağı görülmektedir. Bütçedeki bozulmanın bir diğer nedeni de son yıllarda Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferlerdeki artıştır. Bu açıdan Türkiye'nin acil olarak Sosyal Güvenlik Reformuna da ihtiyaç vardır.

Günümüz itibariyle kamu kesimi açıklarının istikrarı bozucu etkisi yanında bu açıkların finansman biçimi de istikrarsızlığı doğuran bir başka faktör olmaktadır. Toplam bütçe harcamalarının %40'ının borç faizi ödemelerine ayrıldığı, ancak transfer yapılan bu kesimlerin talebini kısıcı herhangi bir vergi önleminin alınmadığı bir bütçenin istikrar sağlayamayacağı açıktır. Bu nedenle devletin asli gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin giderek aşındığı ve uzun yıllardır devam eden borç yönetimi politikasını sürdürmeye devam edeceği görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin kapsamlı bir vergi reformunu gerçekleştirmesi gerekliliği kaçınılmazdır.

Kamu kesiminin yüksek borçlanma gereksinimi karşısında etkin bir para politikasının da uygulanmadığı görülmektedir. Finansal liberalizasyon ve yüksek reel faiz politikası sonucu ülkeye yönelik kısa vadeli yabancı sermaye akımının artması merkez bankası bilançosunun

büyük oranda dolarize olmasına yol açmıştır. Ayrıca yine merkez bankası bilanço aktifinin büyük bir kısmının kamuya açılan kredilerden oluşması, aktif büyümesinin kontrol dışına çıkmasına yol açmıştır. Bu bilanço yapısıyla merkez bankasının etkin para politikası uygulaması imkansızlaşmaktadır.

İstikrarsızlığa yol açan diğer bir faktör 1989 yılından itibaren TL.'ye tanınan konvertibiledir. Bu kararın sonucu olarak finansal liberalizasyon ile birlikte Türkiye kamu ve dış açıklarını son derece kaygan olan kısa vadeli sermaye hareketleri ile finanse etmeye başlamış ve bu paraya olan bağımlılığı yıllar boyunca artmış ve bu artışı sürekli kılacak politika uygulamalarını zorunlu olarak sürdürmüştür.

Uzun yıllardır süren, sayılan bu dengesizlikler etkisini işsizlik ve gelir dağılımı üzerinde göstermektedir. İşsizlik oranı %12-15 aralığında gerçekleşmekte ve istihdamın büyük bir çoğunluğu (%46) tarımdadır. Hizmet sektöründe de istihdam edilenlerin oranı toplam işgücünün %32'si civarındadır. Hizmet sektörü ise ileri bir sanayiye besleyen, teknoloji düzeyi yüksek bir sektörde değildir. Türkiye'nin 20 yılı aşkın bir süredir yüksek enflasyon yaşamasına bağlı olarak gelir dağılımının da son derece adaletsiz ölçülerde bozulduğu görülmektedir.

Türkiye'de bütçe açıklarının en büyük nedeni olarak kayıt dışı ekonominin boyutları görülmektedir. Kayıt dışı ekonominin boyutlarını tahmin etmeye yönelik araştırma sonuçlarına göre bu ekonominin GSMH'nın %7'si ile %35'i arasında değişen bir büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir.

Ekonomik istikrarsızlık sonuçta politik istikrarsızlığı da doğurmakta ve toplumda da marjinal görüşlerin büyük ölçüde yer bulmasına neden olmaktadır. Politik sistemde her konudaki kısa dönemci anlayış toplumun tüm kesimlerini de etkilemekte ve istikrarı sağlamaya yönelik çabalarda kısa dönem hedefleri gözetilen politikalarından oluşmakta, sonuçta dengeler tamamıyla bozulmaktadır. Türkiye'de örgütlü toplumsal tepkilerin olmaması da dengelerin sağlanması yönündeki baskıların oluşmamasına neden olmaktadır.

Görüldüğü gibi Türkiye'nin sorunları ağırdır ve çözümün daha fazla ertelenmesine yönelik esneklik artık kalmamıştır. Bu açıdan, kanımızca tüm sorunları kavrayan çözüme yönelik politikaların bir program çerçevesinde yürütülmesi gereklidir. Bu güne kadar uygulanan tüm istikrar programları bir kriz neticesinde oluşturulmuş ve uygulamaya konulmuştur. Ancak yaptığımız analizlerde, Türkiye'nin oldukça uzun bir süredir ismine "sürekli kriz" diyebileceğimiz bir kriz ortamında bulunduğu görülmektedir. Kriz henüz dip noktasına ulaşmamıştır. Bu açıdan kriz dayanılmaz koşullara gelmeden ve artık tahammül sınırlarını aşmadan önlemlerin alınması gereklidir. Çünkü yine yaşanan tecrübelerden çıkan sonuç kriz bu noktaya geldiğinde alınan önlemlerin içeriği çok önemli olmamakta ve dayatma ile her türlü politika kabullendirilebilmektedir. Bu açıdan bir istikrar programı çerçevesinde, alınacak önlemlerle ilgili olarak toplumun tüm kesimlerinin görüşü ve desteği alınmalı yani toplumsal uzlaşma sağlanmalıdır. Bu, istikrar programının başarısında en önemli kısıt olmaktadır. Toplumsal uzlaşının sağlanması yanında, kanımızca istikrar programının başarısında diğer önemli bir etkende, uygulanacak programın felsefi bir temele dayanmasıdır. Tartışılmakla birlikte 24 Ocak kararlarının başarılı yönlerinin altında bu etken vardır. 24 Ocak kararları ekonomiyi dışa açacağını demiştir ve büyük ölçüde başarılı olmuştur. Aynı şekilde uygulanacak bir programda kendisine bir temel hedef seçmelidir. Bu hedefte bugünkü şartlarda kamuyu küçültmek fakat devletin düzenleyici işlevlerini etkinleştirmek olabilir.

İstikrar programının tipi konusunda Türkiye'nin heteredoks şok bir programı kaldıramayacağı görülmektedir. Uygulanacak programın orta veya uzun vadeli olması ve yükün olabildiğince adil dağıtılması gereklidir. Türkiye'nin sıkı bir gelirler politikası uygulamasına imkan yoktur. Alınması gerekli tüm önlemler düşünüldüğünde hepsinin reform niteliğinde olduğu görülmektedir. Bu açıdan programın tedrici olması önemlidir.

İstikrar programı uygulaması özünde kamu dengesinin sağlanmasıdır. Bu açıdan günümüze kadarki uygulamalarda bir kenara bırakılan maliye politikasına özel bir önem atfetmek gerekmektedir. Öncelikli olarak bu alanda yapılması gereken, vergi reformunun gerçekleştirilmesidir. Vergi reformundan da öncelikle anlaşılması gereken, vergi dışı alanların (kayıt dışı ekonomi) kavranması ve vergi idaresinde (denetim) yapılacak düzenlemeler olmalıdır. Yoksa vergi oranlarının arttırılması veya azaltılması ve yeni vergiler salınması değil.

İkincisi, ülkenin uzun yıllardır bir ayağını dayadığı borçlanma politikalarında radikal dönüşümlerin gerçekleştirilmesidir. Kamunun iç ve dış borçlanmalarına kesinlikle sınırlamalar getirilmeli ve ülkede tasarruf düzeylerini arttırıcı her tür önlem alınmalıdır. Son 10 yılı aşkın süredir tartışılmasına rağmen gerçekleştirilemeyen özelleştirmede bu kapsamda ivedilikle gerçekleştirilmelidir.

İstikrar programı uygulanmasında politikalar arasında dikkat edilmesi gerekli en önemli noktada para ve maliye politikaları arasında uyum sağlanması olmaktadır. Uyumdan anlaşılması gereken, sıkı para politikası uygulanırken bütçe disiplininin de sağlanmasıdır. Bu açıdan Türkiye’de en büyük kısıt para politikasının etkinliğinin sağlanabilmesi olmaktadır. Para politikasını yürüten merkez bankasının bilançosuna bakıldığında, bilançonun büyük oranda dolarize olduğu ve kamu kredileri nedeniyle aktif büyümenin kontrol edilemediği görülmektedir. Öncelikle merkez bankasının para politikası üzerinde etkinliğinin artırılması sağlanmalıdır. Bu bağlamda merkez bankasının özerkliğinin sağlanması veya para kurulu uygulamaları düşünülebilir.

İstikrar programı çerçevesinde Türkiye Sanayiinin ihracata yönelik yeniden yapılanması da sağlanmalıdır. İhraç mallarında çeşitlenmeye gidilmeli ve ihracatın, geleneksel bir kaç maddeye bağlı olarak gelişmesini sürdürmesinin beklenmesi engellenmelidir.

Söz konusu önlemler mucize sayılacak politika demetleri veya yeni keşfedilmiş politikalar değildir. Ancak uygulamada hiçbirisinin gözardı edilmemesi gereği vardır. Türkiye’nin tüm bu politikaları toplumsal uzlaşa çerçevesinde kararlılıkla uygulamaya gereksinimi vardır. 21. yüzyıla çok kısa bir süre kala Türkiye gelişimini geçmişten bu yana sürdürdüğü çizgide sürdüremez. Bu açıdan ekonomik alanda dengeleri sağlayıcı tüm politikaları acilen uygulamaya koymalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKDİŞ, Muhammet :“Arz Yönlü İstisatçıların Enflasyon Yaklaşımları ve Türkiye’deki Faiz Oranları”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.8, Ağustos 1991.
- AKDİŞ, Muhammet :**Para Politikalarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Türkiye**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, No:2, Afyon 1996.
- AKTAN, Coşkun Can :“Çağdaş İktisadi Düşünceler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi**, C.5, S.1-2, 1990.
- AKYÜZ, Yılmaz :“Money and Inflation in Turkey 1950-1968”, **Ankara Üniversitesi, SBF Yayınları**, No:361, Ankara 1973.
- ALESİNA, Alberto :“Tarihsel Bakış Açısından Normatif ve Pozitif Enflasyon, Kamu Borcu Teorileri”, **Marmara Üniversitesi İktisat Araştırmaları Dergisi**, C.I, S.2, Ocak 1996.
- TABELLİNİ, Guido (Çev.Jale Yalımpala)
- ALTUĞ, Osman :“Ekonominin Yarısı Yer Altında”, **Forum**, Şubat 1994.
- ALTUĞ, Osman :“Kayıt Dışı Ekonomi”, **Ankara Sanayi Odası Dergisi**, Aralık 1993.
- APAK, Sudi :**Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları**, Anahtar Kitaplar, Ekim 1993.

- ARIKAN, Zeynep :“Kayıtdışı (Vergilenmeyen) Ekonomi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.10, 1995.
- ARTUN, Tuncay : **Türk Mali Sistemi 1980-1984, Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Türkiye Ekonomisi 1980-1985**, İkinci Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1985.
- ASLAN, Erdal :“Devlet İç Borçlanması”, **İktisat, İşletme ve Finans Dergisi**, Yıl:7, S.70, Ocak 1982.
- ATAÇ, Beyhan :**Kuramda ve Türkiye’de İstikrar Politikası Açısından Parasal ve Mali İşlemler**, Anadolu Üniversitesi, İTİA Yayını, No:131/153, Eskişehir 1984.
- ATAÇ, Beyhan :“İstikrarın Sağlanmasında Çağdaş Makro Ekonomik Tartışmalar”, **Anadolu Üniversitesi, İİBF Dergisi**, C.II, S.1, Ocak 1984.
- ATAÇ, Beyhan :**Maliye Politikası**, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir 1991.
- ATAÇ, Beyhan :“Türkiye’de 1964-1990 Döneminde Kamu Harcamaları Bileşiminin Analizi”, **Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar**, 3. İzmir İktisat Kongresi, 1993.
- ATAÇ, Engin
- ATAMTÜRK, Burak :“Türkiye’de Finansman Politikası ve Kriz İlişkisi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.9, 1995.
- BAŞOL, Koray :**Türkiye Ekonomisi**, AÖF Yayınları, Eskişehir, Kasım 1995.

- BATIREL, Ömer Faruk :**Maliye Politikası ve Gelişmekte Olan Ülkeler**, Garanti Matbaacılık ve Neşriyat, İstanbul 1984.
- BERKSOY, Taner :**İMF İstikrar Politikaları ve Türkiye**, Savaş Yayınları, Ankara 1982.
- BLEJER, Mario I. :“High Inflation, Heterodox Stabilization and Fiscal Policy”,
CHEASTY, Adrienne **World Development**, No:8, Vol.16, 1988.
- BLEJER, Mario I. :“Some Lessons From Heterodox Stabilization Programs”,
CHEASTY, Adrienne **Finance and Development**, No:3, Vol.25, September 1988.
- BLEJER, Mario I. :“Fighting Hyperinflation, Stabilization Strategies in Argentina
LIVIATAN, Nissan and Israel”, **IMF Staff Paper**, 1987.
- BORATAV, Korkut :**1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1991.
- BORATAV, Korkut :**Krizin Gelişimi ve Türkiye’nin Alternatif Sorunu**, İstanbul 1984.
- BORATAV, Korkut :“Türkiye’yi Adeta Bir Borsaya Dönüştürdüler”, **İktisat Dergisi**, Mayıs-Haziran 1994.
- BOZKURT, Rüştü :**Çözülme, Örülme ve Krizler Üzerine**, Eskişehir Sanayi Odası Yayını, S.275, Ağustos 1996.
- ÇAKMAN, Kemal :“On Stabilization and Liberalization Policies With References to
ÇAPAN, Demet Argentinian and Israeli Experiences”, **Yapı Kredi Economic Review**, No:4, Vol.4, January 1991.

- ÇİFTÇİOĞLU, Serhan :“Türkiye Ekonomisinde Krizin Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı İle Analizi”, **Ekonomik Yaklaşım**, C.5, S.12, 1994.
- ÇOBANOĞLU, Cem :“Türkiye Ekonomisinin Gündemi”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Aralık 1993.
- ÇOLAK, Ömer Faruk :“5 Nisan ve Merkez Bankası”, **Ekonomik Forum**, Ağustos 1994.
- ÇUBUKÇU, Tuğrul :**Enflasyon Teorisi ve Türkiye’de Enflasyon**, Hacettepe Üniversitesi İİBF Yayını, 1983.
- ÇUBUKÇU, Tuğrul :“İstikrar Politikalarının Tutarlılığı”, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.III, S.1-2, 1985.
- DERDİYOK, Türkmen :“Türkiye’nin Kayıt Dışı Ekonomisinin Tahmini”, **TOBB, İktisat Dergisi**, Ekim 1990.
- DİLİK, Sait :“1964 Yılında Türkiye Ekonomisinin Gelişimi, İktisadi Durgunluktan Enflasyoncu Bir Eğilime”, **SBF Dergisi**, C.XX, S.4, Ankara 1965.
- DOĞAN, Yalçın :**İMF Kıskaçında Türkiye 1946-1980**, Toplum Yayınevi, Ankara, 1980.
- DORNBUSCH, Rudiger :“Lessons From Experiences With High İnflation”, **The World Banc Economic Review**, No:1, Vol.6, January 1992.
- DORNBUSCH, Rudiger :**Macroeconomics**, Fourth Edition, Mc Graw Hill International Editions, New York, 1987.
- FISHER, Stanley

- EKİCİ, Mehmet Sena :“Amaç ve Yöntemleriyle Özelleştirme”, **Banka ve Ekonomik**
GÜREL, Nalan **Yorumlar Dergisi**, Eylül 1996.
- EKİNCİ, Aykut :**Günümüzde Dünyada ve Türkiye’de Korumacılık**
Politikaları ve Uygulamaları, Basılmamış Doktora Tezi,
Eskişehir 1997.
- EKİNCİ, Nazim Kadri :“Para Politikası, Faiz ve Döviz Kuru”, **İşletme ve Finans**
Dergisi, S.58, Ocak 1991.
- EKZEN, Nazif :**1946-1958-1970 Devalüasyonları**, Ankara 1971.
- ERCAN, Özcan :“Ekonomi Nereye Koşuyor”, **Milliyet Gazetesi**, 5 Nisan 1994.
- ERDOST, Cevdet :**İMF İstikrar Politikaları ve Türkiye**, Savaş Yayınları, Ankara,
1982.
- ERSEL, Hasan :“Para Politikası Uygulamaları ve Para Miktarı” **İşletme ve**
Finans Dergisi, S.78, Eylül 1992.
- ESEN, Oğuz :“Hiperenflasyon Korkusu ve İstikrar Programları”, **Ekonomik**
Yaklaşım, C.4, S.8, İlkbahar 1993.
- ESER, Uğur :“ABD Ekonomisi ve Reaganomics’in Mirası”, **Mülkiyeliler**
Birliği Dergisi, S.9, 1989.
- ESER, Uğur :“Türkiye’de Finansal Serbestleşme Deneyiminin Öğrettikleri ve
- Reel Ekonomi”, **İktisat Dergisi**, S. 363, Ocak 1997.
- EVANS, Michael K. :**The Truth About Supply-Side Economics**, Basic-Books
Inc.New York 1984.

- EVGİN, Tülay :“1994-1997 Ekonomi Analizi”, **Ekonomik Vizyon**, 1997.
- GERNİ, Cevat :“Türkiye’de 1980-1990 Döneminde Uygulanan İstikrar Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar**, 3. İzmir İktisat Kongresi, 1993.
- GILDIAZ, Francisco :“One Year of Solitude: Some Pilgrim Issues About Mexico’s.1994-1995 Crisis”, **The American Economic Review**, Vol.86, No:2, May 1996.
- CARSTENS, Agustin
- GÜLTEKİN, Mehmet :“Türkiye’de Mali Reform”, **Maliye Gelirler Kontrolörler Derneği Vakfı Yayını, PANEL**, İstanbul, 15 Mayıs 1996.
- GÜNDÜZ, A.Yılmaz :“Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de Özelleştirme Sonrası Ekonomik Durumun Analizi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Eylül 1996.
- HEYMANN, Daniel :“The Austral Plan”, **The American Economic Review**, May 1987.
- HİÇ, Mükerrerem :“Türkiye’nin Para Politikası ve Ekonomik Gelişmesinin Ana Hatları, 1950-1970”, **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Meseleleri**, İstanbul Üniversitesi Yayını, No:298, İstanbul 1971.
- HİÇ, Mükerrerem :**Türkiye Ekonomisinin Analizi**, İstanbul 1980.
- KANSU, Günal :“98 Bütçesi İstikrar Getirir mi?”, **Dünya Gazetesi**, 11 Kasım 1997.
- KARLUK, Rıdvan :**Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim ve Yapısal Değişim**, Eskişehir 1994.

- KARLUK, Rıdvan :**Türkiye Ekonomisi**, İstanbul 1996.
- KARSAK, Ertuğrul :“Meksika’da Yaşanan Ekonomik Gelişmeler ve Diğer Gelişmekte Olan Piyasalara Etkileri”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.6, 1995.
- KAZGAN, Gülten :“Paket Çok Yetersiz...”, **İktisat Dergisi**, Mayıs-Haziran 1994.
- KAZGAN, Gülten ve Diğerleri :**Türkiye’de Gelir Dağılımını Bozan Etmenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar**, TOBB Yayınları, Ankara 1992.
- KIGUEL, Miguel A. :“Inflationary Rigidities and Orthodox Stabilization Policies: Lessons From Latin America”, **The World Banc Economic Review**, Vol.11, No:3, 1988.
- LIVIATAN, Nissan
- KORKMAZ, Esfender :“1998 Bütçesi Enflasyonu Nasıl Etkiler?”, **İstanbul Ticaret Gazetesi**, 5 Aralık 1997.
- KILIÇBAY, Ahmet :**Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ya.No.263, 1994.
- KİLİTKİRAN, Osman :**İstikrar Programı İle İlgili Ders Notları**, 1981.
- KIRMANOĞLU, Hasan :“Türkiye Ekonomisi Üzerine I”, **Trend**, 26 Aralık 1993.
- KIRMANOĞLU, Hasan :“Türkiye Ekonomisi Üzerine II”, **Trend**, 4 Ocak 1994.
- KOZANOĞLU, Hayri :“Meksika’da Kriz ve Gelişmeler”, **İktisat Dergisi**, Nisan-Mayıs 1997

- KRIEGER, Ronald A. :“Arz Yönlü İktisat”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**,
(Çev.Coşkun Can Aktan) C.7, S.1, 1992.
- LIAQUAT, Ahmet :“Stabilization Policies in Devoloping Countries” **The World
Banc Research Observer**, January 1986.
- LIPSEY, Richard G. :**İktisat 2**, Bilim Teknik Yayınevi, 1986.
- STEINER, Peter O.
ve Diğerleri
(Çev.Ahmet Çakmak)
- LITTER, Lawrance S. :**Money**, Basic Books İnc. Publishers, New York 1973.
- SILBER, W.L.
- MUTH, John.F. :“Rational Expectations and the Theory of Price Movement”;
Econometrica, Vol.29, No:3, July 1961.
- OKTAR, Suat :“Meksika’da Finansal Kriz”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar
Dergisi**, S.4, 1995.
- OKTAR, Suat :“Hiperenflasyon ve Heteredoks İstikrar Politikaları”, **Banka ve
Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.7, 1995.
- OKTAR, Suat :“Seçim Ekonomisi ya da Ekonominin Politizasyonu”, **Banka ve
Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Nisan 1996.
- ORHAN, Osman Z. :**Başlıca Enflasyon Teorileri ve İstikrar Politikaları**, Filiz
Kitabevi, İstanbul 1995.
- OYAN, Oğuz :**Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları ve Alternatif
AYDIN, A.Rıza Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara 1991.

- OYAN, Oğuz :“Bütçelerin Değişen Yapısı”, **İktisat Dergisi**, S.363, Ocak 1997.
- OYAN, Oğuz :“Türkiye’de Kamu Gelirleri Sisteminde Yapı Değişimi ve Reform Gereksinimi”, **Gelişme Stratejileri ve Makroekonomik Politikalar**, 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT, Haziran 1992.
- ÖKSÜZ, Suat :**Türkiye’de Para ve Dış Denge**, EİTİA Yayını, Eskişehir, 1980.
- ÖNİŞ, Ziya :**Türkiye’de Dış Ticaret Politikaları ve Dış Borç Sorunu, 1980-1988**, İTO Yayını, Kasım 1989.
- ÖZAR, Şemsa :“İMF Programları ve Gelir Dağılımı”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, S.7, 1995.
- ÖZATAY, Fatih :**1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, TÜSİAD Ya. No:T/96-1/189, Ocak 1996.
- ÖZTÜRK, Emin
SAK, Güven
- ÖZEREN, Suat :“Makro Ekonomik Politikalar ve İstihdam”, **Ekonomik Yaklaşım**, C.4, S.10, 1993.
- ÖZMUCUR, Süleyman :**İstikrar Politikaları**, Avcıol Basım Yayım, İstanbul 1991.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl :**Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi**, Bağlam Yayınları, İstanbul 1996.
- ÖZTÜRK, Emin :“Kur Hareketleri, Dış Ticaret Açığı ve Merkez Bankası Politikaları”, **İşletme ve Finans Dergisi**, S.91, Ekim 1993.

- ÖZUYGUR, Ökkeş :“KİT”lerin Özelleştirilmesi ve Dünyadaki Örnekler”, **Türkiye’de Özelleştirme Uygulaması Seminerine Sunulan Tebliğ**, İTO Yayını, İstanbul 1989.
- PARASIZ, M.İlker :**Kriz Ekonomisi**, Bursa 1995.
- PARASIZ, M.İlker :“Monetarist Keynesgil Tartışması”, **Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.6, S.1, Nisan 1985.
- PARASIZ, M.İlker :**Makro Ekonomi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Mart 1991.
- PARASIZ, M.İlker :**5 Nisan 1994 İstikrar Kararları, Nedenleri ve Olası Etkileri**, BUSİAD, Ya. No.13, 1994.
- PASTORE, J.M.D. :“Commentary on Recent Experience in the Southern Cone Argentina”, **A World Banc Symposium**, Ed. Mario I.BLEJER, 1983.
- PAYA, Merih :**Fiyat İstikrarı İçin Alternatif Stratejiler**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul 1977.
- PAYA, Merih :**Para Teorisi ve Para Politikası**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994.
- PETERSON, Wallace C. :**Gelir İstihdam ve Ekonomik Büyüme**, New York 1962.
(Çev.Servet Mutlu)
- PİRİMOĞLU, Baki :**Para Politikası**, Eskişehir 1991.
- REICHMANN, T.M. :“Experience With Programs of Balance of Payments Adjustment:
STILLSON, R.T. Stand-by Arrangements in the Higher Credit Tranches 1963-1972”, **IMF Staff Papers**, Vol.25, 1978.

- SAATÇI, Cevdet :“Türkiye’de Bankacılık Sistemi İçinde Küçük Bankalar ve
ÇOLAK, Ömer Faruk Üstlendikleri Döviz Riski”, **Ekonomik Yaklaşım**, C.5, S.12,
1993.
- SACHS, Jeffrey :“The Bolivian Hyperinflation and Stabilization”, **American
Economic Review**, No:2, Vol.77, May 1987.
- SAĞLAM, Dündar :“Meksika Ekonomik Krizi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar
Dergisi**, Ocak 1996.
- SAĞLAM, Dündar :**Türkiye Ekonomisi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ankara
HEPER, Fethi 1985.
- SAVAŞ, Vural :“Keynesyen Teoride Paranın Rolü”, **İktisat Politikası Seçme
Çeviriler**, İstanbul 1982.
- SAVAŞ, Vural :**Keynesyen İktisat Yıkılırken**, Beta Yayınları, İkinci Baskı,
İstanbul 1986.
- SAVAŞ, Vural :**Politik İktisat**, Beta Basım Dağıtım AŞ., İstanbul 1986.
- SAVAŞ, Vural :**Türkiye Ekonomisi ve İstikrar Politikaları 1980-1985, Dış
Ticaretimizin Yapısı 1977-1985**, Marmara Üniversitesi Türkiye
Ekonomisi Araştırma Merkezi, İstanbul 1986.
- SAVAŞ, Vural :**Anayasal İktisat**, İkinci Baskı, İzmir 1993.
- SCHULZE, Nergis :“Türkiye’de İş Gücü Piyasası, İşsizlik ve İstihdam Politikaları”,
İktisat Dergisi, Şubat 1997.

- ŞENES, Osman :“Dünyada Özelleştirme Uygulamaları”, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara 1994.
- SEVİĞ, Veysi :“Türkiye Ekonomisinin Bugünkü Durumu, Bu Duruma Nasıl Gelindi?”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mayıs 1996.
- SEYİDOĞLU, Halil :**Uluslararası İktisat**, 7. Baskı, İstanbul 1990.
- SÜER, Yahya Canalp :“Türkiye Ekonomisi Kara Delik Girdabında”, **Paramatik**, 11 Mayıs 1987.
- ŞIKLAR, İlyas :**Gelişmekte Olan Ülkelerde Finansal Liberalizasyon ve Ekonomik İstikrar**, Eskişehir 1991.
- TAYLOR, Lance :**Structralist Macroeconomics: Applicable Model for the Third World**, Basic Books Inc. Publishers, New York 1983.
- THORP, Rosemary :**Inflation and Stabilization in Latin America**, Holmes Meiers, New York 1979.
- WHITHEAD, Laurance
- TOGAN, Sübidey :**1980’li Yıllarda Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaretin Liberalizasyonu**, Türk Eximbank Araştırma Dizisi 1, 1993.
- TUFAN, Altan :**Bilanço Dergisi**, Şubat-Mart 1992.
- TURAL, Aziz :**Devlet Borçları**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı A.P.K.K. Yayınları, No:1992/325, Ankara 1992.

- TÜREL, Oktar :“Türkiye’de İstikrar Paketleri, Çözumsuzlük ve Arayışlar”, **İktisat Dergisi**, S.358, Ağustos 1996.
- TÜREL, Oktar :“Ekonomik İstikrar Politikalarına Genel Bir Bakış”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınları, Ankara 1984.
- TÜRKCAN, Ergün
BORATAV, Korkut :**Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler**, Yurt Yayınları, İstanbul, Ekim 1994.
- UYGUR, Ercan :“Enflasyonun Aktörleri Faktörleri ve Antienflasyonist Politikalar”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, S.91, Ekim 1993.
- YALMAN, Galip :“Gelişme Stratejileri ve Stabilizasyon Politikaları”, **Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım**, Yurt Yayınları, 1994.
- YELDAN, Erineç :“Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Dağılımını Belirleyen Makroekonomik Süreçler”, **İktisat Dergisi**, Eylül 1996.
- YILDIRIM, Kemal :**Talep Yanlı Makro Ekonomik Politikaların Etkinliği**, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayını, No. 96, Eskişehir 1992.
- YILMAZCAN, Dilek :**Türkiye’de Mali Reform**, Maliye Gelirler Kontrolörleri Yayınları, Panel, 1996.
- _____ :**International Currency Review**, Vol. 16, No.6, 1985.
- _____ :**International Currency Review**, Vol. 15, No.1, 1984.

:International Currency Review, Vol. 18, No. 2, 1987.

:The Economist, April 25 1987.

:The Economist, June 20 1987.

:The Economist, October 8 1994.

:The Economist, February 11 1989.

:IMF International Statistics Yearbooks, 1992.

:"Yeni Lira Tartışmaları, Arjantin ve İsrail Deneyimleri", Genç Ekonomi, 1997/13.

:Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963-1967, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 1963.

:1971 Programı Sonuçları, DPT, 1972.

:1958 ve 1970 Devalüasyonlarının Karşılaştırılması, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları.

:Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1985, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara 1979.

:İktisadi Rapor, Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Borsalar Birliği, 1987.

:İstatistik Göstergeler, DİE, 1923-1995, Ankara 1996.

:1994 Gelir Dağılımı: Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketi Sonuçları, DİE.

:1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT, Ankara 1990.

:VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, DPT 1995.

:"Vergi Potansiyelimiz, Kayıplarımız", İSO Dergisi, S.374, Mayıs 1997.

:Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, İSO, Özel Sayı, Eylül 1996.

:Ekonomik Rapor 1993, TOBB, 1994.

:TCMB Üç Aylık Bültenleri.

:1998 Yılı Programı, T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 1997.