

T.C
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

HAZIRLAYAN
AHMET GÜMÜŞ

TÜRKİYE’NİN BORÇLANMA SORUNUNDA IMF
POLİTİKALARININ İNCELENMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ YÖNETİCİSİ
YRD. DOÇ.DR. NESRİN YILDIRIM

KIRIKKALE
2009

KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Ahmet Gümüş tarafından hazırlanan “ TÜRKİYE’NİN BORÇLANMA SORUNUNDA IMF POLİTİKALARININ İNCELENMESİ” adlı tez çalışması, jürimiz tarafından, öğrenim gördüğü İktisat Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak oybirliği/ oyçokluğu ile kabul edilmiştir. 16/ 02/ 2009

Başkan

Doç. Dr. Mustafa ACAR

Üye

Yrd. Doç. Dr. Nesrin YILDIRIM

(Danışman)

Üye

Yrd. Doç. Dr. Sara ONUR

ÖZET

İstikrar programları bir ülkede istikrarsızlık yaşandığında uygulanan programlardır. İstikrarsızlık ise, aşırı dış borç batağında ve ödemeler dengesi problemini halledememiş yüksek enflasyon görülen ülkelere has bir özelliktir. İşte, istikrar programları, var olan istikrarsızlık halini kaldırma noktasında devreye girmektedir. Türkiye de her gelişmekte olan ülke gibi (örn, Meksika) dünyadaki olumsuz gelişmeler ve ülke içindeki siyasal çalkantılar yüzünden bu gibi sorunlarla karşılaşmıştır. Bu durum borç yönetimi konusunda sağlam adımların atılmasını ve herhangi bir kriz anında risk yönetiminin uygulanması zorunluluğu ortaya koymuştur.

1975 ve sonrası yıllarda Türkiye aşırı borç yükü altında kalmış ve borç bunalımı içine düşmüştür. 1980 yılında alınan birtakım radikal ekonomik kararlarla bu olumsuz tabloyu ortadan kaldırmak için birtakım çalışmalar yapılmıştır. Türkiye dışa dönük, ihracata dayalı ekonomik politika gereği sık sık devalüasyonlara başvurmak zorunda kalmıştır. Ancak, tüm bu politikalara rağmen, uygulamaya konan istikrar programlarının ekonomi için gerekli dış finansman sorununun çözümünde amacına ulaşamadığı görülmektedir. Aksine, ülkemizin dış finansman gereği her geçen yıl artmıştır. Kısa vadeli ve maliyeti yüksek borçların toplam borçlar içindeki ağırlığının 90'lı yıllarda arttığı, 2000'li yıllarda ise bu görüntünün değiştiği görülmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'de uygulanan istikrar programları incelenmiş, buna ek olarak Türkiye ve Meksika'da uygulanan istikrar programlarının da bir karşılaştırılması yapılmıştır. Meksika'nın örnek ülke olarak alınmasında, bu ülkede uygulanan politikalar ile Türkiye'nin uyguladığı politikalar arasında ortak noktalar olması ve makro göstergeler itibariyle iki ülke özelliklerinin benzer oluşudur. Karşılaştırmalı analiz sonucunda, IMF'nin tavsiyesi niteliğinde gelişmekte olan ülkelere uygulanan istikrar programlarının her ülkede aynı sonucu vermediği ortaya çıkmaktadır. Bu ise ülkelerin ekonomik yapılarının ve çevre şartlarının farklılığından kaynaklanmaktadır. Bu bulgu, istikrar programlarına getirilen eleştirilerin haklılığını kısmen de olsa, ispatlamaktadır. Ancak, unutulmaması gereken nokta; tavsiye niteliğindeki kararları, süzgeçten geçirip, kendisine uygun hale getirmekle tek sorumlu olanlar, sadece ülkelerin kendileridir.

Anahtar Kelimeler: İstikrar Programları, IMF, Meksika Modeli, Borçlanma, Borç Yönetimi.

ABSTRACT

Stabilization programs are the programs applied when instability is observed in a country. Instability is incidental to the countries which are in external debt bottlenecks and have problems with balance of payments and high inflation. Stabilization programs step in when it is necessary to get rid of instability situation. As in almost all developing countries (for instance, Mexico) Turkey faced with such problems because of adverse events and political unsteadiness. This situation revealed that firm steps should be taken and sound risk management is necessary in any crisis.

In 1975 and afterwards Turkey fell under a heavy debt burden and went through debt crises. In 1980 a series of radical economic decisions have been taken to get rid of these adverse events. Turkey often had to appeal to devaluations due to outward looking, export-led economic growth policy adopted. In spite of all these policies it is seen that stabilization programs have not achieved solving external finance problem. Notwithstanding, external debt of our country have increased as the time passes. It is observed that short term debt and high cost of borrowing have increased in 90s, while this trend has been reversed only in 2000s.

In this thesis, stabilization programs implemented in Turkey is investigated first, followed by a comparison between stabilization programs applied in Turkey and Mexico. The reason why Mexico has been taken as an example is that there are common grounds in applied policies in Turkey and Mexico and macro indicators are close. As a result of this comparative analysis, it is found that stabilization programs applied in developing countries as an advice of IMF have not produced the same results in every country. This was due to the differences between economic structures and surrounding conditions of these countries. This finding partly supports the criticisms towards stabilization programs. However it should not be forgotten that only the countries are responsible from adaptation of this recommendation and its implementation.

Key words: Stabilization programs, IMF, Mexico Model, Borrowing, Debt Management.

KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak hazırladığım “Türkiye’nin Borçlanma Sorununda IMF Politikalarının İncelenmesi” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

...../...../2009

Ahmet GÜMÜŞ

ÖNSÖZ

IMF, 1944 yılında Bretton Woods konferansında dünya bankasıyla birlikte kurulmuş, ekonomi destekli uluslar arası bir örgüttür. IMF kendisine üye olan ülkelere dış ödeme açıklıkları görüldüğünde ve mali krize girdiklerinde kısa vadeli kredi sağlamakla görevlidir.

Türkiye IMF'ye üye 180'nin üstünde olan ülkelerden biridir. Ülkemiz de gelişmekte olan her ülke gibi IMF'ye başvurmuştur. Başvurma sebebi; ödemeler bilançosu açığını gidermek ve ülkeye ek kaynak sağlamaktır.

Türkiye IMF ile üyelik anlaşmasından sorma sık sık devalüasyonlara başvurmuş, IMF tavsiyeleri doğrultusunda birtakım ekonomik politikalar uygulamıştır. Bunlar sıkı para ve maliye politikaları çerçevesinde uygulanan istikrar programlarıdır. Bu programlar ekonomiyi daraltıcı, talep sıkıcı, ihracat artırıcı, ithalat azaltıcı kararlara dayanır. Ancak, Türkiye borç sorununu çözmede IMF ile stand-by anlaşması imzalayarak uyguladığı istikrar programlarında istenilen başarıları sağlayamamıştır. Ama krizlerden kurtulmak ve kaynak sağlama konusunda IMF'yle uzlaşmaktan başka çaremizde bulunmamaktadır.

Bu konunun belirlenmesinde ve çalışmamın geliştirilmesinde yardımını, sabrını ve ilgisini esirgemeyen danışmanım Yrd. Doç Dr. Nesrin Yıldırım' a saygı ve teşekkürlerimi sunarım. Tez jürisinde yer alan ve tez çalışmam boyunca benden yardımlarını esirgemeyen ve tez çalışmam süresince bana her türlü yardım ve desteği sağlayan, Yrd. Doç. Dr. Sara Onur'a sonsuz saygı ve şükranlarımı bir borç bilirim. Tez jürimde bulunan Doç. Dr. Mustafa Acar'a destek ve katkılarından dolayı saygılarımı sunar, teşekkür ederim. Ayrıca da yüksek lisans öğrenimim boyunca üzerimde emekleri olan tüm hocalarıma saygılarımı sunar, teşekkürü bir borç bilirim.

Eğitim ve öğretim yaşamımın her alanında gerek manevi gerekse de maddi desteğini benden esirgemeyen babam Ünal Gümüş'e , üzerimde hiçbir zaman ödeyemeyeceğim kadar çok emeği olan canım annem Nurten Gümüş'e , biricik kardeşim Halide Gümüş'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	II
KİŞİSEL KABUL / ACIKLAMA	III
ÖNSÖZ	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ŞEKİLLER VE ÇİZELGELER.....	XI
KISALTMALAR.....	XIII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU BORÇLANMASI	3
I.1.Temel Kavramlar.....	3
I.1.1.Dış Borç Massetme Kapasitesi	5
I.1.2. Sürdürülebilir Dış Borç Kavramı.....	7
I.1.3.Borç Yükü Teorileri	9
I.1.4. Borç Laffer Eğrisi	11
I.2.Literatürde İktisat Okullarının Borçlanmaya İlişkin Görüşleri	13
I.2.1. Geleneksel Klasik İktisat Okulu	13
I.2.2. Neo-Klasik İktisat Okulu.....	15
I.2.3. Yeni (New) Klasik İktisat Okulu	15
I.2.3.1. Paracı (Monetarist) İktisat Okulu	15
I.2.3.2.Rasyonel Beklentiler Okulu.....	17
I.2.3.3. Arz Yönlü İktisat Okulu	18
I.2.3.4. Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat Okulu.....	19
I.2.4. Keynesyen İktisat	20
I.3. Devlet Borçları.....	23
I.3.1. Devletin Borçlanma Nedenleri.....	23

I.3.2. Az Gelişmiş Ülkelerin Borçlanma Nedenleri	24
I.3.3. Gelişmiş Ülkelerin Borçlanma Nedenleri	24
I.3.4. Devlet (Kamu) Borçlarının Sınıflandırılması	24
I.3.4.1. Süreleri bakımından sınıflandırma	25
I.3.4.1.1. Hazine Bonoları	26
I.3.4.1.2. Bütçe Emanetleri	26
I.3.4.1.3. Adi Emanetler	27
I.3.4.1.4. Merkez Bankası Avansı	27
I.3.4.2. Sağlandığı Kaynağa Göre Devlet Borçlarının Sınıflandırılması.....	27
I.3.4.2.1. İç borçlar	27
I.3.4.2.2. Dış borçlar	31
I.3.4.3. Borçlanma Şekline Göre Sınıflandırma:.....	34
I.4. Ekonomik Büyüme Modellerinde Dış Borçlar.....	35
I.4.1. Açık Yaklaşımlar Ve Dış Borçlar	35
I.4.2. Çizgisel Büyüme Ve Dış Borçlar.....	38
I.4.2. Neo-Klasik Büyüme Teorisi Ve Dış Borçlar	39
I.4.3. Diğer Büyüme Modelleri Ve Dış Borçlar	40
I.5. Devlet Borçlarının Yönetimi	45
I.5.1. Kamu Borç Yönetimi Süreci;	50
I.5.2. Olağanüstü Borç Yönetim İşlemleri.....	51
I.5.2.1.Konsolidasyon (Tahkim)	51
I.5.3.Konversiyon.....	52
I.5.4.Borç Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	52
I.6. Borçlanmanın Olumsuz Sonuçları.....	57
I.6.1. Faiz oranlarının yükselmesi ve yatırımların yapılamaması.....	58
I.6.2. Enflasyonist Sonuçların Ortaya Çıkması.....	58

I.6.3. Gelir Azaltıcı ve Gelir Dağılımını Bozucu Etkilerin Ortaya Çıkması	59
I.6.4. Gelir Azaltıcı ve Gelir Dağılımını Bozucu Etkilerin Ortaya Çıkması	61
I.6.4. Devletin Temel Görevlerini Yapamaz Hale Gelmesi	61
I.6.5. Hükümetlerin Milli Politika Takip Edemez Duruma Düşmesi	62
I.7. Borçlanmanın Görünmeyen Maliyetleri	62
I.7.1. İç Borçların Görünmeyen Maliyetleri	62
I.7.2. Dış Borçların Görünmeyen Maliyetleri.....	63
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN BORÇLULUK DURUMU VE BAŞLICA BORÇ YARATAN SORUNLARI	65
II.1. Türkiye’de Devlet Borçlarının Büyüklüğünün Sebepleri.....	65
II.1.1. Kamu Gelirlerinin Yetersizliği.....	65
II.1.2. Kamu Harcamalarının Artışı	65
II.1.3. Kamu İsrafının Büyüklüğü.....	66
II.2. Türkiye’nin Borçlarının Tarihsel Gelişim Süreçleri	66
II.2.1. Türkiye’de İç Borçlar.....	67
II.2.2. Türkiye’de Dış Borçlar	69
II.2.2.1. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Dış Borçlar.....	70
II.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi Dış Borçları	70
II.2.2.2.1. 24 Ocak 1980 Öncesi Dış Borçlar	70
II.2.2.2.2. 24 Ocak 1980 ve Sonrası Dış Borçlar	71
II.2.2.2.3. 24 Ocak Kararları –Dış Borçlanma Sisteminde Değişim	73
II.2.2.2.4. 1980–1983 Dönemi Türkiye’de Dış Borçlanma.....	75
II.2.2.2.5. 1984–1989 Dönemi Türkiye’de Dış Borçlanma	76
II.2.2.2.6. 1990–1999 Dönemi Türkiye’de Dış Borçlanma	78
II.2.2.2.7. 2000’den Günümüze Türkiye’de Dış Borçlanma	83
II.2.3. Dış Borçlanmanın Ekonomimiz Üzerindeki Etki ve Sonuçları.....	89

II.2.4. Dış Borçlanmanın Ekonomik Denge Üzerindeki Etkileri.....	89
II.2.5. Dış Borçlanmanın Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkisi	90
II.2.6. Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi	91
II.2.6. Dış Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi.....	92
II.2.7. Dış Borçlanmanın Diğer Etkileri	93
II.2.8. Türkiye'nin Dış Borç Stokunun Genel Profili	95
II.2.8.1. Vadelerine Göre Dış Borç Stokunun Yapısı.....	95
II.2.8.2. Borçlulara Göre Dış Borç Stokunun Yapısı	96
II.2.8.3. Alacaklılara Göre Dış Borç Stokunun Yapısı.....	97
II.2.8.4. Döviz Kompozisyonuna Göre Dış Borç Stokunun Yapısı.....	98
II.2.8.5. Dış Borçlanmayla İlgili Rasyolar ve Ülkemizin Durumu	99
II.2.8.5.1. Toplam Dış Borç/GSMH.....	99
II.2.8.5.2. Dış Borç Stoku/İhracat Rasyosu	100
II.2.8.5.3 Toplam Dış Borç Servisi/İhracat Rasyosu.....	100
II.2.8.5.3. Dış Borç Faiz Servisi/İhracat Rasyosu	101
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İSTİKRAR PROGRAMLARI ve IMF	102
III.1.Ekonomik İstikrar Programları	102
III.1.1.Ortodoks İstikrar Programları	103
III.1.2. Heterodoks İstikrar Programları.....	106
III.1.3. Monetarist İstikrar Programları.....	108
III.1.4. IMF Tipi Yapısal İstikrar Programları.....	110
III.1.4.1. Döviz Kuru Politikası.....	110
III.1.4.2. Sıkı Para Politikası.....	110
III.1.4.3. Maliye Politikası	110
III.1.4.4. Serbest Dış Ticaret Politikası	110

III.2. IMF'nin Kuruluşunun, Görevlerinin ve Yönetiminin İncelenmesi	110
III.2.1. IMF'nin Görevleri	112
III.2.2. IMF Kotaları.....	113
III.2.4. Yönetim Biçimi	115
III.2.5. IMF Kredileri	116
III.2.5.1. Fon'un Kredi Mekanizması.....	117
III.2.5.2. IMF Kredileri: Fon Üzerindeki Normal Çekme Hakları	118
III.2.5.3. Kredi Tranşlarından Borçlanma: Destekleme (Stand-By) Kredileri .	118
III.2.5.4. Destekleme Kredileri Dışında IMF'den Sağlanabilen Krediler	120
III.2.5.5. Verilen Krediler ve Yapılan Geri Ödemeler	121
III.2.5.6. IMF Kredileri ve Az Gelişmiş Ülkelerin Eleştirileri	122
III.2.6. Özel Çekme Hakları (SDR)	124
III.2.7. IMF'İN Kur Politikalarının Gözetleme Fonksiyonu	128
III.3. Türkiye-IMF İlişkileri	130
III.3.1. Türkiye'nin IMF Üyeliği	130
III.3.2. Türkiye'nin IMF ile Stand By Anlaşmaları	133
III.3.2.1. IMF'nin Türkiye ile İmzaladığı 19. Stand-By Anlaşması	135
III.3.2.2. Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu'na Geri Ödeme Planı	136
III.3.2.3. Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu ile 19. Stand-by Anlaşması Niyet Mektubu	138
III.4. IMF'nin Türkiye'ye Uyguladığı İstikrar Programları.....	139
III.4.1. 1946 Devalüasyonu	142
III.4.2. 1958 İstikrar Önlemleri.....	144
III.4.3. 1970 İstikrar Programı	146
III.4. 24 Ocak 1980 İstikrar Programı.....	148

III.4.1. 24 Ocak Öncesi Dönemde Biriken Sorunlar	149
III.4.2. 24 Ocak Kararlarının Genel Çerçevesi	150
III.4.3. 24 Ocak Kararlarının Temel Amaçları	150
III.4.4. İstikrar Programının 1980–1993 Arasındaki Uygulama Sonuçları.....	152
III.4.4.1. Olumlu Gelişmeler.....	152
III.4.4.2. Olumsuz Gelişmeler.....	155
III.5.1990’larda IMF ile İlişkiler–5 Nisan Kararları.....	160
III.5.1. 5 Nisan Kararları Öncesi Genel Ekonomik Durum.....	161
III.5.2. IMF Destekli 5 Nisan Kararlarının Genel Çerçevesi.....	161
III.5.3. 5 Nisan Kararlarının Uygulama Sonuçları.....	163
III.5.4. 1999–2003 Dönemi Ekonomik Gelişmeleri ve IMF ile İlişkiler	166
III.5.4.1. 1998 Yakın İzleme Programı.....	167
III.5.4.2. 2000–2002 Dönemi Stand By Programı	168
III.5.4.3.İstikrar Programı Uygulama Sonuçları	170
III.6. IMF Tipi İstikrar Programlarına Yönelik Eleştiriler	172
III.7.Türkiye’de 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Programları	175
III.8. Meksika’da 1980 Sonrası İstikrar Programları	178
III.8.1. 1980–94 Dönemi ve 1994 Krizi	178
III.8.2. Kriz Sonrası Politikaları.....	182
III.8.3. Bankacılık Sektörünün Yapısı ve Alınan Önlemler	184
III.9. Türkiye ve Meksika Deneyimlerinin Karşılaştırılması	188
SONUÇ	195
KAYNAKLAR.....	199
ÖZGEÇMİŞ.....	204

ŞEKİLLER VE ÇİZELGELER

Şekil 1: Borç Laffer Eğrisi.....	11
Şekil 2: Borç Laffer Eğrisi.....	12
Çizelge 1: Yurt İçi Faktör Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (1980–1994).....	60
Çizelge 2: Devlet İç Borç Miktarları ve Faiz Ödemeleri (Milyar TL).....	67
Çizelge 3: İç Borç Servisi ve Borç Stoku (2002–2008)	68
Çizelge 4: Yıllar İtibariyle Dış Borç ve Faiz Geri Ödemeleri(Milyon \$)	69
Çizelge 5: Türkiye'nin Dış Borç Stoku (Milyar \$)	72
Çizelge 6: 1980–1983 Dönemi Türkiye'de Dış Borç Stoku (Milyon \$).....	75
Çizelge 7: 1984–1989 Dönemi Türkiye'de Dış Borç Stoku (Milyon \$).....	77
Çizelge 8: 1991–1999 Dönemi Türkiye'de Dış Borç Stoku (Milyon \$).....	83
Çizelge 10: Türkiye'nin Dış Borçları ve Dış Borç Stoku Göstergeleri (2003– 2005)	87
Çizelge 11: Türkiye'nin İç ve Dış Borç ve Faizi 1980–2008) Milyon Dolar....	88
Çizelge 12: Vadelerine Göre Dış Borç Stokumuz	96
Çizelge 13: Borçlulara Göre Dış Borç Stokumuz	97
Çizelge 14: Alacaklılara Göre Dış Borç Stokumuz	98
Çizelge 15: Döviz Kompozisyonuna Göre Dış Borç Stokumuz.....	99
Çizelge 16: Türkiye'nin 2000–2005 Dönemi Dış Borçluluk Rasyoları.....	100
Çizelge 17: Bazı Ülkelerin IMF Kotaları, 30 Nisan 2006 (milyon SDR)	115
Çizelge 18: IMF'nin Yıllara Göre Net Kredileri (milyar dolar)	122
Çizelge 19: Özel Çekme Haklarının Değeri (30 Nisan 2006)	127
Çizelge 20:Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu ile Gerçekleştirdiği Stand-By Anlaşmaları (20 Mayıs 2007).....	136
Çizelge 21: Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu'na Geri Ödeme Projeksiyonu (30 Nisan 2007)	137
Çizelge 22: Türkiye'de Uygulanan İstikrar Programları (1946–2001).....	141
Çizelge 23: Bütçe Harcamaları/GSMH (%) (1979-1993)	154
Çizelge 24: Bütçe Açığı.....	154
Çizelge 25: Bütçe Harcamaları/ GSMH (%)	154
Çizelge 26: İhraç Edilen Menkul Değerlerin Sektörel Dağılımı (%).....	156
Çizelge 27: İç Borçların Gelişimi	157
Çizelge 28: Dış Borçların Gelişimi	158
Çizelge 29: Türkiye'de 1990–1999 Dönemi Büyüme Oranları.....	165

Çizelge 30: Türkiye’de 1999–2002 Dönemi Büyüme Oranları.....	168
Çizelge 31: Meksika Ekonomisine İlişkin Seçilmiş Göstergeler.....	192
Çizelge 32: Türkiye Ekonomisine ilişkin Makroekonomik Göstergeleri.....	193
Çizelge 33: Türkiye Ekonomisine İlişkin Makroekonomik Göstergeler	194

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AID	: Uluslar arası Kalkınma Teşkilatı
Aİ	: Arz İktisadı
AÖS	: Acil Önlem Sistemi
ATO	: Ankara Ticaret Odası
EIB	: Avrupa Yatırım Bankası
EMP	: Enflasyonla Mücadele Programı
EXIMBANK	: İhracat ve İthalat Bankası
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
KDV	: Katma Değer Vergisi
KKGB	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
IBRD	: Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IDA	: Uluslar arası Kalkınma Birliği
IFAD	: Uluslar arası Tarımsal Kalkınma Fonu
IFC	: Uluslar arası Finans Kurumu
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
MB	: Merkez Bankası
NAFTA	: Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
RBT	: Rasyonel Beklentiler Teorisi
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SAF	: Yapısal Uyum Kolaylığı
SDR	: Özel Çekme Hakkı
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi

GİRİŞ

IMF dış ödeme açığı olan ülkelere kısa vadeli kredi açmak amacıyla 1944 yılında kurulmuştur. Bugün fona 180'nin üstünde ülke üyedir. IMF'nin ülkelere kredi sağlaması sahip olunan kotalarla sınırlıdır. Fon ödemeler bilançosu açıklarıyla karşılaşan ülkelere şartlılık ilkesi çerçevesinde kredi kullanır. Eğer bir ülke fondan borç almak istiyorsa, ödemeler bilançosu açığını kapatmaya yönelik iç ve dış istikrar programı hazırlamak, sunmak ve Fon ile anlaşmaya varmak durumundadır. IMF'nin bu programları onaylaması, gerek iç gerekse de dış finans çevrelerinin ülkemiz hakkındaki beklenti ve görüşleri bakımından önem arz etmektedir.

Bu çalışmanın teması; Türkiye'nin Borçluluk sorununda etkili bir uluslar arası kurum olan IMF ve onun tavsiyeleri doğrultusunda Türkiye'nin uygulamış olduğu istikrar politikalarının ve uygulama sonuçlarının incelenmesidir. Tezimde IMF destekli politikalar istikrar programları çerçevesinde incelenerek, Türkiye'deki istikrar programları incelenmiştir. Bunun yanında, Türkiye-Meksika ekonomik krizleri ve sonrasında uygulanan IMF destekli istikrar programlarının bir karşılaştırması yapılmıştır. IMF istikrar programlarına siyasi bakımdan yaklaşımdan kaçınılmış, ekonomik bir bakış açısıyla programlar ve sonuçları irdelenmeye çalışılmıştır. Bu noktada ortaya çıkan sonuç anlamlı olacaktır ki bu IMF programları hemen hemen bütün ülkelerde aynı ekonomik istikrar programlarını uygulamasına rağmen, sonuçlarının farklılığının ortaya çıkmasıdır.

İlk bölümde öncelikle borçlanmayla ilgili temel kavramlara, literatürdeki iktisat okullarının borçlanmayla ilgili görüşlerine, devlet borçlarına ve nedenlerine, devlet borçlarının sınıflandırılmasına, ekonomik büyüme modellerinde dış borç kavramına, devlet borçlarının yönetimi kavramına, borçlanmanın olumsuz sonuçlarına ve borçlanmanın görünmeyen maliyetlerine yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise, Türkiye'deki borçlanma sorununun detaylı bir şekilde içine inilerek, Türkiye'deki devlet borçlarının bugünkü sebepleri, ülkemizin borçlarının tarihsel süreçlerine yer verilmiştir. Bu çerçevede, borçluluk sorunumuzda iki önemli unsur olan iç borçlar ve dış borçlar dönemler itibariyle konu edilmiştir. Dış borçlar ayrıntılı olarak incelenerek, çeşitleri sunulmuştur. Daha sonra ise dış borçlanmanın

Ülkemiz zerindeki etki ve sonuçlarına vurgu yapılmış, Türkiye'nin dış borç stoku yapısı, dış borç genel profiline ve dış borç rasyosuna yer verilmiştir.

nc bölümde, istikrar programlarına ve istikrar programı çeşitlerine, IMF'nin kuruluşunun, görevlerinin ve yönetiminin incelenmesine, Türkiye-IMF İlişkilerine, IMF'nin Türkiye'ye uyguladığı istikrar programlarına , IMF tipi istikrar programlarına yönelik eleştirileri ve Türkiye ve Meksika deneyimlerinin karşılaştırılmasına değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU BORÇLANMASI

I.1.Temel Kavramlar

Tez çalışmamın birinci bölümünde, borçlar konusunda teorik bir alt yapı oluşturularak, borçlar ile ilgili temel kavramlara değinilmiştir. Daha sonra ise iktisat okullarının borçlanmayla ilgili görüşlerine yer verilmiş, böylece borçlanma konusu hakkında daha net bilgiler ortaya çıkması sağlanmıştır. Bölümde esas itibariyle tezin borçlanmayla ilgili kökünü oluşturacak genel bilgiler verilmesi amaçlanmıştır.

İnternet üzerinde google arama motorunda Türkiye'nin Borçlanma Sorunu üzerine yaptığım araştırma sonucu 41 adet sonuç bulunmuştur. Bunların çoğunda iç ve dış borçlar ve IMF ile ilgili haberler çıkmıştır. Bu noktada ortaya çıkan bu sonuç borçlanma sorununu incelemek bakımından önemlidir.

Borç kavramı genel bir ifadeyle ödeme mükellefiyetini ifade eder. Bir kişi ya da kuruluşun bir diğerine karşı, ödünç alınmış herhangi bir şey karşılığında yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülüktür. Borçlanma ise, belirli bir paranın anapara, faiz ve öteki ödentilerle birlikte belirli bir süre sonunda geri ödemek üzere ödünç alınmasıdır¹.

Buchanan'a göre, kamu borçlanması devletin belirlenen takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve anapara veya anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüğüdür. Kamu borçlanması hükümetin kişiler, birlikler, kurumlar ve diğer idarelerden borçlanmasından doğar. Borçlanma, borç verenlerin fonları hükümete transfer ettikleri ve hükümetin sırasıyla, borçlanmanın ortaya çıkmasından sonraki dönemler boyunca hükümet gelirleri üzerindeki hakları temsil eden tayin edilmiş araçları borç verenlere transfer ettiği iki taraflı bir tür değişim sürecidir. Basitçe bilanço terimleri ile kamu borçlanması borç hesabında bir borç kalemi ve borçlanma araçlarının sahiplerinin ise bileşik hesaplarındaki bir alacak kalemidir².

¹Hatice Özkan, “**Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Türkiye Örneği**” Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, 2006, s:5

²James Buchanan, , “*Kamu Borçlanması*” , Çev: Haluk Tandırcıoğlu, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/tandircioglu-kamu-borclanmasi.pdf, (5.11.2008).

Modern devlet anlayışı içinde devlet birtakım harcamalarda bulunmak durumundadır. Devlet kamu hizmetlerini finanse etmek ve kalkınma faaliyetlerini yürütmek için çeşitli gelir kaynaklarına başvurur. Kamu giderleri genel olarak vergi, resim , harç, mülk ve teşebbüs gelirleri, vergi ve para cezaları gibi kamu gelirleriyle karşılanır. Ancak devletin bazen beklenmedik bir gelişme (büyük çaplı yatırımlar, savaşlar) nedeniyle büyük miktarda harcama yapması gerektiği dönemlerde harcamaları olağan gelirleriyle karşılanamaz hale gelir. Devlet ihtiyaç duyduğu parayı borçlanma yoluyla sağlar. Ancak devletlerin yıllık bütçe açıklarını kapatmak içinde borçlanmaya başvurduğu görülmektedir. Bu şekilde devlet borçları artarak büyük miktarlara ulaşmakta, kamu maliyesi ve ekonomisi açısından önemli bir husus ortaya çıkmaktadır³.

Kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamaya yetmediği, diğer deyişle, bütçe açığı söz konusu olduğu zaman devlet borçlanmak zorunda kalmaktadır. Bilindiği gibi, bütçe açığı iç ve /veya dış borçlanma ile finanse edilmekte, iç borçlanmada da, ya tahvil veya bono satışı yapılarak borçlanılmakta ya da Merkez Bankası kaynaklarına müracaat edilmektedir. Devlet bunun yanında, daha az yaygın olmakla birlikte kamu arazilerini veya kamu iktisadi teşebbüslerini satarak da (özelleştirme) finansman sağlayabilir. Ancak bu finansman yöntemleri geçidir. Çünkü devletin satacağı varlıklar tükendiğinde, artık gelir elde etmek mümkün olmayacaktır⁴.

Ülkelerin iç ve dış borçlanmaya iten belli başlı nedenleri vardır. Bunları, bütçe açıklarının giderilmesi, savunma giderleri için finansman sağlanması, ekonomik dengeyi sağlayıcı ve koruyucu ilkeler, büyük yatırım ve reformların finanse edilmesi, kaynak dağılımı ve kullanımında etkinlik sağlayıcı etkiler yaratılması, tasarrufların belli yatırımlara kanalize edilmesine çalışılması, vadesi gelmiş borçlara finansman sağlanması ve olağanüstü harcamaların (doğal afetler, savaş vb.) karşılanması şeklinde sıralayabiliriz⁵.

³ Özkan, a.g.e. , s.5.

⁴ Beyhan Araç.”Bütçe Açığı ve Devlet Borçları” **Kamu Maliyesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları**,1.Baskı, Eskişehir, 2003, s.247–250.

⁵ Tülay Evgin, “Dünden Bugüne Dış Borçlarımız” , **Hazine Müsteşarlığı İnceleme ve Araştırma Dizisi**, No:26, Ankara, Haziran 2000, s.2. <http://www.econturk.org/hazine1.pdf>. (24.10.2008).

I.1.1.Dış Borç Massetme Kapasitesi

Bir ülke esasen dış borç bulabildiği sürece istediği kadar borçlanabilir. Örneğin, büyük miktarlarda tüketim malı alıp tüketebilir ve bunu dış borçlanma ile yapabilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerce hedeflenen kalkınma programlarının gerçekleştirilmesi amacı ile borçlanabilecekleri tutarın bir üst sınırı vardır. Bu üst sınır Laffer eğrisindeki tepe noktaya karşılık gelmektedir.

Dış kaynak kullanımı ekonominin yatırımları “massetme kapasitesi” ile sınırlandırılmalıdır. Buna göre, reel üretimi arttırdığı sürece dış borçlanmaya gidilebilir. Bu durumda dış kaynak etkin kullanılıyor demektir. Kullanma gücü kıstasına emme (massetme) gücü kapasitesi de denilmektedir. Fakat dış borçlanma ile finanse edilen yatırım artışlarının azalan verime tabi olduğu unutulmamalıdır. Yani her yeni yatırımın üretim hacmine sağladığı katkı gitgide azalmaktadır. Bir noktada bu üretim artışının reel değeri borcu ödemek için gerekli anapara ve faiz toplamının bile altına düşebilmektedir. Bu sınırın ötesinde borçlanmayı sürdürmek ekonomik açıdan net bir kayıp doğuracaktır. Kısacası massetme kapasitesi sermayenin verimli kullanılabilme yeteneği ile ilgilidir. Bu görüşe göre; gelişmekte olan ülkelere sağlanan kaynakların verimli bir şekilde kullanılabilirdiği bir üst sınır vardır. Buna massetme kapasitesi denir.

Massetme kapasitesi bir anlamda gelişmekte olan ülkelerde dış kaynak ihtiyacının hesaplanmasının başka şekilde ifadesini bulmuş halidir. Gelişmekte olan ülkeler borçlanma yaparken; her ilave borç yükünün marjinal maliyeti ile bu ilave borç yükü ile gerçekleştirilecek yatırımın sağladığı marjinal verimliliği karşılaştırarak marjinal verimin büyük olması halinde borçlanmaya, marjinal verimliliğin marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar devam edebileceklerdir.

Her ülkenin bir yatırım yapma kapasitesi vardır. Eğer yüksek sermaye girişleri karlı yatırım kanallarına yönlendirilmeyip tüketim malları için kullanılırsa artan dış borç ülkeleri bir felakete sürükleyebilir. Bu nedenle alınan dış borçlar verimli yatırım alanlarına yönlendirilmeli “borçlanmanın verimliliği” ilkesinden hareket edilmelidir.

Bir ülkenin ne kadar bir dış borcu massedeceği konusunu etkileyen bir başka önemli faktörde ülkenin dış ticaret projeksiyonlarıdır. Eğer ülkede ithalat ihracata karşı

tahmin edilenden daha fazla büyür ve arada beklenmedik bir fark meydana gelir ise bu farkın dış borçlanma ile kapatılması söz konusu olabilir.

Doğaldır ki marjinal verimlilik marjinal maliyetten büyük olduğunda sınırsız bir dış borçlanmaya gidilemez. Çünkü massetme kapasitesini dolaylı yoldan etkileyen bir diğer husus da bu borçların zamanı geldiğinde ödenecek olması gerçeğidir. Eğer sağlanan dış kredi ile yapılan yatırımdan elde edilen ürünler döviz kazandırıcı bir etkiye sahip değilse, bu durumda borç alan gelişmekte olan ülkeler gelecek yıllara ait borç ödemeleri ve döviz gelirlerini hesaba katarak dış borç ve dış borç servisi ödeyebilme kabiliyetini dikkate almak ve borçlanma politikalarını da bu veriler ışığı altında yapmak zorundadırlar.

Özellikle kalkınmanın başlangıç aşamasında bulunan bir çok ülkede ulusal ekonominin yatırımları massetme kapasitesinin çok sınırlı olduğu ve ayrıca yatırımların marjinal verimliliğinde hızlı düşüşler ortaya çıktığı bilinmektedir. Bunun nedenleri şöyle açıklanabilir;

- Tamamlayıcı diğer üretim faktörlerinin özellikle bilgi ve beceri sahibi işgücü ile girişimcilerin yetersiz oluşu,
- Yapılan bir yatırımı verimli kılacak ulaştırma, haberleşme enerji vs. gibi altyapı tesislerinin yetersizliği.
- Yatırımların iç piyasaya yönelik olması durumunda iç piyasa hacminin darlığı,

Bazı iktisatçılar massetme kapasitesinin ciddiyle ölçülüp hesaplanmış olmadığını açıklamakta ve bu kavramın aslında batılıların ahlaki değerlere bilimsel bir anlam vermelerinden başka bir şeyi ifade etmediğini söylemektedirler. Bu düşünürlere göre; ne kadar finansman yapılırsa yapılsın gelişmekte olan ülkeler yapılan finansmanların hepsini kullanabilecek kapasiteye sahiptirler.

Borçlanma büyüme geri ödeme çevrimi potansiyel olarak faydalıysa bile, bir ülkenin borçlanması gereken fon miktarı için herhangi bir sınır var mıdır sorusuna daha detaylı bakılabilmesi için “Sürdürülebilir Dış Borç” kavramına değinmek gerekmektedir.

I.1.2. Sürdürülebilir Dış Borç Kavramı

Gelişmekte olan ülkelerde sermaye kıt üretim faktörü olduğundan ulusal tasarruflardaki yetersizlik dış borçlanma ile giderilmeye çalışılmaktadır. Borçlanma ile elde edilen kaynakların geri dönüş oranı dış borçlanmanın maliyetini aştığı sürece, dış borçlanma politikası sürdürülebilir bir politikadır. Borç alınan fonların verimli kullanılması halinde borçlanmanın bir sınırı olmalıdır diye düşünülebilir. Fakat borç verenler fonların geri ödeneceğinden emin olmak isterler ve bu yüzden borç verirken bazı rehberlere ihtiyaç duyarlar. Sürdürülebilir bir dış borçlanma politikasının standart göstergeleri; dış borç/ihracat, dış borç servisi/ihracat ve en fazla kullanılan dış borç/GSMH rasyolarıdır.

Dış borçlanmanın sürdürülebilirliği borçlanmadan elde edilen kaynaklarla, hükümet gelirlerinin gelecekteki borç servisini karşılayabilecek şekilde artırılması ile mümkündür. Mali dengesizlik durumunda para otoriteleri, belli bir maliyete katlanarak yeni kaynaklar sağlamaya yönelmektedirler. Söz konusu maliyet, fon arz edenlerin talebine göre belirlenen faiz oranıdır. Borç alma sürecinin sürdürülebilirliği, borç olarak alınan kaynakların otoriteler tarafından etkin bir şekilde kullanılmasıyla mümkündür. Ancak bu şekilde borç servisi yeni borçlanmaya başvurmaksızın karşılanabilmektedir. Marjinal dış borca ödenen reel faiz oranı söz konusu dış borcun ulusal gelir üzerindeki genişletici etkisini aştığında ülkenin sürdürülebilir borçlanma politikasının sınırına ulaşılmaktadır. Bu durum, bir anlamda ülkenin, ödeme gücü sorununu yansıtmaktadır. Borç miktarı borçlu ülkenin gelir akımlarının iskonto edilmiş bugünkü değerini aştığında, ülke ödeme gücü sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Ülkelerin ödeme gücünü belirlemede ihracat gelirleri önemli bir göstergedir. Ödeme gücünün temel ölçüsü, İhracatın büyüme oranı ile faiz oranı seviyesidir. Ekonominin büyüme oranı reel faiz oranını aştığında, bugünkü değer itibarıyla ülkenin serveti yeterlidir ve ödeme sorunu yoktur. Negatif faiz uygulamaları gibi tasarrufları mali piyasalardan uzaklaştıran ve sermaye çıkışını hızlandıran hükümet politikaları ülkenin borç birikimini arttırmaktadır. Çünkü hükümetler bu durumda tasarruf açıklarını dış borçlanma ile gidermeye çalışmaktadırlar. Sermaye girişini arttırmak için gelişmekte olan ülkelerde reel faiz politikası uygulanmaktadır.

Reel faiz uygulaması sermaye çıkışını azaltan önemli bir gelişmedir. Ancak söz

konusu faiz politikaları ülkenin uzun dönemde uygulanabilirliği yoktur. Ekonomik birimlerin ulusal para tutmaları karşılığında enflasyon riskine karşı korunmaları, bütçeye önemli maliyetler getirerek finansal istikrarsızlığı arttırmaktadır. Ayrıca finansal aktiflerin getiri oranlarının reel aktiflerin üzerinde belirlenmesi, vergi tabanını aşındırarak ödünç verilebilir, fonları sistem dışına çıkmasına neden olmakta, finansal sistemi istikrarsızlaştırmaktadır.

Gelişmiş ülkelerdeki öncü bankaların gelişmekte olan ülkelerin borç yükünü genişletmede önemli etkileri vardır. Borç alan ülkeler borç faizlerini karşılayamadıklarında borç veren bankalar bir grup olarak hareket ederek daha yüksek faiz oranlarından borç vermektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde yeni alınan borcun önemli bir kısmı eski borcun faizlerine ayrılmaktadır. Söz konusu ülkeler tahmini gelecekteki gelir akımlarını cari dönemde kapitalize etmek amacıyla borç almaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerin sosyal refah fonksiyonları bu anlamda uluslararası sermaye akımlarına bağlı hale gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin dış borç büyüme oranları, GSMH büyüme oranlarının üzerinde bir gelişim göstermektedir. Söz konusu görüş ekonomik gelişme ve kalkınma teorisinde “Hayat Döngüsü” hipotezi ile desteklenmektedir. Hayat döngüsü hipotezine göre; gelecekteki gelir akımlarının yüksek tahmin edilmesi cari dönem tüketim ve yatırım harcamalarının dış borçlanma ile finanse edilmesine neden olmaktadır.

Cohen’e göre, reel faiz oranlarının ekonominin büyüme oranının üzerinde olması durumu ülkenin ödeme gücü sorununu tam olarak yansıtmamaktadır. Önemli olan gelecek dönemlerdeki borcun bugünkü değeridir. Borcun bugünkü değeri uzun dönemde sifıra yaklaştığında reel faiz oranı ekonominin büyüme oranının üzerinde olsa dahi ülkenin ödeme gücü devam edebilmektedir. Dış kaynaklara bağımlılığı etkileyen en önemli faktörlerden bir tanesi döviz kuru değişimleridir. Döviz kuru değişimleri dış kaynaklara bağımlılığı birkaç şekilde etkileyebilmektedir. Bunlardan bir tanesine göre, aşırı değerlenen ulusal para ithalatın ulusal para cinsinden fiyatını düşüreceğinden ödemeler dengesi açıkları artmaktadır. İkincisine göre ise; aşırı değerlenen ulusal para devalüasyon beklentilerini arttırarak sermaye çıkışlarını hızlandırmaktadır. Söz konusu gelişmeler Latin Amerika’da dış kaynaklara giderek artan bağımlılığın temel sebebini oluşturmaktadır.

Sermaye çıkışları ekonomide likidite darlığı yarattığından faiz oranları üzerinde yükseltici etkilere sahiptir. Likidite darlığı aynı zamanda esnek döviz kuru şartlarında ulusal paranın değer kaybına da neden olabilmektedir. Sabit döviz kuru şartlarında sermaye çıkışları söz konusu olduğu durumda ise uluslararası rezervlerde azalma meydana gelmektedir.

Birçok gelişmekte olan ülkede borç yükü “borç fazlası” kavramı ile ifade edilmektedir. Borç fazlası borç/GSYİH rasyosunun yüksekliğine göre belirlenmektedir. Uluslararası borç yükünün bir sonucu olarak birçok gelişmekte olan ülkede yatırım seviyesi ve dolayısıyla büyüme oranları düşüktür. Borç/GSYİH rasyosunun yüksekliği yatırımlara ayrılacak kaynakları azaltarak gelecek dönem milli gelir seviyesini olumsuz yönde etkilemektedir. Düşük gelir seviyesine sahip olan ülkelerde borç fazlası rasyosu 1,45 iken, yüksek gelir seviyesine sahip olan ülkelere 0,33’tür. Düşük gelirli ülkelerin yatırım/GSYİH rasyoları da (0,19), yüksek gelirli ülkelere (0,24) daha düşüktür⁶.

I.1.3.Borç Yükü Teorileri

Dış borç yükü; yıllık borç servisinin, normal dış ödeme araçlarının yıllık gelirine oranı olarak tanımlanmaktadır. Bu oranın yükselmesi genellikle dış ödeme güçlüklerinin arttığını yansıtmaktadır. Başka bir ifade ile bu oran ödeme güçlüklerinin göstergesi olarak kabul edilmektedir.

İç borçlardakinin tersine, dış borç yükü milli gelir seviyesinde bir azalış şeklinde ortaya çıkmaktadır. Dış borçlarda gerek borcun ana parasının genel faizinin ödenmesi (genellikle) dövizle olacağından, ekonomiden dışarıya net satın alma gücü transferine yol açmaktadır. Böylece dış borçların itfası esnasında ekonomi üzerine net bir yük binmektedir.

Az gelişmiş ülkelerin dış borç yükünün ileride artması açısından dış borçlanmaya giderken bazı şartlara dikkat etmeleri gerekmektedir. Bunlardan üç tanesi birinci derecede önemlidir; faiz oranı, ödemesiz devrenin uzunluğu ve borcun vadesidir.

⁶ Gülden Ergen,” *Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu*”, Yay. Ed. Ahmet Ay, **Türkiye Ekonomisi, Çizgi Kitabevi, Konya**, 2007, s.275–279.

Ekonomik teori gelişmekte olan bir ülkenin makul bir lde borçlanmasının ekonomik büyümesine olası bir katkı sağlayacağım öngörmektedir. Gelişimin ilk safhalarında yer alan ülkeler düşük bir sermaye düzeyine ve fon açığına sahiptirler. Bu ülkelerde muhtemel yatırım olanaklarının getirisi gelişmiş ülkelerden daha fazla olacaktır. Borç alınan fonlar üretime yönelik yatırımlara ynlendirildike ve makroekonomik sıkıntılar yaşanmadığı müddetçe (ekonomik beklenti ve kararları olumsuz etkileyecek politikalar, ciddi i ve dış ekonomik şoklar) büyüme görülebilmekte ve büyümede sağlanan artış zaman içinde borç geri demelerine imkan sağlayabilmektedir. Teoride dile getirilen ve oldukça realist temeller üzerine inşa edilen bu varsayımlar, borç isteminin reddi düşünülerek ülkelerin serbestçe borlanmayacakları yargısından hareket etmektedir.

Yüksek düzeyde birikmiş bir dış borç niçin daha düşük bir büyümeye, düşük bir performansa ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik reformların başarısızlığına yol açmaktadır? Bu soruya en iyi açıklama borç yükü teorilerinden gelmektedir.

Borç yükü teorilerine göre eğer gelecekte borcun ülkenin geri ödeme gücünden daha büyük olma olasılığı mevcutsa, beklenen borç servis maliyetleri gelecekteki yerel ve yabancı yatırımları olumsuz yönde etkileyecek ve bundan dolayı da ülkenin ekonomik büyümesi zarar görecektir. Potansiyel yatırımcılar ülkenin daha fazla üretmesi halinde, elde edilen gelir artışının vergiler yoluyla devlet tarafından geri alınacağından korkmaktadırlar. Çünkü devlet dış borç ödemelerini gerçekleştirmek için vergileri arttırma yolunu seçebilecektir. Bu nedenle yatırımcılar gelecekte elde edecekleri bir üretim uğruna bugünden böyle bir maliyete katlanma arzusunda olmayacaklardır. Bu koşullar altında borçlu ülkenin üretiminde ve ihracatında kısmi kk bir artış sağlayabilecektir, çünkü meydana getirilen artışın önemli bir kısmı dış borç servisinde kullanılacaktır.

Borç yükünün meydana getirdiği etki sadece gelişmekte olan ülkelerin o anki fiziksel sermayelerini etkilemekle kalmamakta, bunun yanı sıra hu ülkelerin geleceklerinde de önemli maliyetlere yol açmaktadır. Bu maliyetlerin en ciddi olanı insan sermayesine olan yatırımın bu ülkelerde düşmesidir. Yüksek borç servis maliyetleri bu ülkelerdeki eğitim ve sağlık hizmetlerine bütçeden ayrılan payı düşürmektir. Buna ilave olarak ülkelerin kalkınmaları için en temel konu olan

teknolojik gelişme, ar-ge ve benzeri araştırma projeleri yapılamamakta ve sonuç olarak gelecekte kalkınmanın yönünü belirleyecek bu etkenler kullanılamamaktadır. Bu durum borç yükünün gelişmekte olan ülkeler için her açıdan geri kalma ve bağımlı olma süreçlerini sürekli yarattığını ortaya koymaktadır.

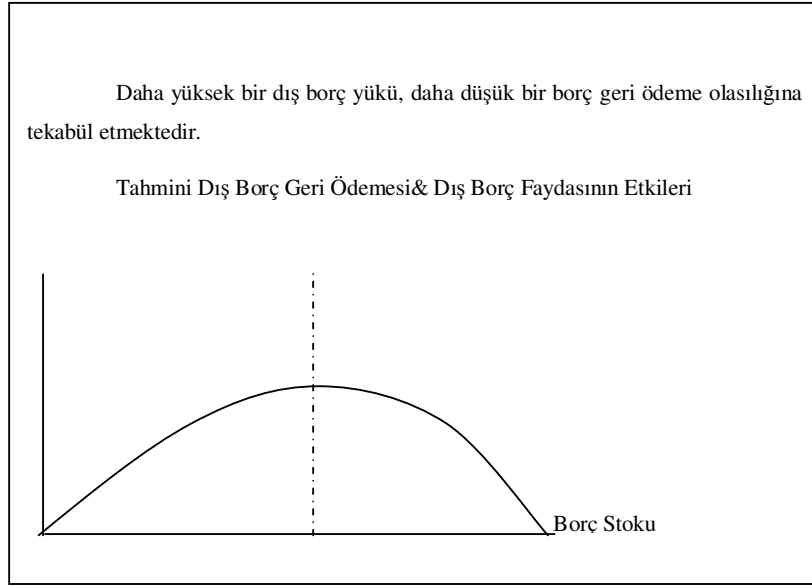
Borç yükü modellerinin borcun büyüme üzerindeki etkilerini açıkça analiz yapmış olmamalarına rağmen, ortaya konan çıkarım büyük borç stoklarının yatırımları düzeyini düşürerek büyümeyi yavaşlattığı yönündedir.

Dış borçlar arttıkça gelişmekte olan ülkelerin ödeme kapasiteleri de düşmektedir. Bu argüman Borç Laffer Eğrisinde gösterilmektedir.

I.1.4. Borç Laffer Eğrisi

Borç Laffer eğrisi daha büyük borç stoklarının, daha düşük borç geri ödeme olasılıklarına sebep olduğunu ortaya koymaktadır. Aşağıdaki şekilde, bu durumun gözlemlenmesi mümkündür.

Şekil 1: Borç Laffer Eğrisi



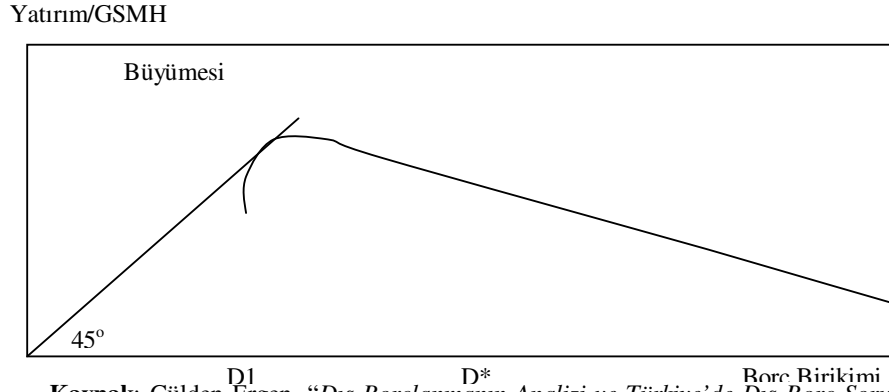
Kaynak:, Gülden Ergen. “*Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu*”, Ed. Ahmet Ay, **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Çizgi Kitapevi, Konya, Şubat, 2007, s.273.

Eğrinin yukarı doğru olan veya “iyi” olan bölümünde; borç yükündeki artış,

beklenen dış borç geri ödemelerinde de bir artışa yol açmaktadır. Diğer taraftan borçtaki artışlar şeklin aşağı doğru olan "kötü" bölümünde beklenen borç geri ödemelerini düşürmektedir.

Elbadavi, Borç Laffer Eğrisi kavramını aşırı borçlanma sonucu borcun büyüme üzerindeki negatif etkilerini ortaya koyacak şekilde düzenlemiştir.

Şekil 2: Borç Laffer Eğrisi



Kaynak: Gülden Ergen. "Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye'de Dış Borç Sorunu" **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ed. Ahmet Ay , Çizgi Kitapevi, Şubat 2007, s.274..

Şekildeki Borç Laffer eğrisi yatırım ve gelirdeki büyüme ile borç birikimi arasındaki ilişkiyi temsil etmektedir. D1'in solundaki bütün noktalarda artan borç miktarı yeni yatırımlara ve GSMH'da artışa neden olur. 45°'den ayrılma noktası olan D1 noktasından itibaren yatırım ve GSMH'daki artış düşen bir oranda gerçekleşmeye başlar. Bu süreç tepe noktası olan D*'ne kadar devam eder. Bu doruk noktadan sonra ise ilave alınacak her borç gerek yatırım ve gerekse GSMH'da düşüşe yol açar. Bu nedenle D* noktası borcun yatırım ve büyüme üzerine negatif etki yapmaya başladığı sınır olarak kabul edilebilir. Sonuç olarak, yüksek borçluluk oranına sahip ülkelerin büyüme hedefleri önündeki en büyük engelin sahip oldukları dış borç yükleri olduğunu ifade etmek mümkündür.

Borç Laffer eğrisinin tepe noktası; yükselen borç stokunun yatırımlar üzerinde bir vergi gibi etki yapmaya başladığı, bir takım sorun giderici reformların yürürlüğe konduğu veya alman dış borcun sonraki faydalarının olumsuz olacağı bir noktayı gösterdiği için, bu uç nokta borcun büyüme üzerinde negatif etki yapmaya başladığı bir

başlangıç yeri olarak kabul edilebilir.

Buraya kadar yapılan değerlendirmelerde ortaya konan düşüncelerin bir kısmı makul düzeydeki ilave bir borçlanmanın büyüme üzerinde pozitif etki yaratacağını öne sürerken, diğer bir kısmı ise birikmiş büyük bir dış borç stokunun büyüme engelleyici yönünü vurgulamıştır.

Dış yardım veya dış borcun faydasından daha çok zararı olduğu konusunda ciddi eleştiriler yapılmıştır. Milton Friedman “özgür dünya”nın savunulması için askeri yardımı desteklerken, ekonomik yardım konusunu şu cümle ile özetlemiş “Yanılıcı yarı doğru bir yol”. Friedman özellikle kalkınmanın hükümet tarafından kapsamlı bir planlama ve kontrol yoluyla gerçekleştirileceği görüşüne karşı çıkmıştır. Bu görüşün aksine Friedman az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yapması gereken şeyin sahip olmuş oldukları aktif ve girişimci insan güçlerini ülkelerin geleceklerini değiştirmek için serbest bırakmak gerektiği görüşünü ileri sürmektedir. Bu nedenle yardımın ekonomik kalkınmayı geciktirdiğini ifade etmektedir.

Yapılan değerlendirmelere bakıldığında dış borcun yüksek boyutlara ulaştığında net faydasının negatif olabileceği görülmektedir. İşte bu noktada yukarıda açıklanan Dış Borç Laffer eğrisinin sağ tarafı bu çalışma için hayati bir önem kazanmaktadır. Laffer eğrisinin bu şekilde nasıl oluştuğu konusunda elbette birtakım cevaplar mevcuttur. Bu konudaki teorik düşünce Dış Borç Massetme Kapasitesi ile açıklanmaktadır⁷.

I.2.Literatürde İktisat Okullarının Borçlanmaya İlişkin Görüşleri

I.2.1. Geleneksel Klasik İktisat Okulu

Klasik iktisat ekolünün temel varsayımı özgürlüklere dayalı tam rekabet piyasasının varlığıdır. Klasik iktisat anlayışı bireyci temele dayanmaktadır. Klasiklere göre önemli olan bireydir ve ekonomideki birey rasyoneldir. Bu durumda devlet mümkün olduğunca küçük tutulmalı, devletin ekonomik faaliyeti daraltılmalıdır. Ekonomi her zaman tam istihdam gelir düzeyinde dengededir. Dengeden sapmaların yaşanması durumunda görünmez el mekanizması devreye girerek yeniden dengeyi kurulmasını sağlayacak, sapmalar geçici olacaktır. Yani ne kadar çok sapma olursa

⁷ İbid. , s.271–275.

olsun ekonomi dönüp dolaşıp tam istihdam gelir seviyesine gelecektir. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesinin gereksiz olduğu varsayılmıştır.

Klasikler, devlet müdahalesine karşı olan tutumları nedeniyle kamu harcamalarını mümkün olduğunca en düşük seviyede tutmak, harcamaları vergilerle finanse etmek, denk bütçe uygulamak ve borçlanmadan uzak durmak çabası içindedirler. Klasikler borçlanmayı devletin normal gelirleri olan vergilerin öne alınmış, iskonto ettirilmiş bir şekli olarak nitelendirirler. Yani kamu harcamalarını karşılamak üzere yapılan borçlanma bugün alınması gereken vergilerin ertelenmesidir. Devletin borçlanması şimdiden gelecekteki gelirlerini taahhüt altına sokmasıdır. Klasiklere göre, kamu borçları verimsizdir. İç ve dış borçlar arasında bir fark söz konusu değildir. Ve borçlanma ile bugünkü kuşakların yükü gelecek nesillere aktarılmaktadır. Bütçe açıkları vergiler yerine borçlanma ile kapatılırsa toplumda birikimler azalacaktır.

Klasiklerin para politikasının temelini oluşturan miktar kuramına göre, para arzı artışları fiyatlar genel seviyesini yükseltmekte, reel değişkenler üzerinde etkisiz kalmaktadır. Dolayısıyla, para arzı artışları enflasyona neden olarak ekonomik dengeyi bozması nedeniyle kamu finansmanında uygulanması tercih edilen bir politika değildir.

Ricardo'nun literatüre "ilişkisizlik teoremi" (irrelevance theorem) veya "Ricardo Eşdeğerlik Teorisi" olarak geçen görüşü klasik söylemlerden biraz farklılık içermektedir. Ricardo'nun görüşlerine göre kamu borçları, hem bunu ellerinde bulduranların bir varlığıdır, hem de vergi mükelleflerinin bir yükümlülüğüdür. Dolayısıyla, varlıklar ve yükümlülükler zaman ve kuşaklar arasında birbirinin etkisini yok eder ve devlet borçlarında bir değişim ne net varlıkları ne de toplam harcamayı etkiler. Bu teoreme göre, kamu borçlarında yaşanacak her bir birimlik artış, vergilerde bir birimlik azalmaya yol açacaktır. Gelecekte vergilerde bir birimlik artışa neden olacağından, bireyler bu vergi artışına dikkate alarak artan borç stokuna talep oluşturacaktır. Böylece kamu borçlanmasının ne fiyat, ne de gelir düzeyine bir etkisi bulunmaktadır. Ricardo, kamu harcamalarının finansmanının borçlanma ile ya da vergiler yoluyla finanse edilmesi arasında hiçbir farklılık söz konusu olmadığını iddia etmektedir. Ancak yine de borçlanma klasik ekol tarafından tercih edilen bir finansman yöntemi olmamaktadır.

I.2.2. Neo-Klasik İktisat Okulu

Neo-klasik iktisat görüşünün bütçe açıkları üzerine yorumları sonlu yaşam varsayımına dayanır. Bireyin iki dönem yaşadığı varsayılır. Birinci dönemde birey emek arz ederek gelir elde eder. Ve bunu bugünkü tüketim ve yarınki tüketim yani tasarrufları arasında paylaşır. İkinci dönemde ise birey emek arzını durdurur ve birinci dönemden getirdiği tasarruflarını ve tahvil satın almışsa onların faizlerini tüketir. Bu varsayımlar altında konulabilecek olası vergiler, genç bireylerin tasarruf miktarının azalması sonucunu doğurur ki, bu da sermaye stokunda düşüş anlamına gelir. Aynı ekonomide borçlanmaya gidilirse, borçlanmanın servet etkisiyle tüketim artar, borcun yükü rasyonel bireylerce gelecek nesillere aktarılır⁸.

Neo-klasik iktisat, marjinal değer ve bölüşüm anlayışında birleşen iktisat okullarının oluşturduğu bir bütündür. Klasik iktisadın birçok teorisini eleştirmesine karşın bu okullara Neo-klasik denmesinin nedeni, hepsinin liberal görüşü savunmalarındır. Bu okullara kadar politik ekonomi (political economy) adını alan iktisat biliminin A.Marshall'ın ekonomi kelimesini kullanması ile isim değiştirmiştir⁹.

I.2.3. Yeni (New) Klasik İktisat Okulu

I.2.3.1. Paracı (Monetarist) İktisat Okulu

Modern miktar teorisini makro ekonomik politikalarında temel olarak ele alan ve para stokundaki değişmelere önem veren iktisatçılar Monetarist (paracı) olarak adlandırılmaktadır. Bu iktisatçılar iktisat politikası aracı olarak para politikasının etkinliğine inandıkları için bu adla anılmaktadır. Monetarist iktisatçıların savunduğu görüşe “Moneterizm” denilmekte olup, bu terim ilk defa Karl Brunner tarafından kullanılmıştır¹⁰.

Moneterizm büyük ölçüde 1976 yılı Nobel Ekonomi Ödülünü alan Amerikalı İktisatçı Milton Friedman tarafından geliştirilmiş bir teoridir. Friedman 1976 yılında “Paranın Miktar Teorisi Üzerine Çalışmalar” (Study In The Quantity Theory Of

⁸ H.Özkan, a.g.e. , s.6-8.

⁹ Yaklaşım Kariyer Merkezi, **İktisat**, Ed. Mehmet Ünlü, Yaklaşım Kariyer Yayınları, Ankara, Şubat, 2007, [y.y], s:316.

¹⁰Kamil Güngör, “*İktisat Tarihine Kısa Bir Bakış ve Merkantilizmden Günümüze İktisadi Düşüncüler*”, **Kaynak:** http://www2.aku.edu.tr/~kgungor/kamil_gungor.pdf , (29.10. 2008).

Money) adıyla editörlülüğünün kendisinin yaptığı bir kitap yayınladı. Bu çalışma ile Friedman esasen moneterizmin temel ilkelerini ortaya koymuş oldu.

Chicago Üniversitesi ekonomi profesörü Milton Friedman'ın adını verdiği öğretide ekonomiyi parasal önlemlerle yönetmek öngörülmektedir. Friedman'a göre, piyasadaki dengeyi sadece parasal önlemler sağlamaktadır¹¹.

Bu amaçla özel sektör serbest bırakılmalı, devlet müdahalesi en aza indirilmeli, rekabet koşulları korunmalıdır. Esnek kambiyo kuru uygulamaları ve Merkez Bankasının para arzını kısıtlaması da uygulamalar arasındadır. Ücret ve maaşlar en aza indirilerek ucuz üretim sağlanmalı böylelikle ihracat arttırılmalıdır. Friedman özellikle IMF aracılığı ile gelişmekte olan ülkelerde, ihracat ve ithalat üzerindeki tüm denetimlerin kaldırılmasını, serbest döviz kuru uygulanmasını, ülkelerin ulusal paralarının dolara bağlanmasının ve bu temele dayanarak sürekli devalüasyon yapılmasını, kamu sektörünün özel sektöre devredilmesini önermektedir¹².

Friedman'a göre, borçlanmanın ekonomi üzerinde olumsuz sonuçları vardır. Devletin kamu harcamalarını iç borçlanmaya (hazine tahvil ve bono ihracı, Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans vs.) başvurarak finanse etmeye yönelmesi kısa dönemde faiz oranlarını artırır. Faiz oranlarının artması üretim ekonomisinin daralması ve yatırımlara aktarılacak fonların milli gelire hiçbir katkısı olmayan rant ekonomisi içinde değerlendirilmesi neticesini doğurur. Faiz oranlarının artması, müteşebbislerin kredi kullanma maliyetlerini önemli ölçüde arttırır. Özetle, devletin iç borçlanmaya başvurması reel sektör üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur. Uzun dönemde ise gelecek kuşakların vergi yükünün artması sorunu gündeme gelir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde aşırı iç borçlanma reel ekonomi açısından son derece sakıncalı bir maliye politikası aracıdır. Üstelik kamu harcamalarının borçlanma ile finanse etmek olan devlet, borçlanma ile faiz yükünü artırır ve yeniden, bu kez daha yüksek faizle borçlanmaya başvurmak zorunda kalır.

¹¹ Meliha Ener ve Esra Siverekli Demircan, **Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye**, Roma Yayınları, Ankara , Ağustos 2004, s.46.

¹² Yaklaşım Kariyer Merkezi, a.g.e, s.242.

Devletin dış borçlanmaya başvurması sınırlı olduğu ve verimli alanlarda kullanıldığı takdirde ekonomi açısından faydalı olabilir. Ancak giderek artan dış borçlanma kamu ekonomisinde bir başka dengeyi olumsuz etkiler. Devletin dış borçlarının artması, dış borç faiz yükünün artması sorununu da beraberinde getirir. Netice olarak, devletin döviz kaynaklarının bir kısmı, dış ülkelere dış borç anaparası ve faizi olarak geri ödemek zorundadır. Bu durumda ödemeler bilançosunda denge bozulabilir ve açık sorunu gündeme gelebilir. Anlaşıldığı üzere gerek iç, gerek dış borçlanma sınırlanmadığı takdirde ekonomi üzerinde ciddi sorunlar ortaya çıkabilir¹³.

I.2.3.2.Rasyonel Beklentiler Okulu

Rasyonel Beklentiler Teorisi, 1960'lı yılların sonlarında klasik iktisat teorisinin temel ilkelerini benimseyerek ortaya çıkan yeni bir ekonomik teoridir. Rasyonel Beklentiler Teorisi Monetarizmin bir dalı olarak görülebilir. Ancak oneterist iktisatçıların hepsi Rasyonel Beklentiler Teorisini kabul etmemektedir.

Rasyonel Beklentiler Teorisi aktif iktisat teorilerinin terk edilmesini ister. Bu politikalarla konjonktür dalgalanmaları yumuşatılamaz. Aktif politikalar, rasyonel insana hangi ekonomik sonucun iyi olduğunu belirleme şansını vermez. Aktif iktisat politikalarıyla işsizlik oranını ve kullanılmayan kapasiteyi azaltmayı çalışmak sadece ekonomideki enflasyonun ve konjonktürün boyutlarını arttırır.

Rasyonel Beklentiler Teorisi tıpkı Klasik İktisatçılar ve Moneteristler gibi, devlet harcamalarındaki artışın özel tüketim veya yatırım harcamalarında veya ithalatta meydana gelecek bir azalma ile karşılanacağını kabul eder. Bu nedenle devlet harcamalarındaki artış toplam talebi etkilemez. Dolayısıyla milli gelir ve istihdam düzeyinde bir değişme olmayacaktır. Buna karşın Rasyonel Beklentiler Teorisi maliye politikasının toplam arz üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu görüşündedir. Bunun sebebi ise daha çok devlet harcamalarının vergi artışıyla finanse edilmesidir. Buna dayanarak diyebiliriz ki, Rasyonel Beklentiler Teorisine göre kamu borçlanmasının tek finanse aracı vergilerin arttırılmasıdır. Sonuç olarak RBT[◊], devletin harcamalar ve

¹³ İbid., s.243.

[◊] Rasyonel Beklentiler Teorisi.

genişletici veya daraltıcı para arzı politikaları yoluyla ekonomiye aktif olarak müdahalesine karşıdır.

Rasyonel Beklentiler Teorisi, bazı yönlerden eleştirilere uğramıştır. Nobel Ekonomi Ödülü sahibi Kenneth J. Arrow teoriyi başlıca şu açılardan eleştirmiştir¹⁴.

∞ Rasyonel beklentiler tezinde ekonomik birimler ekonominin gelecek dengesini analiz etme yeteneğine sahip, süper istatistikçi olarak kabul edilmektedir.

∞ Ekonomide menkul kıymetler piyasası etkin olarak çalışırken, mal ve emek piyasaları bu düzeyde etkin olmayabilir. Aksine bunun tam tersi de olabilir. Arrow'a göre, fiyat beklentilerine ilişkin tahminler çoğunlukla sermaye birikimi konusundaki kararlar için doğrudur. Sermayenin akışına ilişkin kararlarda ise fiyat beklentileri önemli hatalar içerebilir. Hisse senetlerindeki fiyat dalgalanmaları buna örnek teşkil edebilmektedir.

I.2.3.3. Arz Yönlü İktisat Okulu

Arz yanı teorisinin kurucusu Mundell'in klasiğidir. Mundell'in katkısı iki okulun söylediklerini formülize etmek olmuştur. Mundell'e göre, hükümet nominal değişkenleri kontrol için nominal araçları; reel değişkenleri kontrol için reel araçları kullanmalıdır. Eğer, nominal döviz kuru veya para arzı kamu harcaması veya vergi oranları gibi fiskal araçlar karşılaştırıldığında, istihdama oranla fiyat düzeyi üzerinde görece daha geniş etkiye sahipse, bu tür bir nominal politika aracı nominal değişkenin kontrolüne özgü kılınmalıdır ve reel araç, vergiler, istihdamın kontrolüne tahsis edilmelidir.

Monetarizmin versiyonlarından biri olarak sayılabilen arz iktisadına göre, maliye politikası, özellikle vergi unsuru, uyarıcıları, ekonomik etkinliği ve ekonomik büyümeyi etkiler. Vergiler, görece maliyetleri ve görece fiyatları bozar. Sonuç, azalan etkinlik ve geciken ekonomik büyümedir¹⁵.

Keynesyen Teorinin toplam talebe ağırlık vermesine bir tepki olarak doğan arz iktisadı, özellikle ABD'de büyük ilgiyle karşılanmış, Başkan Reagan'ın seçim

¹⁴ İbid. s.253.

¹⁵ Metin Toprak. **Yeni İktisat**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.122–123.

propagandasının temelini oluşturmuştur. Hatta bu nedenle “Reaganomics” diye de adlandırılmıştı Birçok makroekonomik model bu yeni teorinin ilkelerine göre hazırlanmıştır¹⁶.

Arz yönlü iktisat yaklaşımı^{**} istek yönlü ekonomiye bir tepki şeklinde ortaya çıkmış ve insanları çalışmaya, tasarrufa teşvik etmek suretiyle istek yönlü politikalar yerine arz yönlü politikalara ağırlık verilerek, vergi oranlarında büyük indirimlere gidilmesini savunmuştur. Bu sayede ekonomik büyüme hızlanacak ve verimlilik arttırılabilecektir.

Arz iktisadı iktisat politikası yönünden şunları savunmaktadır:

Aİ'nin temel politik sonuçlarından biri toplam talebin etkilenmesi yönünden maliye politikasına ağırlık vermenin bir anlamı olmadığıdır. Buna bağlı olarak, ekonomik faaliyetin etkilenmesi açısından ne belli harcama amaçlarının belirlenmesi ve ne de toplam vergi gelirinin bir kriter olarak ele alınması uygundur. Daha açık bir deyişle devlet harcamaları, toplam vergi geliri ve bütçe açığı; istihdam, üretim ve gelir ile ilgili amaçlara ulaşmak yönünden güvenilir politika değişkenleri olarak düşünülmemelidir.

Mali politika değişkenlerinin birinci derece etkisini kabul etmemenin çok önemli bir sonucu vardır. Aİ, mali araçların, belli bir gelir amacına uygunluğunu değerlendirmek için kullanılan “çoğaltan formülü” yaklaşımın reddeder. Toplam üretim ve toplam gelire, çeşitli mali araçlar arasında çoğaltan etkisine dayalı olarak kurulan ilişki; hem söz konusu ve amaçlara ulaşmak yönünden yetersizdir ve hem de istenmeyen ve önceden kestirilemeyen sonuçlar yaratır¹⁷.

I.2.3.4. Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat Okulu

Kamu Tercihi teorisi, kamunun ekonomide üstlendiği rol ve faaliyetlerin sınırlarına farklı bir bakış açısı getirmiştir.

¹⁶ Vural Savaş. **Politik İktisat**, Beta Yayınları, İstanbul, 4.Bası, Ekim 2000,s.245.

^{**} Bu okul, ekonomideki sorunların giderilmesini daha çok vergi indirimlerine dayandırılması dolayısıyla arz yönlü vergi politikası veya arz yönlü (veya yanlı) maliye politikası olarak da bilinir. **Kaynak:** Yaklaşım Kariyer Merkezi, a.g.e., s.326.

¹⁷ İbid. , s.254–255.

Kamu Tercihi yaklaşımı politikalar seçmenler, siyasi partiler ve çıkar grupları arasındaki ilişkileri politik karar alma sürecindeki davranışlarıyla birlikte iktisat, politika, hukuk, sosyoloji bilimi çerçevesinde inceleyen teorik bir yaklaşımdır. Kamu Tercihi yaklaşımının temelinde bireylerin politik süreç içerisinde kendi çıkarlarını, refahlarını maksimize edecekleri varsayımı yatmaktadır. Bu gruplar kendi çıkarları peşindedir.

J.Buchanan ve Gordon Tullock araştırmaları sonucu 1962 yılında azdıkları Oybirliği'nin Matematiği:"Anayasal Demokrasinin Temelleri " adlı çalışmalarıyla "*Anayasal İktisadın*" temellerini atmışlardır. Bu kitabın temel amacı, "toplumsal karar almada kullanılacak belirli kuralların anayasal düzeydeki tartışmalardan elde edileceğini açıklamaktır. Bu iki yazara göre, anayasal kuralların "ekono-politik" yaşamın oyun kuralları idi. Ve iyi bir oyun için, oyuncuların nitelikleri için oyunun kuralları önemliydi.

Kamu Tercihi Teorisinin iktisat bilimine getirdiği en önemli katkılardan biri "*piyasa başarısızlığı teorisine*" karşılık olmak üzere "*Devletin Başarısızlığı Teorisi'ni*" geliştirmiş olmasıdır. Refah iktisadı teorisi 1930'lu ve 1940'lu yıllarda bazı faktörlere dayalı olarak piyasa ekonomisini milli ekonomi içerisinde yetersiz olduğunu ve dolayısıyla devletin ekonomide düzenleyici rol oynaması gerektiğini savunmuştu. Kamu tercihi teorisi politika biliminin ekonomik analizidir. Yani kamu tercihi politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir¹⁸.

I.2.4. Keynesyen İktisat

Keynesgil Ekonomi 1930'larda yaşanan Büyük Depresyon sonucu geliştirilmiştir. İngiltere ve ABD 'de yaşanan ekonomik olaylardan büyük ölçüde etkilenen J.M Keynes *** İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi adlı ünlü eserini yazmıştır. Keynesgil teoriye göre, endüstrileşmiş ülkelerde yaşanan yüksek istihdam

¹⁸ Yaklaşım Kariyer Merkezi, a.g.e. , s.326.

*** Keynes, Frederic Bastiat'nın " iktisatçıların hükümet politikalarının sadece kısa dönemli etkilerini değil, aynı zaman da uzun dönemli etkilerini de hesaba katmaları gerektiği" sözüne karşı "uzun dönemde hepimiz öleceğiz" şeklindeki şeklindeki laubali ifadesiyle meşhurdur. **Kaynak:** Mark Skousen, **İktisadi Düşünce Tarihi; Modern İktisadın İnşası;** Çev: Mustafa Acar, Ekrem Erdem, Metin Toprak, Adres Yayınları, 3. Baskı, Mart 2007, s.397.

toplam talepteki yetersizliğin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle, eksik yatırım talebi nedeniyle toplam talep çok düşük düzeye inmiştir. Bu nedenle Keynes'e göre, izlenecek politikalar toplam talebin artırılması hedef alınmıştır. Bunun için de Keynes maliye politikası önlemlerini, özellikle de alt yapı harcamalarının yapılmasını önermektedir.

Keynesgil istihdam teorisi klasik istihdam teorisinden keskin çizgilerle ayrılmaktadır. Keynes'e göre, kapitalist sistem, ekonomide tam istihdamı garanti eden herhangi bir mekanizmaya sahip değildir. Keynesgil düşünceye göre, ekonomi hem eksik istihdam hem de enflasyon içinde dengeye ulaşabilir. Tam istihdam bir norm olmaktan çok, rassal bir durumdur. Kapitalizm sürekli olarak refahı sağlayan bir kendi kendini düzenleme mekanizmasına sahip değildir. Ayrıca ekonomik dalgalanmalar yalnızca savaş, kuraklık v.b. gibi münhasıran dışsal güçlerle ilişkili değildir. Eksik istihdam ve enflasyonun sebepleri büyük ölçüde tasarruf ve yatırım başarısızlıkları gibi belli temel ekonomik kararlara bağlıdır. Ayrıca ürün fiyatları ve ücretlerde önemli bir düşüş meydana gelmeden önce ekonomide yaygın ve maliyetli bir resesyon yaşanır. Dışsal faktörlere ek olarak içsel faktörler de ekonomik istikrarsızlığa katkı yapar¹⁹.

Keynesgil teori durgunluk için efektif talebi artırma çözümünü getirmiştir. Ek harcamama yoluyla talebi canlandırmak suretiyle daha fazla mal üretmek zorunda kalınacak ve ekonomi yeniden toparlanacaktı. Keynes Say kanununu tepe taklak hale getirmiştir.

Bir durgunluk döneminde Y'yi (ulusal hâsılayı) artırmanın seçenekleri sınırlıdır. Bir ekonomik çöküş döneminde, iş dünyası sermayesini I'da (yatırım) kullanarak risk almaktan korkabilir. Aynı şekilde tüketiciler, gelirlerindeki belirsizlikten dolayı tüketimlerini (C) artırmakta isteksiz olabilirler. Hem yatırımcılar hem de tüketiciler için kendi araçlarını terk ettiklerinde, muhtemelen harcayacakları para miktarını daha da azaltacaklardır.

Keynes, bu zor durumdan kurtulmanın tek çıkar yolunun olduğunu; bunun, devletin harcama yapmaya başlaması olduğunu yazar. Keynes milli gelir denklemine G'yi (devleti) ilave etmiştir, bu durumda,

¹⁹ İlker Parasız. , **Modern Makro Ekonominin Temelleri**, Ezgi Yayınevi, Bursa, Nisan, 1997, s.55-56.

$$Y = C + I + G$$

Keynes, devleti (G), para basma ve bayındırlık işleri yoluyla ekonomiyi canlandırabilecek tek bağımsız birim olarak görüyordu. Eğer kaynaklar eksik kullanımdaysa, tüketim ve yatırıma zarar vermeksizin genişletici bir hükümet politikası “efektif talebi” yükseltebilir. Aslında, durgunluk sırasında G’deki bir yükseliş, hem C’yi hem de I’yı cesaretlendirecek ve o suretle Y’yi yükseltecektir.

Keynes, ekonomik düşüşün sona ermesi beklenirken; durgunluğun çözümüne yönelik olarak fiyatların, ücretlerin ve gereksiz harcamaların azaltılması suretiyle “kemer sıkma politikasının” uygulanmasını savunan klasik çözümün tersine çevirmiştir. Keynes bunun yerine, bir durgunluk esnasında, ekonomide bir sıçrama yaptırmak için federal bir hükümetin açığa dayanan harcama yapmayı düşünmesini önermiştir²⁰.

Keynesyen Teori klasik ekonomistlerin denk bütçe ilkesine aykırı olarak telafi edici bütçeyi savunmaktadır. Bu bütçeye göre, devletin konjonktürün depresyon dönemlerinde bütçe açığı ekonomiyi canlandırma ve tam istihdamı sağlama aracı olarak kabul edilmekte ve işsizlik giderilinceye kadar bütçe açığına katlanılması gerektiğini ileri sürmektedir. Telafi edici bütçeye göre ekonomik yaşamı düzenleyen etkenlerde ortaya çıkan yapısal bozuklukların telafi edilmesi çareleri araştırılmaktadır. Telafi edici bütçeyi ve müdahaleci devleti kendilerine çok uygun bulan politikacılar uyguladıkları ekonomi politikalarında öncelikle denk bütçeyi unutmuşlardır. Açık bütçe politikasını izleyen politik iktidar vergilerin yetmemesi sonucu artan harcamalarını karşılamak için emisyon ve borçlanmayı kullanmıştır²¹.

Keynesyen teoride, kamu harcamalarının istihdam ve gelir üzerinde çarpan etkisi söz konusudur. Kamu harcamaları için yapılan borçlanmaların, harcamaların çarpan etkisini yok edecek negatif bir çarpan etkisi bulunmamaktadır.

Bugün alınan borçların yükünün gelecek kuşaklara aktarılacağı yolundaki öngörmeleri farklı değerlendirir. Toplumun gereksinimleri dış borçlanma ile kazanılan ek reel gelir sayesinde önceden karşılanabilecek ve gelecek nesillere faiz miktarı kadar bir yük getirecektir. Keynesyen iktisatçılar tarafından borçlanmanın yükünün gelecek

²⁰ M.Skousen, a.g.e. , s.394.

²¹ Sara Onur. **Ekonomiden Karşılıksız Kayıplar** ,Seçim Ekonomisi, Asil Yayın ,1. Baskı, Ağustos, 2004, s.22.

kuşaklara geçmeyeceği görüşünün güçlendirilmesi, Keynesyen iktisatçıların açık bütçe politikasının savunucusu olmasıyla ilgilidir. Keynesyen iktisatçılar, bir ekonomide bütçe dengesinin sağlanmasının zorunlu olmadığını savunmaktadırlar. Onlara göre, devlet borçlanmasına yalnızca gelir temin etmek amacıyla başvurulamaz ve borç yükü gelecek kuşaklara yansımaz. Devlet borçlarının ekonomide bir denge unsuru olarak kullanılabileceğini ve gelecek nesillere yeni yükler getirmek yerine, hizmetler üreterek gelecek kuşakların yükünü azaltacağını ileri sürmüşlerdir²².

1.3. Devlet Borçları

1.3.1. Devletin Borçlanma Nedenleri

Devlet için en sağlam gelir kaynağı, şüphesiz vergilerdir. Ancak, kamu harcamalarının giderek artması, buna karşılık vergi gelirlerinin aynı ölçüde artırılamaması, devleti, yeni gelir kaynakları bulmaya zorlamıştır. Bunun sonucunda devlet, artan kamu harcamalarının finansmanında kullanmak üzere, çeşitli iç ve dış kaynaklardan borçlanma yoluna gitmiştir.

Klasik iktisat anlayışının geçerli olduğu dönemlerde devletin borçlanmak suretiyle kamu harcamasında bulunmasına karşı çıkmıştır. Klasik iktisat görüşünü benimseyenler devlet borçlanmasına, sadece olağanüstü dönemlerde başvurulabileceğini belirtmişlerdir. Devlet borçlanmasına karşı çıkılmasının en önemli nedeni, borçların gelecek nesillere devredilen haksız bir yük olduğu görüşüdür.

Ancak, özellikle 1929 Büyük İktisat Buhanı'ndan sonra devletin iktisadi faaliyetlere daha aktif bir biçimde katılması gereğinin ortaya çıkması ile birlikte kamu harcamalarının artması sonucunda, vergi gelirleri yetersiz olunca, birçok devlet borçlanmak zorunda kalmıştır.

Bu nedenle, günümüzde borçlanma, artık normal kamu gelirleri arasında sayılmaya başlanmıştır. Günümüzde, başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere, birçok ülkede devlet, önemli miktarda iç ve dış borçlanma yoluna gitmektedir.

Borçlanmanın nedenleri, ülkelerin gelişmişlik seviyelerine ve içinde buldukları şartlara göre değişir.

²² H.Özkan, a.g.e. , s.8.

I.3.2. Az Gelişmiş Ülkelerin Borçlanma Nedenleri

- Alt yapı ve büyük ölçekli yatırımlar için gerekli olan sermaye birikiminin yetersiz oluşu,
- Teknolojik bilgi birikimine sahip olmamak,
- Askeri harcamaların fazla olması,
- Yeterli hammadde ve ara malına sahip olmamak,
- Ödemeler bilançosundaki açıklar,
- Üretimin dışa bağımlı olması.

I.3.3. Gelişmiş Ülkelerin Borçlanma Nedenleri

Gelişmiş ülkelerin borçlanma nedenleri, şüphesiz az gelişmiş ülkelere farklıdır. Gelişmiş ülkelerin başlıca borçlanma nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Geçici bütçe açıklarının kapatılması,
- Olağanüstü giderlerin karşılanması,
- Büyük projelerin finansman ihtiyacının karşılanmasıdır²³.

I.3.4. Devlet (Kamu) Borçlarının Sınıflandırılması

Kamu borçları birkaç bakımdan sınıflandırılır. Başlıca sınıflandırmalar süreye göre, ülke içi kaynaklardan veya ülke dışı kaynaklardan veya ülke dışı kaynaklardan alınmasına göre, zorunlu veya gönüllü olmalarına göre ve borçlanma şekline göre yapılır.

Kamu borçlarının sınıflandırılmaları borçların türlerine göre ekonomide farklı etkileri olduğu için önem taşır. Borçlar sürelerine göre ve kaynaklarına göre farklı etkilerde bulunurlar. Bu nedenle kamu borçlarının kısa ve uzun süreli olmaları ve bunlara göre kaynakları, iç ve dış kaynaklardan borçlanma, borçlanma alımının kullanılmasının farklılığı bakımından hangi tip borç alınacağı konusunda borçların tiplerini ve miktarlarını bilmek önemlidir.

Borçların etkilerini saptamakta, kamu borçlarının toplam miktarlarının ötesinde, tiplerine göre miktarlarına da bakmak gerekir.

²³ Osman Pehlivan, **Kamu Maliyesi**, Derya Kitabevi, Trabzon, Eylül, 2004, s.189–204.

I.3.4.1. Süreleri bakımından sınıflandırma

Kamu borçları süre bakımından genellikle kısa süreli borçlar ve uzun süreli borçlar olarak ikiye ayrılır. Bu ikili ayırım bazen kısa süreli, orta süreli ve uzun süreli borçlar diye de sınıflandırılır.

Kısa, uzun süre, kısa, orta, uzun süre sınıflandırılmalarında farklı sürelerle göre tanımlamalar da yapılmaktadır. Bir yıla kadar olan borçla kısa süreli, bir yılda uzun olan borçlar uzun süreli borçlardır.

Ayrıca borçların sürelerine göre sınıflandırılmalarında kısa süreli borçlara dalgalı borçlar, uzun süreli borçlara konsolide borçlar da denilmektedir.

Dalgalı borçlar bütçenin geçici gelir gider dengesizliklerini gidermek için yapılan borçlardır. Konsolide borçlar ise uzun süreli oldukları için borç ödemeleri ve faiz v.s. için servis ödemeleri süresine göre planlanmış olan borçlardır. Kamu borçları için kısa süreli, uzun süreli borç terimleri yerine daha çok dalgalı borçlar ve konsolide borçlar terimleri kullanılmaktadır.

Borçların sürelerine göre sınıflandırılmalarında önemli olan diğer nokta kaynaklarının da farklı oluşudur. Kısa süreli veya dalgalı borçlar para piyasalarından, uzun süreli borçlar ise sermaye piyasalarından temin edilir. Dalgalı borçlar bankaların, mali kuruluşların (sigorta şirketleri, tasarruf sandıkları, sigorta kurumları) fonlardan veya Merkez Bankasından borçlanma şeklinde olur. Bankaların mali kuruluşların uzun süreli olarak kullanılmayan fonlarının kısa süreli kamu borçlarına yatırılmaları onlara gelir sağlar. Bu borçlar bazen bu borçlara fonlarını yatırmaya zorlanırlar. Fakat genel olarak para piyasası kaynakları sınırlı olduğu için dalgalı borçların büyük ölçüde Merkez Bankasından alındığı görülmektedir. Bireyler tasarruflarını düşük faizli ve kısa süreli dalgalı borçlara yatırmamaktadırlar.

Konsolide borçlar uzun süreli veya belirsiz süreli borçlar da olabilir. Devamlı borçların ödenmesi için belirli bir süre saptanmamıştır, fakat bazı koşullarda devlet ödenmesini kararlaştırarak ödeyebilir.

Borç ve faiz ödemeleri uzun süreye göre planlanmış olan konsolide borçların kaynakları halkın tasarrufları, bankaların karşılık ve ihtiyatları, kaynakları ve mali kuruluşların kaynaklarıdır.

Dalgalı borçların artışı ve daha çok Merkez Bankasından alınması ve süreleri sonunda ödenmemesi ve yenilenmesi sonucunda para miktarının artışına ve enflasyona sebep olmaktadır. Dalgalı borçların mali yıl içinde hazinenin gelir gider denkliliğini sağlamak için alınması nedeniyle yılsonunda ödenmesi gerekir. Dalgalı borçların yıl sonunda ödenmemesi bütçe açığını sonuçlandırır ve dalgalı borçları da uzun süreli borç durumuna getirir.

Kısa süreli borçların faizleri düşük olduğu için, uzun süreli borç yerine devamlı yenilerek kısa süreli borçlanmaya gidilmesi devletin az masrafla borçlanmasını sağlar, fakat ekonomi duruma göre ekonomide kaynağı itibariyle kısa süreli borçlanmanın ekonomiye olumsuz etkileri olacağı için az masrafla borçlanmak için kısa süreli borçlanma tercih edilmez²⁴.

Başlıca kısa süreli borç kaynaklarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

I.3.4.1.1. Hazine Bonoları

Bir borç senedi türü olup genellikle bütçe ödemelerini zamanında yapabilmek için kısa vadeli borç almaya yarayan belgelerdir. Bunların vadeleri 3, 6, 9 veya 12 ay şeklinde olabilmektedir. Hazine bonolarına vergisel avantajlar sağlanmış olması, sözleşmelerde, teminat olarak kabul edilmesi ve bunların karşılığında Merkez Bankası'ndan avans alınabilmesi, bunlara olan ilgiyi artırabilmektedir.

I.3.4.1.2. Bütçe Emanetleri

Bütçe emaneti, mali yılın sonuna kadar, bütçe harcamalarından verile emrine bağlanmış, fakat ödemesi gerçekleştirilmemiş olan giderlerin, ilgili yılın bütçesine kaydedilmek üzere, bir emanet hesaba alınmasıdır.

Bu suretle yapılmış olan bir kamu hizmetinin veya teslim alınmış olan bir malın, mali yılın sonuna kadar nakit yetersizliği veya benzeri sebeplerden dolayı, bedelinin ödenmemesi durumunda emanet hesabına alınan paraların, yeni yılda hak sahibine

²⁴ Üren Aslan ,”*Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları*”, **Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı:1, Cilt:34, 1979, s.43–50.

verilmesi gerekir. Böylece, hak sahiplerinin alacaklarının gecikmeli olarak ödenmesi, devlete kısa süreli bir kaynak teşkil etmiş olmaktadır.

I.3.4.1.3. Adi Emanetler

Gerçek ve tüzel kişilerce geçici olarak hazineye yatırılan paralardır. Bunların bütçeyle bir ilgisi yoktur. Başlıca adi emanet çeşitlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- İhale teminatları,
- Gümrük teminatları,
- Hacizli malların satışından artan paralar,
- Çeşitli fonlara ait kesintiler,
- Niteliği belirlenemeyen paralar.

Emanet hesabına kaydedilen paralar belirli zamanlar içerisinde ilgili birimlere aktarılır. Dolayısıyla söz konusu emanet hesapta olan paralar bu hesapta kaldığı süre içerisinde devlet için kredi olmaktadır.

I.3.4.1.4. Merkez Bankası Avansı

Devletin kısa vadeli borç kaynaklarından biri de Merkez Bankasından avans almaktır. Bu yol devlet için en kolay ve en az maliyetli borçlanma yoludur. Ancak, daha önce de ifade edildiği gibi, bu borçlanma yolu, emisyon hacminin genişlemesine neden olarak enflasyona yol açtığından, 25.04.2001'den itibaren durdurulmuştur²⁵.

I.3.4.2. Sağlandığı Kaynağa Göre Devlet Borçlarının Sınıflandırılması

Borçların diğer önemli sınıflandırılması iç ve dış borçlar olarak yapılır. Kamu borçlarının iç ve dış kaynaklardan alınmalarına göre ekonomik etkileri farklı olmaktadır. Bu bakımdan bu sınıflandırma özellikle önem taşır.

I.3.4.2.1. İç borçlar

²⁵ O.Pehlivan, a.g.e. , s.199–200.

İç borçlar ülke içi kaynaklardan elde edilen borçlardır, iç borçlarda alacaklı ve borçlu aynı ekonomi, aynı toplumdur, bu nedenle iç borçlar "kendi kendimize borçluyuz" diye ifade edilir. İç borçlar ekonomi içinde fonların transferini sonuçlandırır.

Dış borçlar ise ülke dışı kaynaklardan elde edildiği için, ekonomide milli gelire ek kaynak sağlar. Ekonominin tasarruf açığını kapatmak için dış kaynak ihtiyacını karşılar. Dış borçların iç borçlardan farkı dış borçların alındığı devrede, eski borçların ödenmesine kullanılmadıkça toplam kaynakları artırması, ödendiği devrede yeni borçlanmalarla ödenmedikçe azaltmasıdır.

$Y=C+I+G+X-M$ de $M>X$ ithalat ihracattan (dışalım dışsatımdan) büyük oldukça dış kamu borçları kamu harcamalarını (G) yi artıracak ve toplara, harcamalar milli hâsıladan (Y) den kamu borcu kadar daha fazla olacaktır. Dış kaynaklardan kamu sektörü borçlanıp özel sektörün kullanımına verirse özel sektör tüketim (C) ve yatırımı (I) da artabilir. Dış borçlar eski borçların ödenmesinde kullanılmadıkça ülke içindeki harcamalar milli hâsıladan fazla olur.

Borç alındığı devrede o ülke ekonomisine kaynak ilavesini sağlar ve ödemeler dengesinde ithal (dışalım) olanağı yaratır. Faiz ve borç ödemelerinin yapıldığı devrede ise ihracat (dışsatım) gelirlerinin bir kısmının bunlara kullanılması suretiyle ithal (dışalım) olanağını azaltır. Dış borç ödemelerinin yapıldığı zaman yeni borçlanmada bulunulmuyorsa ihracatın (dışsatım) (X) ithalattan (dışalım) (M) fazla olması gerekecek ve yurt içi harcamalar milli hâsıladan az olacaktır, çünkü üretimin bir kısmı borç ödemelerine gidecektir.

Kalkınan ülkelerde iç kamu borçları yurt içi tasarrufların kamu sektörü tarafından kalkınma planlarına göre kullanılmasını ve atıl tasarruflardan yararlanmasını sağlar. Kalkınan ülkelerde iç borçlanma olanakları sınırlıdır. Kalkınan ülkelerde dış borçlar daha önemli yer alır. Kamu sektörünün yatırımlarının finansmanında hem tasarruf noksanım kapamak için, hem de ihracatla karşılanamayan dış finansman ihtiyacını, ödemeler dengesi açığını karşılamak için yurtiçi kaynaklarına ilave olarak dış borçlanmalardan da çok yararlanır. Kalkınan ülkelerin tasarruf açığı, ithal (dışalım) gereksinimleri ve ihracatla (dışsatımla) karşılayamamaları ve bir taraftan da dış borçları için gerekli faiz ve borç ödemeleri borçlanmalarını zorunlu kılar.

Kalkınmanın ilk devrelerinde yatırımlar için gerekli bir kısım malzeme ve teçhizatın ithali (dışalım) için borçlanma, kalkınma ile ihracat (dışsatım) gelirlerini artırdıktan, ve ithal (dışalım) gereksinmelerini azalttıkları Ölçüde azalmaya yönelir. Kalkınma başarıldıkça dış borçlanma gereksinimi de azalacaktır. Böylece dış borçlara başvurmanın amacı tasarruf açığını karşılamak, ithal (dışalım) açığını finanse etmek veya daha fazla ithalde (dışalımda) bulunmaktır. Ayrıca döviz ihtiyatlarında daralmayı önlemek için de borçlanılabilir.

Burada $Y, G, (X—M)$ ile izah ederken stoklar ve servetten harcama veya onlarla (altın gibi) dış borcu ödeme bir tarafa bırakılmaktadır. Borç ödenirken eski seviyede ithalatta (dışalımda) bulunabilmek için daha fazla ihracatta (dışsatımda) bulunmalıdır. Az gelişmiş ülkelerde ise, bir taraftan ihracat artırılmadığı bir taraftan da ithalat gereksinimleri nedenle bu zor olduğu için dış borçlanmayı yeni dış borçlanmalar izlemektedir.

Böylece iç borç alındığı ve ödendiği zaman ülke içinde fonların naklini sonuçlandırdığı halde, dış borç alındığı zaman yurtiçi kaynakları artırır ve ödendiği zaman azaltır. Dış borçlar borç alındığı zaman, ödemeler dengesine olumlu, ödendiği zaman olumsuz etki eder.

İç ve dış borç ayrımında iki ölçü vardır. Borcun alındığı paranın milli para veya döviz oluşu veya alacaklıların milliyetidir. Bazen dış borç ülke parası birimi ile de alınır, örneğin Türk lirası ile ödenecek dış borçlarda olduğu gibi. Fakat bu da dış borçtur, alacaklıların milliyeti ölçüsüne göre dış borç olmaktadır. Genel olarak dış borçlar yabancı ülke parası ile döviz olarak alınırlar²⁶.

İç borçlar, hazinenin ödemek durumunda olduğu borçlarla, ödenmesine “kefil” olduğu bono ve tahviller tutarlarının toplamadır. İç borçların başlıca alt bölümleri tahvil ve bono satışları ile kur farklarıdır. Bilindiği gibi tahvil, bir yıl ve daha fazla süreli, bono da esas olarak bir yıldan kısa süreli, çoğu kez aylık olarak belirtilen, borçlanma senetleridir. Bu nedenle, tahvil, orta ve uzun süreli, bono da kısa süreli borçlanmanın göstergesi sayılır. Geleneksel olarak iç borçlanma tahvilleri, bonolara oranla daha

²⁶ Ü.Aslan, a.g.m. , s.46-48.

ağırlıktaydı; 1986 sonrasında bono yoluyla borçlanmanın görece payı giderek artmaktadır.

İç borçlanma tahvilleri esas olarak, ilgili yılın bütçelerine dayanılarak ve bütçe açıklarını kapamak üzere çıkartılır. Bunların dışında özel amaçlı ve kamu kuruluşlarının borçlarının tahkime bağlanması nedeniyle bu kuruluşlara Hazine'nin verdiği tahvilleri söz konusudur. Ülkemizde ihale yoluyla tahvil satışlarına 1985'de başlanılmış, başlangıçta bankalara, borsa bankerlerine ve tüzel kişilere, 1986'dan sonra özel kişilere ve 1992'de de doğrudan halka satış aşamalarına geçilmiştir. İç borçlanmanın en önemli öğelerinden biri de "kur" farklarıdır²⁷.

Devlet, normal şartlarda iç kaynaklardan borçlanır. Devletin borç alabileceği başlıca iç kaynakları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Merkez Bankası
- Kamu Kurum ve Kuruluşları,
- Bankalar,

Merkez Bankasının temel fonksiyonu, devletin para ve kredi politikalarını yönlendirmektir. Merkez Bankasının en önemli kaynaklarından biri, emisyon matbaasını çalıştırıp para basmasıdır. Merkez Bankası bu kaynaktan devlete sınırsız borç verme imkânına sahiptir. Ancak, bu mekanizmanın işletilmesi, para arzının genişlemesi sonucunu doğurarak enflasyonun artmasına neden olur.

Bu yüzden, ülkemizde 25.04.2001. tarihinde 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan, bir değişiklik, Merkez Bankasının her yıl mevcut bütçe ödeneklerinin toplamının belli bir oranı kadar hazineye kısa vadeli avans verme yetkisi yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır.

Devlet, Merkez Bankası'nın yanında Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve çeşitli sosyal güvenlik kuruluşları ile kamu iktisadi teşekküllerinin sahip oldukları kaynaklardan da borç alabilmektedir. Söz konusu kurum ya da kuruluşların, sahip oldukları kaynaklardan bir bölümünü devlete borç vermeleri hususu, ilgili kurum ya da kuruluşların yasalarında yer almaktadır.

²⁷ Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitapevi, II. baskı, Kasım 2000, s.259.

Örneğin, Emekli Sandığı'nın kuruluş yasası, sandık gelirlerinin %60 oranındaki bir bölümünün kamu kesiminin kullanımına sunulmasını öngörmektedir. Aynı şekilde, Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'nda kurumun her sigorta kolu için ayırdığı yedek akçelerini devletin çıkardığı tahviller ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nce çıkarılan gelir ortaklığı senetlerine ve hisse senetlerine yatırılması zorunluluğunu getirmiştir.

Öte yandan, KİT yasası, KİT'lerin kârları üzerinden yedek akçe ayırmalarını öngörmektedir. Ayrılan bu yedek akçeler de genelde devlet tahvili, hazine bonusu ve gelir ortaklığı senedi gibi belgelere yatırılmaktadır.

Devlet, çeşitli banka ya da özel finans kurumlarından borçlanabilmektedir.

Bankalar Kanunu, bankaların ayırdıkları yasal yedek akçelerini, Merkez Bankası nezdinde hazine adına açılacak Kanuni Yedek Akçeler Karşılığı Devlet Tahvili Hesabı'na yatırmalarını öngörmektedir.

Öte yandan, özel finans kurumlarının da, cari hesaplarda biriken fonlarının %10'u ile katılma hesaplarında biriken fonların %1'ini, hazine bonusu ya da devlet tahviline yatırmaları öngörülmüştür.

I.3.4.2.2. Dış borçlar

Dış borçlanma tanım olarak, bir devletin ya da bir devlet kuruluşunun dış kaynaklardan mali ya da reel gelir sağlamasıdır. Diğer bir deyişle ülke içinde yerleşik kuruluş ve kişilerin, ülke dışında yerleşik kişi ve kuruluşlardan dış kredi sağlamasıdır²⁸.

Gerçekte, dış borçlanma, ekonomi politikasının doğrudan sonucudur; belirleyici olan ekonomi politikasıdır. Bir başka anlatımla, uygulanan ekonomi politikalarının bir sonucu olarak dış ödeme güçlükleri doğmuş ve dış borçlanmaya gidilmiştir. Örneğin, 1980 öncesinde girilen ekonomik ve siyasal bunalım önce kararlılık önlemlerinin uygulanmasını zorunlu kılmış, sonra da bunu dış borçlanma olanaklarının genişlemesi

²⁸ Ayla Türkmen ve diğerleri, “Dünden Bugüne Dış Borçlarımız” *Finansal Açısından Sermaye Piyasası Ödevi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, Aralık, 2002, Ankara,s.1. [Bu kaynağın yazarları Ayla TÜRKMEN, Dilek Sert, Yeliz Özkan,. Zeynep Alıcı'dır.] <http://www.80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karatepe/faspa/dışborçlarımız.pdf>, (30.10.2008).

izlemiştir. Türkiye ancak dışa açık büyüme politikasını uygulamaya koyduğu ölçüde dış borç bulabilir bir konuma gelmiş; uluslar arası çevrelerde güvenilirliği yükselmiştir²⁹.

Dış borçlar; kaynaklarına, vadelerine, borçlanmanın yapısının ne tür bir borç olduğuna, ödenme araçlarına göre sınıflandırılabilirler. Dolayısıyla da bunları kendi aralarında gruplandırarak dış borç sınıflandırması yapmak daha uygun olacaktır

Dış finansman ihtiyacı başlıca iki kaynaktan karşılanmaktadır. Bunlardan birincisi uluslararası kuruluşlardan transfer edilen yabancı sermayedir. Diğeri ise özel ve resmi kaynaklardan sağlanan dış kredi borçlarıdır. Maddi kaynak sağlayan Uluslararası kuruluşlar ise; IMF (Uluslar arası Para Fonu), Uluslararası Kalkınma Teşkilatı (AID), Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) (IBRD), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), İhracat ve İthalat Bankası (EXIMBANK), Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA), Avrupa Yatırım Bankası (EIB) gibi kuruluşlardır. Resmi kaynaklı borçlar çok yanlı ve iki taraflı olabilir. Özel kaynaklı borçlar ise ticari bankalardan sağlanan borçlar, tahvil ihraçları ve diğer borçlar şeklinde ayrıma tabi tutulabilir.

Vadesi bir yıl ve daha kısa süreli dış borçlar vadeleri açısından kısa vadeli borçlar olarak tanımlanır ve genelde uluslararası ticarete, ödeme sorunlarının ortadan kaldırılması ve uluslararası likidite yaratılması amacıyla kullanılır. Vadesi bir yıldan daha uzun olan borçlara uzun vadeli borçlar denilir. Uzun vadeli borçların faizi daha yüksek olmakla birlikte, likidite sıkışıklığı gibi durumlarda, kısa vadeli borçların faizlerinin, uzun vadeli borç faizlerini geçtiği görülmektedir.

Orta ve uzun vadeli krediler eğer vadesi gelmiş bir borcun röfinansmanında kullanılmayacaklarsa proje ya da program kredisi şeklinde ya belirli projelerin finansmanı için duyulan kaynak ihtiyacında ya da belirli bir programın desteklenmesi için program kredisi şeklinde kullanılırlar.

Proje kredileri kalkınma planları ve yıllık yatırım programlarında yer alan çeşitli kamu sektörü projeleri, milli savunma projeleri ile yap-işlet-devret, yap-işlet, işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri çerçevesinde gerçekleştirilen projelerin gerçekleştirilmesi için herhangi bir dış finansman kaynağından sağlanan kredilerdir.

²⁹ Y.Kepenek ve N.Yentürk. , a.g.e. , s.260.

Bunlar yalnız alındıkları projenin finansmanında kullanılabilirler. Daha çok az gelişmiş ülkelerin kendi iç tasarruflarıyla karşılanamayan büyük projelerinin finansmanında bu kredilere ihtiyaç duyulur. Bu ihtiyaç, ticari bankalardan sağlanan ihracat kredileri, satıcı kredileri, uluslararası finans kuruluşlarından sağlanan krediler gibi kaynaklardan sağlanır.

Proje kredileriyle krediyi alan ülke açısından amaç projenin yatırıma dönüştürülmesi için ihtiyaç duyulan finansman açığının temin edilerek projenin yatırıma dönüştürülmesini sağlamaktır. Krediyi veren taraf ise kredi alan ülkede alım gücü yaratarak bu ülkeye olan ihracatını artırmak dolayısıyla kendi sanayileşme yapısını güçlendirmek isteyecektir. Uluslararası kurumların, az gelişmiş ülkelere yaptıkları yardımların büyük çoğunluğu proje kredisi şeklinde olmaktadır.

Genel anlamda, proje kredileri dışında kalan bütün krediler toplamı olarak tanımlanan program kredileri, belirli bir yılın, dış finansman açığını kapatmak için kullanılan ve herhangi bir projeye bağlı olmayan genel finansman kredileridir. Program kredileri, belirli bir program dahilinde ülkenin gerçekleştirmeyi planladığı hedeflere ulaşmak için gerekli finansman açığının kapatılmasında kullanılır. Bu tür krediler, genel olarak ödemeler bilançosu açıklarını gidermeye olanak sağlamaktadır. Proje kredisi olarak sağlanan kaynak sadece o projenin gerçekleşmesi için gerekli harcamalar için kullanılırken, program kredisi olarak sağlanan kaynak, genel kalkınma hedefleri için gerekli dış alımların yapılmasında hatta dış borcun ödenmesinde de kullanılabilir.

Program kredileri devletten devlete ikili finansman ilişkileri şeklinde olabileceği gibi bazen de uluslararası kuruluşlardan sağlanabilir. Az gelişmiş ülkeler açısından değerlendirildiğinde, program kredilerinin kullanımda sağladığı serbestlik dolayısıyla proje kredilerine göre daha avantajlı olduğu söylenebilir. Ancak kredi veren ülkeler veya uluslararası mali kuruluşlar, denetlemesinin kolaylığı açısından proje kredilerini tercih etmektedirler.

Bağlı krediler; borçlu ülkeye sağlanan fonların alacaklı ülkeden mal ve hizmet alması şartına bağlanmış kredilerdir. Bağlı kredilerin; az gelişmiş ülkeler açısından ekonomik kalkınma için gerekli bazı kaynakları sağladığı söylenebilir de, bu tür kredilerin olumsuz yönü daha ağır basmaktadır. Çünkü bu tür krediler, az gelişmiş ülkeleri, krediyi sağlayan ülkelerin düşük kaliteli mallarını daha pahalıya satın almak zorunda

birakılmalarına neden olmaktadır. Ayrıca bu krediler, bürokratik açıdan da karmaşık birtakım işlemler gerektirmekte ve bu süreç içerisinde gecikmeler ortaya çıkmaktadır. Tüm bu faktörler, bağlı kredilerin ekonomik değerini azaltıcı niteliktedir.

Ne verildiği kaynağa, ne de belirli bir projeye bağlı krediler, tamamıyla serbest kredilerdir. Kredi alan ülke bu durumda sağlamış olduğu fonları kullanırken diğerlerindeki gibi bir kayda tabi değildir. Uygulamada bu tür kredilere daha az rastlanmaktadır.

Röfinansman; yüksek faizli bir borcun ödenmesi için düşük faizli yeni bir borçlanmaya gidilmesi demektir. Röfinansman kredileri, daha önce alınmış olup da, vadesi dolan borçları ödeme sıkıntısı çeken ülkelerin başvurdukları bir kredi türüdür. Vadesi gelen borçları ödeme güçlüğüne düşen ülkeler yeniden borçlanmaya giderek, eski borç yükünden belli bir zaman süresince kurtulmuş olacaklardır. Burada dikkati çeken nokta, röfinansman kredilerinde, daha önceden alınmış olan borcun faizinin altında yeni bir borçlanmaya gidilmiş olmasıdır³⁰.

I.3.4.3. Borçlanma Şekline Göre Sınıflandırma:

Yukarda belirtildiği gibi kamu borçlan, ayrıca borçlanma şekline göre teminatlı-teminatsız borç, ikramiyeli-ikramiyesiz borç olarak da sınıflandırılır. Uzun süreli borçlanmalarda borç karşılığında teminat gösterilmesi veya ikramiyeli çıkarılması devletin borç almada güçlüklerle karşılaştığı durumlardaki uygulama şeklidir. Teminatlı borçlara eski devirlerde başvurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu zamanındaki dış borçlanmalarda da uygulanmıştır. Devlet tahvillerinin ikramiyeli çıkarılması da tahvil satışının başarılı olması için başvuru bir yoldur.

Borçlanma şekline göre sınıflandırmada “istikrarlı satınalma güçlü” borçlardan da söz etmemiz gerekir. İstikrarlı satınalma güçlü borçlar değeri fiyat endekslerine, geçinme endeksine göre saptanan borçlardır. Böylece alacaklıların enflasyon karşısında zarar etmelerini önleyeceği için tahvillere güveni artırır. Alacaklılar para değerindeki düşmelere karşı korunmuş olurlar. Borç idaresinin ilkelerine de uyulmuş olacak, borç idaresinin etkinliğini artıracaktır. Türkiye için de tasarrufların devlet tahvillerine

³⁰ Ahmet Turan, Adıyaman, “*Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:62, Ankara, [t.y], s.23-45.

yatırılmasını teşvik ve bugünkü enflasyonist koşullarda tahvillerin değerini korumak bakımından böyle tahvil çıkarılması çok doğru olur.

Kamu borçları için net borç, gayrisafi borç ayrımı da yapılır. Net kamu borcu kamu kuruluşları arasındaki borç indirilerek bulunan borçtur. Gayrisafi kamu borcu bütün kamu sektörünün kuruluşlar arası borçları indirilmeden toplam borç miktarını ifade eder. Kamu borçları incelenirken net mi, gayrisafi mi borç incelendiğine de dikkat edilmelidir.

Burada sınıflandırması üzerinde durduğumuz kamu borcu mali borçtur. Bir de idari borç vardır ki bu devletin cari muameleleri sonucu özel sektöre karşı ortaya çıkan borçtur. Bu tip borç konumuz dışındadır. Kamu geliri olarak planlanan, amaçlanan bir kamu borcu değildir.

Kamu borçlarının yukarıda incelediğimiz sınıflandırmaları çeşitli borçların ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi bakımından önem taşır. Aynı zamanda yeni borçlanmalarda ortaya çıkacak çeşitli ekonomik etkilerin ve borçlanma olanaklarının tahmin edilmesine yardım edeceği için, kamu borçlarının bu sınıflandırmalarına dikkat edilmesi gerekir³¹.

I.4. Ekonomik Büyüme Modellerinde Dış Borçlar

Bu bölümde genel yaklaşımlar, neo-klasik ve çağdaş büyüme modelleri çerçevesinde dış borçlara ilişkin görüşlere yer verilecektir.

I.4.1. Açık Yaklaşımlar Ve Dış Borçlar

Gelişmekte olan ülkeler hızlı bir ekonomik büyüme çabası içine girdikleri zaman başlıca iki tür açık ile karşılaşmaktadırlar. Bu teoriye ikili açık teorisi adı verilmektedir. Bu açıklardan bir “tasarruf açığı” diğeri ise “dış ticaret açığı”dır.

Büyüme ile ödemeler dengesini birlikte alan “ikili açık modeli” büyümeyi engelleyen etkenlerden “döviz açığı”nın daha önce bahsettiğimiz “tasarruf açığı” kadar önemli olduğunu savunmaktadır.

³¹ Ü.Aslan, a.g.e. , s.49–50.

Bu modele göre herhangi bir gelişmekte olan ülke, ihracat kapasitesinin düşüklüğü nedeniyle yeterli döviz geliri elde edemiyorsa iç tasarruflarını da etkin bir şekilde kullanamaz. Çünkü bu ülkelerin büyümeleri için gerekli olan yatırım ve üretimde tamamlayıcı olarak kullanılması zorunlu olan ara mallarının ithal etmeleri gerekmektedir. Bu durumda bu ülkeler döviz açığı nedeniyle tasarruflarını yatırım mallarına dönüştüremeyeceklerinden, var olan kapasitelerini de gerçekleştirme olanağından yoksun kalabilmektedirler. Bu nedenle ihracatın arttırılmadığı durumlarda kaynak açığı dış finansmanla kapatılmalıdır. Kısaca bu model; ihracatın arttırılmadığı bir durumda dış kredi yatırımının önemini göstermekte, dış kaynakların bir yandan iç tasarruflara ek kaynak olarak katkıda bulunmak, diğer yandan da ülkenin döviz açığını kapama gibi iki önemli rol üstlendiklerini vurgulamaktadır. Ancak bu modelde gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme sürecinde önemli bir unsur olarak dikkate alınan dış finansmanın, ülke içi tasarrufları ikame eden bir özelliğe sahip olmaktan çok tamamlayıcı bir özelliğe sahip olduğu ifade edilmektedir, Böylece sanayileşmenin gerçekleşmesinde sihirli bir formül olmasından çok kalkınma sürecinin “kalkış” aşamasında kaynak boşluğunun doldurulmasına ve bundan soma ekonominin kendi kendini besleyen bir büyüme sürecine girmesine yardımcı olmaktadır.

“Tasarruf açığı” denildiğinde iç tasarruflarla iç yatırımlar arasındaki fark, “dış ticaret açığı=döviz açığı” deyiminde ise ithalat ile ihracat arasındaki fark anlatılmak istenmektedir. Bu iki açığın aşağıda gösterildiği üzere teorik olarak eşit olması gerekmektedir.

$$(1 -) Y=C+I+(X-M) \quad \text{veya} \quad Y+M=C+I+X$$

$$(2 -) Y=C+S \quad (1) \text{ ve } (2) \text{ no.lu denklemlerden,}$$

$$(3 -) C+S=C+I+X-M$$

Sonuç olarak,

$$(4 -) S-I=X-M$$

Kaynak açısından da iki açığın aynı olması gerekmektedir. Çünkü dış borç ek sermaye mallarını ekonomiye sunmakta bu da hem tasarrufları hem de ithalatı arttırmaktadır. Bu durumda da tasarruflar ithal fazlası olarak gözükmektedir. Yani dış borç ithalat fazlasına eşit olmaktadır.

Uygulamada bu iki açık eşit değilse onun ilgili ülke kalkınması açısından darboğaz teşkil ettiği neticesine varmak gerekir. “İkili açık” süreci teorik olarak tasarruf ve döviz açığının kapatılmasına kadar devam etmektedir. Yani gelişmekte olan ülkelerin hedeflediği büyümeyi gerçekleştirebilmek için gerekli kaynakları nicel ve nitel olarak kendi ekonomik imkanlarıyla yaratana kadar sermaye ithaline devam edecektir.

Buradaki tasarruf ve döviz açığının kapatılmasında söz konusu olan dış finansmanın sağlanmasında iki çeşit sermaye ithalinden söz edilebilir. Birincisi, dış yardım ve direkt yabancı sermaye yatırımları gibi geri ödeme gereği olmayan ithali, ikincisi de, dış borçlanma gibi taksit ve faizleriyle belli bir program dahilinde de geri ödenmesi gereken sermaye ithalidir. İkili açığın kapatılmasında dış borçlanma yoluyla sermaye ithaline başvurulması halinde, ülkenin kendini besleyen büyüme sürecine girebilmesi için tasarruf ve döviz açığının kapatılması gereğinden başka, dış borçları taksit ve faizlerinin (dış borç servisi) de ödenmesini sağlayacak ekonomik kaynakların yaratılması gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki dış açıkların bir diğer görünümü de ödemeler bilançosundaki dengesizliğin geçici ya da konjonktürel olmaktan çok kronik dengesizlik niteliğinde olmasıdır. Bu nedenle, bu ülkelerde meydana gelen dış açığın kapatılması kısa dönemde sermaye ithali veya altın ve döviz ihracı ile mümkünse de, uzun dönemde planlanan yatırımların gerçekleşmesi ve üretim yapısında ve ihracatta öngörülen yapısal değişimlerin gerçekleştirilebilmesine bağlıdır. Bu, iç denge feda edilmeden büyümenin sağlanması anlamına gelmekte ve dış kaynak ihtiyacını arttırmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin dış borçlanma sürecinde ekonomik gelişmelerini açıklamada ikili açık en çok başvurulan modeldir. İkili açık modelinde ilaha önce de açıklandığı gibi tasarruf açığı ile dış ticaret açığı arasındaki ilişki kullanılarak gelişmekte olan ülkelerin büyüme oranları açıklanmaya çalışılmaktadır. Ancak özellikle az gelişmiş çok borçlu ülkeler grubunda mali açığın büyümeyi etkileyen diğer bir unsur olduğu konusunda giderek artan bir inanç vardır. Üç açık modeli olarak literatürde kullanılan bu model; tasarruf açığı, dış ticaret açığı ve mali açığı aynı anda analiz etmektedir.

I.4.2. Çizgisel Büyüme Ve Dış Borçlar

1950 ve 1960'lı yıllarda yaygın olan büyüme teorisi Walt W.Rostow'un gisel büyüme teorisi idi. Rostow'un teorisini bir büyüme teorisinden çok bir gelişme kalkınma teorisi olarak değerlendirmek daha doğrudur. Rostow azgelişmişlikten gelişmişliğe geçişin bir dizi evreden oluştuğunu öne sürerek esas itibariyle tarihsel bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu yaklaşımın temel motivasyonunu batı ekonomilerinin geçirdikleri tarihi evreler oluşturmaktadır.

Rostow'a göre geleneksel toplumun kalkınması için belli şartları yerine getirmesi yeterli olmaktadır. Bunlardan en önemlisi de yatırımlara kaynak sağlanması için iç ve dış tasarrufların artırılmasıdır. Bu noktada Rostow'u motive eden önemli bir unsur Batı Avrupa Devletlerinin ikinci Dünya Savaşı sonrası Marshall yardımları sayesinde kısa sürede ekonomilerini düzeltmeleri idi.

Rostow'da "kendi kendini sürdürebilen büyüme" kavramıyla, az gelişmiş ülkelerin dış borçlara bağılılığını kaybettiği halde, tatmin edici bir büyüme hım sürdürebildiği durumu kastetmektedir. Kendi kendine yeterlilik büyüme teorisinin temel hedefidir. Hedefe ulaşmaya kadar devam edecek olan dış borçların ana gayesi de budur.

Özetle Rostow sermaye birikiminin batılı ülkelerin kalkınmalarında itici güç olduğunu, benzer bir yolu takip edecek gelişmekte olan ülkelerin aynı kalkınma başarısını yakalayacaklarını öngörmektedir. Bunu gerçekleştirebilmesi bu ülkelere akacak dış borca bağılı olmaktadır.

Prebish, Myrdal ve Singer gibi iktisatçılar; dış ticareti ve sermaye ithalatını büyüme sürecini etkileyen başlıca unsur olarak öngörmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin sanayileşmesi için gerekli yatırım malları ithalatı, ihracat gelirleri ve yabancı sermaye akımıyla karşılanmıştır. Böylece, büyüme için ihracat gelirlerinin önemi çok büyüktür. Halbuki gelişmekte olan Ülkelerin ödemeler dengesi genellikle açık vermektedir.

İthalat hacmini kısmak ise, ekonomik huyum; olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin ithalatı, karşılaştırmalı üstünlük esasına göre değil, bazı ana malların mutlak eksikliği sonucu oluşmaktadır. Dış borçlar bu durumda kısa

dönemde ülkenin büyüme kaynakları suçlamak, uzun dönemde ise ithalat esnekliğini azaltmak ve ihracat gelirlerini çoğaltmak amacıyla istenmektedir.

I.4.2. Neo-Klasik Büyüme Teorisi Ve Dış Borçlar

Andrew Solow 1956 yılında yayımlanmış olduğu makalesinde neo-klasik büyüme teorisi olarak adlandırılacak yeni bir büyüme teorisinin temel varsayımları; ölçüğe göre getirilerin sabit olduğu, sermayenin marjinal verimliliğinin azaldığı, teknolojinin dışsal olarak belirlendiği, faktörler arası ikamenin mümkün olduğu ve bağımsız bir yatırım fonksiyonunun bulunmadığı (tasarruf-yatırım eşitliğinin sağlanması) varsayımlarıdır.

Neo-klasik modelde teknoloji iktisatçılar açısından adeta bir kara kutu olarak görülmüş, başka bir deyişle teknolojik ilerlemenin bütünü, mühendislik biliminin bir alt disiplini olarak kabul edilerek iktisatçıların ilgi alanı dışında bırakılmıştır. Bu haliyle teknolojik gelişme gökten zembille inermişçesine dışsal ve fen bilimlerindeki tesadüfi ilerlemelere bağlı bir olgu durumuna indirgenmiştir.

Neo-klasik büyüme modeli sonuç itibariyle teknoloji düzeylerinin bütün ülkelerde tamamen aynı olduğu ve değişmediği varsayımı altında; gelişmekte olan ve gelişmiş ekonomilerin uzun dönem reel büyüme oranlarının aynı uzun dönem değerine yaklaşacağı ve bu oranın da sıfır olduğu sonucunu vermektedir. Bu hipoteze literatürde yaklaşma hipotezi (convergence hypothesis) ve gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ekonomileri yakalamalarına da yakalama süreci (catchig up process) adı verilmektedir.

Burada farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkeler arasında büyüme oranlarının farklılaşmasına yol açan temel varsayımlar; ülkelerin faktör donanımlarının farklı olduğu ve sermayenin marjinal verimliliğinin azaldığı yönündedir. Hipoteze göre yakalama süreci zengin ülkelere sermayenin getirisinin henüz yüksek olduğu gelişmekte olan (sermayesi kıt) ülkelere doğru bir sermaye akışının olması gerektiği şeklinde ileri sürülmektedir. Böylelikle dış yardımın her türünün aslında kar elde etmek amacıyla gerçekleştirilen bir sermaye hareketi olduğunu kapalı olsa da ifade etmektedir. Bu mekanizmanın nasıl işlediğine bakıldığında uluslararası faiz oranı farklılıklarının sürecin işleyişine eslik ettiği ve sermaye akımını uyardığı görülecektir. Neo-klasik model, zamanla uluslararası sermaye hareketlerinin faiz oranı farklılıklarını ortadan

kaldıracağını ve sonuçta ülkelerin reel büyüme oranlarının sıfıra doğru gitmesine ve birbirlerine yaklaşmasına yol açacağını ifade etmektedir.

Hipoteze göre sermayenin işgücünden daha hızlı arttığı bir ekonomide, teknoloji dışsal ve sabitken faiz oranlarının düşeceği ve yoksul ülkelerin zengin ülkelere daha hızlı büyüüp onları er geç yakalayacağı öngörülmektedir. Bu şekilde dış sermaye akımları gelişmekte olan ülkeler için rasyonel bir seçenek olarak görülmektedir. Ancak ne var ki bu teori ve dayandığı yaklaşma hipotezi geçen elli yılda gerçek olmamıştır. Gerçek olan tek şey gelişmekte olan ülkelere aktarılan borcun maliyetinin zamanla bu ülkelerin aleyhine gelişmesi ve teknolojik gelişmeyi de kontrol eden sanayi ülkelerinin aktarılan bu fonlardan ciddi getiriler elde ettiğidir. Böyle bir süreç zaman içerisinde tam bir servet aktarım mekanizmasına dönüşmüştür.

I.4.3. Diğer Büyüme Modelleri Ve Dış Borçlar

Çağdaş büyüme teorileri içinde etkili bir yeri olan Harrod-Domar modeli, büyümenin temel unsuru olarak yatırımları kabul etmektedir. Aslında bu model gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyüme meselesine çözüm getirmek amacıyla değildir. Modelin hedefi gelişmiş ülkelere tam istihdam seviyesini gerçekleştirmek için gelir, tasarruf, yatırım ve üretim arasında bir denge sağlamaktır. Fakat dış kaynakların ekonomik büyümede önemli bir faktör olduğunu savunan iktisatçılar içinde önemli bir teorik zemin teşkil etmektedir. Harrod-Domar modeline göre, tasarruf hacmini yani yatırım miktarını çoğaltmak büyüme hızını arttırmak demektir. O halde, tasarruf katsayısının düşük olması büyüme hızını engelleyen bir faktördür. Ekonomi bu durumdayken dış borç almak mevcut tasarruflara katıldığında büyüme hızının yükselmesini sağlayacaktır. Dış borçlar sadece yatırımlara kanalize edilebilir kaynakları arttırmakla kalmazlar. Marjinal tasarruf eğilimi ortalama tasarruf eğiliminden büyük olduğu takdirde milli gelirden meydana gelen artış, yurt içi yatırılabilir kaynakları çoğaltmaktadır. İç tasarrufların artmasıyla dış tasarruflara olan ihtiyaç ortadan kalkmaktadır. Böylece anapara + faiz ödemeleri için gerekli finansman sağlanacaktır.

Harrod-Domar büyüme modeli istenen ekonomik büyümenin gerçekleşmesinden sonra daha önce net borç alan konumunda olan ülkenin net borç veren ülke konumuna geçtiğini varsaymaktadır. Birçok iktisatçı ise arzulanan değişimin her zaman

olamayacağını ve borç alan ülkenin borç almaya devam edeceğini öne sürerek modelin eksik olduğunu ortaya koymuştur.

Hoshedar Kharas'ın çalışmasına göre; yukarıda belirtilen dönüşümün önündeki en büyük engel yerli tasarrufların yetersizliğidir. Bunu gidermek için kamu yatırımlarının yapılmasını önermiştir. Ancak vergi tabanının teknik ve yapısal nedenlerden dolayı çabuk gelişmemesi kamu yatırımlarını sınırlamaktadır.

Yukarıda belirtilen büyüme kaynaklı dış borçlanma bize önemli ipuçları vermektedir. Ancak bu yaklaşım tüketim kaynaklı dış borçlanma ile kalıcı, geçici, şimdiki ve gelecekteki dış kaynaklı şokları ihmal etmektedir. Tüketim kaynaklı yaklaşım dış borçlanmayı gelir transferi olarak görmektedir.

Quayum'un ortaya koyduğu modele göre dış finansman iç tasarruf yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle "açık yaklaşımı" söz konusudur. Dış kaynaklar yatırım ile tasarruf arasındaki açığı kapattığı gibi ekonomide yeni kaynakların yaratılmasını sağlamakta ve sonuçta ekonomik büyümeye ivme kazandırmaktadır. Büyüme sürecinde dış kaynak veya dış borç ile tasarruf arasında bir tamamlayıcılık öngörülmektedir. Dış borç büyümeyi olumlu etkilemekte, iç tasarruf zaman içinde artarak tamamen dış borcun yerini almaktadır. Böylece dış borç, borçlanan ülkedeki sermaye birikimine çok önemli katkıda bulunmaktadır.

"Açık yaklaşımı"na göre piyasa mekanizmalarının aksamasına bağlı olarak açık da büyümektedir. Bu bağlamda başlıca iki sorun ortaya çıkmaktadır. Dış finansmanın sağlayacağı yarar bu sorunların çözümüne bağlıdır. Yatırım ihtiyacının ve mali açığın tam olarak belirlenmesi ilk sorundur. Bu sorunun çözümüyle dış finansman veya borcun miktarı ekonominin dış kaynağı massetme gücüne denk düşecektir. Elde edilecek dış kaynağın iç kaynakları eksiksiz olarak tamamlaması gerekliliği ikinci sorundur. Bu sorunun asılmasıyla da dış kaynak iç kaynak yetersizliğinin aşılmasına yardımcı olacaktır.

Claudio Loser'in ortaya koyduğu modele göre optimal bir borçlanma politikasıyla maksimum net transferin elde edilmesi ve zaman içinde sürdürülmesi söz konusudur. İktisat politikası çerçevesinde yapılan tüm diğer uygulamalar orta vadede dış kaynaklara ulaşma hedefi ile uyumlu olarak cari dengeyi sağlamaya yönelmelidir.

Ekonomik büyüme sürecinde gerçekleştirilecek net transfer kaynak dağılımını etkilediği gibi borçlanma politikasının diğer iktisat politikası araçlarıyla eşgüdümünün sağlanmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda büyümenin dış borç servisini ve dış ödemeler dengesini sağlayarak süreceği kabul edilmektedir. Loser borçlu ekonomi için ihracatın geliştirilmesi ve ithal ikamesine dayalı bir büyüme stratejisi belirlemektedir.

Bertil Gotthard Ohlin veri bir büyüme hızına uygun dış borç miktarını ve en uygun borç türünü belirlemeye çalışmaktadır. Ohlin dış borç ihtiyacının veri ekonomik büyüme için iç tasarruf ile yatırım arasındaki farklılıktan kaynaklandığını kabul etmektedir. Quayum'da olduğu gibi açık yaklaşımını benimsediği gözlemlenmektedir. Ohlin ortaya koyduğu modelde tasarruf oranının lalama faiz oranından yüksek olduğunu varsaymaktadır.

Ohlin geliştirmiş olduğu modelde borçlanmanın süreklilik kazanmasıyla birlikte toplam borç stokunun “kartopu” etkisiyle giderek artacağı, geri ödeme kapasitesinin kısıtlı olması durumunda borç tasfiyesinin olanaksız olacağını öngörmektedir. Bu bağlamda modelde gelişmekte olan ülkelerde dış borcun sürekli olarak artacağı belirtilmektedir.

Dragoslav Avramovic'de açık teorisine uygun olarak, finansman ihtiyacını yabancı sermaye veya dış kaynak kullanımı gerektirdiğini belirtmektedir. Büyüme süreci ve dış borçlanmayı; borçlanmanın süresi ve miktarını dikkate alarak “borç evrensel hareketi” ile açıklamaktadır. Söz konusu evrensel hareketin üç aşaması bulunmakta ve her aşama büyümenin hızına ve kalkınmaya bağlı olmaktadır.

İlk aşamada iç tasarruf miktarı yatırımlar karşısında yetersiz kaldığı için kısmi finansman olmaktadır. Üstelik iç tasarrufun bir bölümü biriken dış borç faizinin ödenmesinde kullanılmaktadır. Dış borç kullanılabilir kaynak miktarını arttırmakta ancak borç servisinin maliyeti ileri tarihe atılmaktadır. Çünkü yeni borçlar aynı zamanda eski borçlardan kaynaklanan faiz ödemelerini finanse çimektedir. Bu aşamada iç tasarrufun yeterli bir orana ulaşması yatırımların giderek artan bölümünün iç kaynaklarla finanse edilmesini olanaklı kılmaktadır. Bu sürecin yeterli bir gelişme göstermesi sonucunda ise ikinci bir aşamaya geçilmektedir.

İkinci aşamada iç tasarruf yatırımların önemli bir bölümünü finanse etmekle

birlikte yetersiz kalmakta ve dış borç servisi artmaktadır. Dış borçlanma ivme kazanmakla birlikte hızı ilk aşamaya göre daha düşük düzeyde kalmaktadır. Bu aşamanın sonunda ise borçlanmadaki artış durmakta ve iç tasarruf ile yatırım eşitlenmektedir. Büyüme hızı ise dış borç servisini karşılamaktadır.

Üçüncü aşamada iç tasarruf toplam yatırım hacmini aşmakta ve tasarruf fazlasının bir bölümü borç faizinin ödenmesinde kullanılmaktadır. Dış borçlanma azalarak sürdürüldükten sonra durmakta ve sonuçta borç stoku azalmaktadır.

Avramovic ihracat gelirlerindeki dalgalanmaların borç geri ödemelerinde güçlükler yaratacağını ifade etmektedir. Büyüme hızının yetersiz oluşunun da benzer biçimde dış ödeme sıkıntıları doğuracağını altını çizmiştir. Büyüme normal olarak seyrederse ve büyümenin avantajları ekonomiye optimum şekilde yayılmışsa ve yabancı döviz sıkıntısı yoksa dış borcun gerektirdiği zorluklar ciddi sıkıntılara yol açmayacak bir başka deyişle, borç geri ödemesi darboğaz; aratmayacak yaşam düzeyi ve istihdam hacmini olumsuz etkilemektedir.

Avramovic bu değerlendirmeleri yapmış olmasına karşın, gelişmekte olan ülkelerin ihraç edilen ürünlerin fiyatlarını belirlemedeki etkinliğini ve yerini açıklamamaktadır. Bir başka deyişle dış ticaret hadlerinin zaman içinde gelişmekte olan ülkeler aleyhine geliştiğini, bu kategoride yer alan ülkelerin ihraç ürünleri fiyatlarını belirlemede etkin bir rol oynamadıklarını ifade etmektedir.

Seksenli yıllarda IMF ve Dünya Bankasının destek verdiği yapısal uyum programlarının ihracata yönelik ekonomilerin oluşmasını öngördüğü bilinen bir gerçektir. Bu bağlamda birçok gelişmekte olan ülke ticari ve mali serbestleşme, özelleştirme ve tasfiye yoluyla kamu sektörünü daraltma, piyasa mekanizmalarına öncelik tanıyarak devlet müdahalesini azaltma ve ihracatçı sektöre mali destek verilmesi gibi önlemleri yürürlüğe koymuştur. Ancak alınan sonuçlar bu ülkelerin büyük bölümünde dış borçlanma sürecinin sürdüğünü, ekonomik büyüme ve kalkınmanın olması gereken düzeyin altında kaldığını ve gerek uluslararası planda gerekse gelişmekte olan ülkelerin kendi içinde gelir bölüşümü ve refah dağılımındaki eşitsizlik ve adaletsizliğin arttığına işaret etmektedir.

Birçok model borçlunun gelecekteki ödeyebilme kapasitesi hakkında bilgi

toplamaya çalışmakta, borçlu ve alacaklı arasında asimetrik enformasyon üzerine yapılandırılmadadır. Bu tür modellerde borç verenlerin borçlunun borcunu ödeyip ödeyemeyeceği hakkında ayırım yapamadığı üzerinde durulmaktadır. Dolayısıyla yapılan çalışmaların özünü borçlu ve alacaklıların dış borç sürecindeki rolünün ve davranışlarının araştırılması oluşturmaktadır. Bu konudaki literatür ekonomik enformasyon ve oyun teorisinin etkileşiminden oluşmuştur.

Joseph Stiglitz ve Andreww Weiss alacaklının, borçlunun özellikleri ve davranışları hakkında tam bilgilendirilmediği durumda yanlış seçim yapması veya baskı altında kalmasını incelemişlerdir. Kredinin faizinin yüksekliği kredinin geri dönme riskini ortaya çıkarmaktadır. Farklı borçluların farklı risk ihtimalinin olması kredi faizinin yanlış oluşmasına sebep olabilmektedir.

Borç sözleşmeleri baskı da içerebilmektedir. Sözleşmedeki faiz oranı ne kadar yüksek olursa borcun geri ödeme ihtimali de o kadar düşük olmaktadır. Burada alacaklı riske girmektedir; faizin yüksek olduğu durumda paranın geri dönme ihtimali azalmakta ancak geldiği takdirde de gelir yüksek olmaktadır.

Stiglitz ve Weiss faiz oranlarının yanlış seçiminin etkilerini araştırmışlardır. Çünkü faizler ne kadar yüksek olursa riskin kritik seviyesine o kadar yaklaşılmakta ve borçlu ülkenin kalitesi o kadar düşmektedir. Eğer bu negatif etki faizin yüksek olmasının pozitif etkisinden baskın olursa faiz oranı düşmeye başlamaktadır. Bütün bunlar alacaklının, borçlunun borç ödeyebilme kapasitesini tam olarak ölçememesinden kaynaklanmaktadır.

Bu konudaki çalışmalar borçlunun ilk kez borç aldığı ve borcunu ödevi ödeyemeyeceği üzerine odaklansa da gerçek hayattaki durum daha farklı olabilmektedir. Ülkeler borçlu olup, yeni borç almadın borçlarını ödeyememe durumunda olabilmektedir.

Dış kaynaklı kalkınmadan bahseden Rosentein-Rodan modeli “güçlü itiş” teorisini geliştirmiştir. Bu aynı zamanda Nurkse'nin “dengeli büyüme” teorisi ile de ilişkilidir. Nurkse dengeli büyüme teorisinde ek tasarrufun oluşabilmesi için reel gelirden ve üretkenlikte gerekli olan artışın yabancı yatırımla (dış yardımla) sağlanabileceğini öngörmüştür. Bir ülkeye yönlendirilen dış kaynakları dönemler itibariyle çok miktarda

arttırmak, dış kaynak büyüme rasyosunu bir önceki döneme nazaran daha yüksek bir noktaya çıkaracaktır. Başka bir deyişle belirli şartlarda çok sayıda projelere aynı zamanda girişmekle ekonomik büyüme hızını, arttırmak mümkündür. Tabii çok sayıda projenin aynı anda yürürlüğe girmesi yurtiçi kaynakları aşacağı için yurtdışı kaynakların devreye girmesi gerekmektedir. Harvey Leibenstein'in "asgari çaba" teorisine göre nüfus artışı problemlerinin giderilmesi ve büyümeye itici güç kazandırılması asgari seviyenin üstünde bir büyüme çabası gerçekleştirmekle mümkün olmaktadır. Toplam gelirlere tasarruf edilen miktar sadece kişi başına gelir seviyesinin yükselmesiyle artıyorsa bu durumda tasarruf oranının artması, büyüme hızının nüfus artış hızının üstünde olmasını gerektirmektedir. Sonuç olarak, kendi kendine; sürdüren bir büyüme sürecinin meydana gelmesini temin edecek asgari çabanın gerçekleşmesinde dış borçlar önemli rol oynamaktadırlar³².

I.5. Devlet Borçlarının Yönetimi

Borç yönetimi, çeşitli ekonomik sorunların çözümü enflasyon, işsizlik ve benzer nedenlerden dolayı ortaya çıkan istikrarsızlığın giderilmesi amacıyla devlet borçlarının miktar ve bileşiminde değişiklik yapılmasını ifade eder. Borç yönetimi, hem maliye politikası hem de para politikasıyla yakından ilişkilidir.

Borç yönetimi, Devletin belli amaçlara ulaşabilme gayesiyle borçların gerek büyüklüğünde gerekse yapısında meydana getirdiği değişikliklere "**borç yönetimi**" adı verilir. Amaç ekonomik konjoktüre göre bir ekonomik politika takip etmektir. Bu konudaki araçlar ise "**borcun büyüklüğü**" ve "**borcun yapısı**" olduğuna göre her ikisine de "**borç yönetimi faktörleri**" adı verilir³³.

Dış borç yönetimi, dış borçlara ilişkin kamu otoritelerince yerine getirilen geniş bir faaliyetler topluluğunun sınırları tam olarak kestirilemeyen ve belirtilemeyen şeklidir. Kavram olarak bakıldığında dış borç yönetimi, dış kredilerin etkin ve rasyonel bir biçimde elde edilmesi, kullanılması ve geri ödenmesini içeren planlı ve ihtiyatlı çabalar bütünüdür.

³² G.Ergen, a.g.m. , s.279-288.

³³ M.Yasin Saatçi. , "Türkiye'de Kamu Borç Yönetimi Süreci ve Tarihsel Gelişimi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt.3, Sayı.27, Güz 2007, s.61

Dehasa, dış borç yönetiminin iki seviyesine dikkat çeker. İlki makro ekonomik politikalar ve yönetimi olup, genel borç seviyesini belirlemektedir. Kuşkusuz dış borç yönetiminin asıl belirleyicileri de budur. İkincisi kurumsal yönetim olup, dış borçların hacminin, döviz cinsinin, enstrümanlarının ve kamu-özel sektör borçlanmalarının kontrolünü içermektedir. Çok geniş faaliyetler bu süetçe rol oynamaktadır. Dış borç temin edilmesi, borç servisi projeksiyonları, ilgili bilgilerin birleştirilmesi, düzenli ve tutarlı veri tabanlarının elde edilmesi, dış borç akışlarının sürdürülebilirliğinin takibi bu açıdan büyük öneme sahiptir.

Kazgan'a göre, dış borç yönetimi hem ülkenin reel borç yükünün ağırlaşmasını önlemek, hem de ülkenin dünya piyasalarında kredi değerliliğini sürdürebilmek açısından son derecede önemlidir. Buna göre, borç yönetiminde ilk kural, borçların ödeme profili ile çakışmasının sağlanmasıdır. Ayrıca, bu ilke içerisinde ödenecek reel faizler ile yatırımın reel faizler ile yatırımın reel getirisinin en azından eş değer olması da istenmektedir. Üçüncü ilke ise borcun yabancı para bileşiminin belirlenmesinde dikkatli hareket edilmesidir³⁴.

Borç yönetimi faktörlerinden biri olan borcun büyüklüğü ile borcun miktarı kastedilmektedir. Devlet borcu miktar olarak ne kadar büyükse ekonomik düzende yaratacağı etkiler de o kadar büyük olacaktır. Hatta ülkeler arasında borç yükü bakımından yapılan karşılaştırmalarda ilk olarak dikkati çeken husus devlet borçlarının büyüklüğü olmaktadır.

Borcun yapısı ise borcun alınmasından ödenmesine kadar geçen süre yani vadesi, borca karşılık uygulanan faiz oranı, borcun sahip olduğu ayrıcalık ve garantiler gibi taşıdığı özelliklerdir. Farklı yapıdaki devlet borçları ekonomik düzende farklı etkiler ortaya çıkarır.

Zaman içerisinde devlet borçlarının yapısı kendiliğinden değişikliğe uğrayabilir. Örneğin uzun vadeli olarak piyasaya sürülen bir devlet borcu geri ödeme zamanı yaklaştıkça kısa vadeli bir borç haline gelir. Kısa vadeli borçların likidite olanağının uzun vadeliyle kıyasla daha fazla olması, piyasada alım ve satımı kolaylaştırır. Diğer taraftan olağanüstü borç yönetimi işlemleri olarak da adlandırılan konsolidasyon

³⁴ Harun Bal., **Uluslar arası Finansman Dış Finansman ve Türkiye**, Bankalar Birliği Yayınları, No:22, 2001, s.68-69.

(tahkim) veya konversiyon gibi çeşitli uygulamalar ile borcun yapısında değişiklikler yapılabilir.

Farklı büyüklüğe ve farklı yapıya sahip olan borçlar, ekonomik düzende farklı etkiler yarattığı için devlet, genel bir ekonomik politika oluşturmak amacıyla borcun büyüklüğü ve yapısıyla ilgili değişiklikler gerçekleştirebilmektedir ve böylece borç yönetimi politikası ile ekonomi politikasını oluşturan maliye ve para politikaları arasında yakın ilişkiler kurulabilmektedir.

Devlet olmanın ve hükümet etmenin bir anlamı da gerek bireylere gerekse diğer ekonomik birimlere ekonomide ileriye görebilecek sağlıklı mesajlar vermektir. Borç yönetimi, devlet borçlarının etkin bir şekilde yönetilmesi için bir strateji geliştirilmesi ve yürütülmesi sürecidir. En basit tanımı ile etkin borç yönetimi asgari risk ve en düşük maliyet ile piyasalardan fon sağlanmasıdır. Bu nedenle dar anlamda borç yönetiminin hedefi düşük maliyetler ile borçlanmaya çalışmak olmalıdır.

Etkin bir borç yönetimi, genelde gelişmiş ülkelerde bağımsız bir kurum bünyesinde veya Hazine veya Maliye Bakanlığı gibi kurum bünyesinde kurulan borç ofisleri ile yürütülmektedir. Ülkelerin şartlarına göre ister bağımsız olsun ister bir kurum bünyesinde kurulsun, borç ofisleri aracılığıyla risk yönetiminde tam olarak uzmanlaşabileceği ve bu sayede verimli sonuçlar alınabileceği düşünülmektedir.

Borç yönetimi konusunda birçok OECD ülkesi ve gelişmekte olan ülkelerde yapılan reformlar sonucunda temel olarak üç önemli husus ortaya çıkmıştır.

Bunlar; Borç yönetiminin politik baskılara maruz kalmaması, borç yönetiminde çalışan kişilerin teknik bakımdan yeterli olması, teknik altyapının sağlanmasıdır.

Kamu borç yönetimi, temel olarak devletin gerek duyduğu finansmanın sağlanması amacıyla borç yönetim stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması, maliyet ve risk hedeflerinin yerine getirilmesinin yanı sıra, etkin ve likit tahvil piyasalarının oluşturulması ve geliştirilmesi gibi diğer borç yönetim hedeflerinin de karşılanması olarak da tanımlanmaktadır³⁵.

Borç yönetiminin amacı, borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklardan milli ekonomi için maksimum faydayı elde etmek ve borç yükünden en az maliyetle

³⁵ İbid., s.61-62.

kurtulmayı sağlamaktır. Borç yükü, yatırım ve tüketim mallarının üretiminde kullanılacak kaynaklardan borç ödemelerine ayrılan bölümdür.

Borcun miktarında yapılan düzenlemeler, yani harç miktarının azaltılıp çoğaltılması, borcun süre yönünden düzenlenmesi, borç yönetiminin önemli konularındandır. Dolayısıyla borç yönetimi, borç sözleşmesi ile borcun ödenmesi arasındaki dönemde yapılan işlemlerden ibaret değildir. Borç yönetimi, bunun ötesinde bir anlam taşır.

Borç yönetimi, borcun miktar ve bileşiminde yapılacak düzenlemeler ile belli ekonomik hedeflere ulaşmayı sağlayacak her türlü politikaları kapsamına almaktadır.

Borç yönetiminin, birbirini tamamlayan iki yönü vardır: Bunlardan birincisi, açık piyasa işlemleriyle para arzını kontrol etmektir.

Borç yönetiminin ikinci yönü, bütçe denklığı ile ilgilidir. Bütçe açık verdiğinde, bu açıkların hangi yollardan borçlanarak kapatılabileceğinin tespiti büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan, devlet borçlarının etkisi, borçlanmanın kaynaklarına göre farklılık gösterir. Örneğin, devletin bireylere borçlanması durumunda, piyasadaki para hacmi daralır. Buna karşılık, bankalardan borçlanma, piyasada genişletici bir etki meydana getirebilir. Zira bankalar, aldıkları hazine bonolarını piyasada kolayca paraya çevirebilirler. Örneğin, elinde hazine bonusu bulunan bir banka; nakit paraya ihtiyaç duyduğunda, elindeki hazine bonolarını çok kısa bir vadenin sonunda tekrar geri satın almak vaadiyle satarak, ihtiyacı olan parayı temin eder. Bu işleme uygulamada repo adı verilir.

Aynı farklı etki, borcun geri ödenmesi sırasında da ortaya çıkar. Yani borçların geri ödenmesi sırasında, bankalara ve bireylere yapılan ödemelerin piyasa üzerindeki etkisi farklı olur. Devlet borçlarını yönetenlerin, borçlanmanın çeşitli etkilerini önceden iyice değerlendirmek suretiyle hangi kaynaklardan ve ne kadar borçlanmak gerektiğine karar vermeleri lazımdır³⁶.

Kamu borç yönetiminin dar ve temel anlamda amacı devletin finansman ihtiyacının karşılanmasıdır. Hazinesinin amacı da bu bağlamda kamu açıklarının

³⁶ O. Pehlivan, a.g.e. , s.200.

finansmanını sağlamaktır. Temel amaç bütçe finansmanını sağlamak olsa da bunun yanında borçlanma maliyetini düşürmek, borç operasyonlarının piyasa üzerindeki etkilerini minimize etmek gibi amaçları da bulunmaktadır. Diğer bir amacı derin ve likit ikincil piyasanın oluşmasına yardımcı olmaktır. Ayrıca devletin mali piyasalarda kesintisiz olarak borçlanabilmesini sağlamak ve bunu sürdürebilecek önlemler almak, para politikası ile uyumlu borçlanma idaresi yürütmek borç yönetiminin amaçlarındandır.

Kamunun güvenini kazanmış iyi bir borç yönetimi, ekonomi alanında sıkıntılar yaşayan bir ülkenin içinde bulunduğu yüksek reel faiz ve kısa vade sarmalından kurtulmasını sağlayabilecek önemli anahtarlardan biridir. Borç yönetimi, bu hedeflere ulaşmak amacıyla yapılandırılmalı, kanuni desteğe kavuşturulmalıdır. Bunun yanında;

- ◆ Hükümetin finansal piyasalara girişini sağlamak,
- ◆ Borçlanma maliyetini minimize etmek,
- ◆ Hükümetin borçlanması sırasında pazar etkilerini minimize etmek,
- ◆ Borçlanma araçlarının çeşitliliğini sağlamak,
- ◆ Devlet kâğıtlarının ikinci piyasalarda etkin kullanımı sağlamak,
- ◆ Dengeli bir vade yapısı oluşturmak,
- ◆ Bono piyasalarının sağlıklı gelişimine destek vermek,
- ◆ Hanehalklarını tasarrufa teşvik etmek,
- ◆ Para programı ile uyumlu bir borçlanma programı oluşturmak,

2000 yılında yapılan ankete göre OECD ülkeleri arasında borç yöneticilerinin politika hedeflerine ilişkin olarak borç yönetimi hedefleri dört ana başlık altında toplanmaktadır.

- ∞ Devletin ihtiyaç duyduğu finansmanı karşılamak,
- ∞ Borçlanma maliyetlerini en aza indirmek,
- ∞ Riskleri kabul edilebilir bir düzeyde tutmak,
- ∞ Sermaye piyasalarını desteklemek.

I.5.1. Kamu Borç Yönetimi Süreci;

Bütçe açığının kapatılarak, bütçe dengesinin kurulmasını sağlayan yöntemlerden biri de açığın borçlanma yoluyla finansmandır. İç ve dış borç ayrımı milli ekonomi üzerindeki etkileri bakımından önem taşır. Bunların milli gelir üzerindeki etkileri de farklıdır. Dış borç alındığı zaman milli geliri artırıcı etki yaparken, iç borçlar milli gelirin miktarı üzerinde herhangi bir değişiklik yaratmazlar. İç borçlar devletin siyasi sınırları içinde vatandaşlara veya çeşitli kuruluşlara başvurarak sağladığı kaynaklardır.

Bütçe açığı, kamu harcamalarının devletin normal, olağan gelirleri ile karşılanamaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bütçe açığı, parasal veya borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Parasal finansman yöntemi merkez bankasının parasal tabanı artırması yoluyla sağlanırken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde borçlanma yoluyla finansman iç ve dış borçlanma şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Borç yönetimi, Hazine'nin toplam nakit ihtiyacını maliyet unsurunu göz önüne alarak yönetme sürecidir. Bu süreçte, devletin finansman maliyetinin uzun vadede minimize edilmesi amaçlanır. İyi bir borç yönetiminin temel amaçları, kamu dışı sektörlerden kamu kesiminin borçlanma gereği kadar finansman sağlama, uzun vadede risk primini ve dolayısıyla maliyeti minimize etme ve para politikasıyla eşgüdümlü bir borçlanma programı yürütme olmalıdır.

Kamu borç yönetimi sürecinde karşılaşılan bir takım zorluklar da bulunmaktadır. Bunlardan bazıları;

- Ne kadar finanse edileceğinin bilinmemesidir. Yani dönem başındaki borç idaresinin ne kadar borçlanacağını bilmesi gerekmektedir. Dönem başında 50 olarak planlanan finanse edilmesi gereken rakam dönem sonunda 100 olarak gerçekleşiyorsa etkin bir borç yönetiminden söz edilemez.

- Diğer bir güçlük enflasyon olgusudur. Enflasyon vadeyi kısaltır. Uzun vadede büyük belirsizlik yaratması borç verenlerin kısa vadeyi tercih etmelerine neden olur. Kısa vade ise borç stokunun bir riskidir. O da borcunuzu tekrar finanse etme riskini getirir.

- Diğer taraftan Hazinenin hangi açığı finanse edeceğini bilememesi sorunu önem taşımaktadır. Hazinenin bütçe açığını yanında, kamu kesimi borçlanma gereğinin

diğer alanlarını da finanse edip etmeyeceği cevabı bulunması gereken önemli bir sorudur. Ülkemizde Hazine KİT'lerin geçmişte büyük miktarlardaki borçlarını finanse etmek durumunda kalmıştır. Belediyeler ve fonlar için de aynı soru gündeme gelmektedir. Ülkemizin sıkıntılarından bir tanesi de bütçe finansmanın dışındaki finansman sorunlarının yol açtığı borç stoku yüküdür.

I.5.2. Olağanüstü Borç Yönetim İşlemleri

Olağanüstü borç yönetim işlemleri olan konsolidasyon ve konversiyon işlemleri borcun yapısını değiştiren işlemlerdir. Devlet ekonomik yaşamda bir takım etkiler yaratmak amacıyla bu işlemlere başvurmaktadır.

I.5.2.1.Konsolidasyon (Tahkim)

Devlet borçları değişik vadelere göre ihraç edilirler. Devlet, içinde bulunulan ekonomik ve mali ortam ile borçlanacağı kesimlerin borcun vadesi konusundaki görüş ve tercihlerini de göz önünde bulundurarak borcun geri ödeme süresini belirler. Ancak bir devlet borcu ne kadar uzun vade ile ihraç edilirse edilsin geri ödenme süresi yaklaştıkça kısa vadeli bir borç şekline dönüşür. İşte konsolidasyon, geri ödenme süresi gelmiş olan veya vadesi kısalan borçların vadelerinin uzatılması yada uzun vadeli borçlarla değiştirilmesi demektir.

Konsolidasyon işlemi isteğe bağlı (ihtiyari) olabileceği gibi zorunlu da olabilmektedir. Konsolidasyonun en önemli olumsuz etkisi zorunlu konsolidasyon uygulamasında ortaya çıkmaktadır. Çünkü tasarruf sahipleri ellerindeki borç verilebilir fonları borç sözleşmesinin yapıldığı sırada belirlenen vadeye göre devlete borç vermeyi kararlaştırmışlardır. Belki belirlenen vade geldiğinde tekrar ele geçirecekleri tasarrufları başka bir yatırım alanına yönlendirmeyi düşünmektedir. Dolayısıyla yatırım sahiplerinin geleceğe yönelik olarak tasarladıkları projeleri tehlikeye girmiş olmaktadır. Bu durum devletin ileride bireylerden yapacağı borçlanmaları olumsuz yönde etkilemektedir. Zorunlu konsolidasyonda görülen bu olumsuz etkiler isteğe bağlı konsolidasyonda genelde ortaya çıkmaz. Çünkü yapılan konsolidasyon işlemi kabul etmek veya borç olarak verilen anaparayı geri istemek alacaklıların tercihine bırakılmaktadır.

Devlet konsolidasyona mali nedenlerle başvurmuş ise, yani daha önce alınan geri ödenme zamanı gelmiş borçların ödenmesinde parasal yönden güçlükler varsa

yapılan konsolidasyon işlemi devleti bu güçlükten kurtarır. Devlet, borçlarını ileride daha uygun koşullarda ödeme olanağına kavuşur. Bunun yanında devletin daha önce almış olduğu borçların geri ödenmesi ekonomide olumsuz etkiler ortaya çıkaracak ise konsolidasyon bu zararlı etkilerin doğmasını önler. Ekonomide enflasyonist baskılar hüküm sürüyor ise ödemenin yapılması bu baskıların daha da şiddetlenmesine yol açabilecektir. Ekonomide deflasyonist baskıların hüküm sürdüğü dönemlerde ise yapılan konsolidasyon işlemi bu baskıların daha da şiddetlenmesine neden olabilmektedir.

I.5.3.Konversiyon

Faiz, devlete borç verenler açısından bir gelir unsuru iken devlet açısından maliyet unsurudur. Çünkü devlet açısından borç yükü borcun anaparası ile ödenen faizlerin toplamına eşittir. Gerek borca uygulanacak faiz oranı gerekse borcun taşıdığı diğer özellikler borçlanmanın yapılacağı dönemin koşullarına göre belirlenir. Konversiyon adı verilen uygulama ile devlet yüksek faizli tahvilleri düşük faizli tahviller ile değiştirir.

Konversiyon işlemi sadece yüksek faizli tahvillerin düşük faizli tahvillerle değiştirilmesi olayı değildir. Bundan başka borcun diğer özelliklerinde de değişiklikler yapılabilir. Örneğin, döviz garantisi ile ihraç edilmiş olan bir devlet tahvili bu garantiye sahip olmayan bir tahville veya uzun vadeli bir tahvil kısa vadeli bir tahville değiştirilebilir. Ancak uygulamada konversiyon deyince yüksek faizli tahvillerin düşük faizli yeni tahviller ile değiştirilmesi anlaşılmaktadır. Konversiyon işlemleri de isteğe bağlı (ihtiyari) olabileceği gibi zorunlu da olabilmektedir.

I.5.4.Borç Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

1801–1809 yılları arasında ABD’de Başkanlık yapmış olan Thomas Jefferson “Anayasada bir defa değişiklik yapma olanağım olsun isterdim. O zaman federal hükümetin borçlanma yetkisini kaldırırdım” demiştir. Thomas Jefferson’un yaşadığı yıllar dikkate alındığında, gerek Türkiye ekonomisinin gerekse diğer birçok ülke ekonomisinin yaşamış olduğu borç sorunun yalnız günümüze ait olan bir sorun olmadığı görülecektir. Toplumlar devlet haline geldiğinden beri gerek paranın değerini düşürerek, gerekse de diğer yöntemlerle borçlanmışlardır.

1980’li yıllara gelinceye kadar Türkiye’de borç yönetimi önemli bir gelişme göstermemiştir. Bunun başlıca nedeni Türkiye Cumhuriyeti’nin Osmanlı İmparatorluğu’ndan devraldığı Düyun-u Umumiye borçlarıdır. Bu borçlar Türkiye’nin gündeminde 25 yıl süreyle önemli bir yer tutmuş ve ödemelerinin tamamlanması çeşitli sıkıntılar içinde gerçekleştirilmiştir. Türkiye’yi yöneten ve bu borçların bunalımını yaşamış olanlar, borçlanmaya ve özellikle dış borçlanmaya soğuk bakmışlardır. Zaman içinde bir gevşeme olmakla beraber 1980’li yıllara kadar bu eğilimin etkisinin sürdüğü söylenebilir. 1980 öncesinde yaşanan büyük ödemeler dengesi krizi, Türkiye’yi bir dizi karar almaya yöneltmiş ve sonuçta “24 Ocak Kararları” olarak adlandırılan bir ekonomik istikrar programı uygulamaya konulmuştur. Bu kararlar öncesinde başlayan ve daha sonra da devam eden dış borç ertelemeleri, girişilen yapısal uyum çabalarına yetmediği için yeni dış borçlanmalar zorunlu hale gelmiştir. IMF ve Dünya Bankası’nın da desteğiyle Türkiye, hem bu uluslararası kuruluşlardan hem de diğer kaynaklardan dış borçlanmaya yönelmiştir. Yürürlüğe konulan yeni önlemler bir yandan ekonomik istikrarın yeniden sağlanmasına katkıda bulunurken öte yandan da serbestleştirme ve dışa açılma politikaları sonucunda toplumun taleplerinde ve beklentilerinde yükselmeye yol açarak yeni dış borçlanmalara gidilmek suretiyle alt yapı yatırımlarına yönelme zorunluluğunu getirmiştir. Doğal olarak alınan yeni dış borçlar, dış borç servisinin yükselmesine ve zorunlu olarak yeni dış borçlar alınmasına önderlik etmiştir. 1980’lerin son yıllarına kadar büyük ölçüde uluslararası kuruluşlardan ve yabancı devletlerden borçlanan Türkiye, 1987’den başlayarak uluslararası sermaye piyasalarından borçlanmaya da başlamış ve bu konuda hızla yol almıştır.

Türkiye’nin hızla artan borçları 1989 yılında dönemin hükümetini ciddi önlemler almaya sevk etmiştir. Bu tarihten itibaren dış borç yükü ulaştığı tehlikeli noktadan geri çekilmeye ve Dış borç/GSMH oranı düşürülmeye başlanmıştır. Böylece Türkiye bir iki yıl girdiği “ciddi borç yükü altındaki ülkeler” kategorisinden tekrar çıkmıştır. Bu olumlu gelişmede Hazine’nin önemli rolü olmuştur. Hazine o dönemde ilan ettiği “dış borçlanmanın dış borç servisiyle sınırlandırılması ilkesini” titizlikle uygulamıştır. Dış borç yükü ve dış kredibilite açısından olumlu olan bu gelişme, iç denge açısından benzeri önlemlerin alınmaması nedeniyle, bu kez bir iç ekonomik istikrar sorununu gündeme getirmiştir.

Türkiye’de iç borçlanmayla ilgili temel karar, 1984 yılında alınmış ve 1985 yılında uygulamasına geçilmiştir. Bu karar, 1985 yılı bütçe kanununa gelinceye kadar, bütçeye gelir ve gider yazılan borçlanma anapara giriş ve ödemelerinin, 1985 yılından başlanarak bütçe dışında ayrı bir borç yönetimi hesabı içinde izlenmeye başlanmasına ilişkin kanun değişikliği ile yaşama geçirilmiştir. Yapılan değişiklik sonucu, borçlanma anapara giriş ve ödemeleri bütçe dışına çıkarılmış ve yalnızca faiz ödemeleri bütçe içinde gösterilmeye başlanmıştır.

Türkiye gibi mali disiplini uzun süre kuramamış gelişme yolundaki ülkelerde gerek iç gerekse dış borçlanmanın yarattığı ağır kamu maliyesi sorunlarını çözebilmenin maliye politikasından başka anahtarı yoktur. Vergiyi bir süre borçlanmayla ikame etmek mümkün olmakla birlikte borçlanmayı, borçlanmayla sonsuza kadar sürdürmek mümkün değildir. Sonuçta, bir noktada borçlanmayı da yine vergiyle ikame etmekten ve kamu giderlerini kısmaktan başka bir çözüm yolu yoktur.

Türkiye’de son 20 yılda borç stokunun sürekli olarak artması borçlanma maliyetlerinin artmasını da beraberinde getirmiş; bu ise risk priminin ve dolayısıyla nominal faiz seviyelerinin yükselmesine neden olmuştur. Borç stokunun artmasının en önemli nedenleri, artan kamu harcamaları hazine garantileri ile KİT görev zararlarındaki artışlar olmuştur. Bu nedenle Türkiye’de kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesine ilişkin olarak, piyasalarda mali disiplini ve şeffaflığı sağlayacak, en düşük maliyet ve makul bir risk düzeyinde borçlanma yapabilmesine imkân tanıyacak bir borç yönetimi oluşturmak amacıyla 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur. Bu kanun ile kamunun genel borç stratejisini oluşturma sorumluluğu tek elde toplanarak, iç ve dış portföylerinin iş birliği ile yürütülmesi ve risk yönetimi ile etkin bir borç yönetimi yapılması amaçlanmıştır.

Kamu harcamaları hızla artarken sağlam kaynaklardan beslenen bir kamu mali yapısının oluşmaması, ekonomilerin bir borç kısır döngüsüne girmesine, periyodik aralıklarla krizlerle karşılaşmasına ve daha da önemlisi giderek bozulan bir mali yapı ile birlikte bütçelerin giderek devletin temel fonksiyonlarını yerine getirememesine neden olmuştur.

Türkiye’de son 20 yılda benzeri sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. 4749 sayılı

Kanun çıkıncaya kadar yasal bir çerçeveye oturtulamayan borç yönetimi yanında etkin ve sürdürülebilir bir borçlanma politikasının olmayışı, dağınık idari yapı ve popülist ve gelirlerden kopuk harcama politikaları, Türkiye’de borç stokunun hızla artması sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu durum, ekonomide belirsizliklerin ve borçlanma maliyetinin artmasına, daha açık bir ifadeyle borçlanma vadelerinin kısalması ve yüksek reel faizlere neden olmuştur. Tüm bunlar, hem kamu mali yönetim sistemi ile birlikte borç yönetiminin, hem de maliye politikaları ile birlikte borçlanma politikalarının yeniden sorgulanmasına yol açmıştır.

Borçlanma ve nakit yönetimi, 1983 yılı sonuna kadar Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmiştir. Böylece, kamu gelir, gider ve nakit yönetimi tek elden ve eş güdüm içinde yürütülmüştür. Borç ve nakit yönetimi ile bütçe yönetiminin bir arada bulunmasının temelinde yatan, bütçe dengesi ile borçlanma arasında bir bağ kurulması, iki yönetim yapısı arasında sıkı ve etkin bir eşgüdümün sağlanmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, bütçenin birlik ve genellik ilkeleri, bu yönde bir politika tercihinin gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu yönde yürütülen uygulama sonucunda, devletin mali işve işlemleri, merkez ve taşra saymanlıkları aracılığıyla tek elden yürütülmüştür.

Ancak, 14.12.1983 tarihli ve 188 sayılı ve 18.06.1984 tarihli ve 232 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle borç ve nakit yönetimi bütçe yönetiminden ayrılarak bu yetkiler, Hazine Müsteşarlığına verilmiştir. Bu yönde oluşan yeni politika tercihi, zaten parçalı olan kamu mali yönetimini daha da parçalı hale getirmiş ve bütçe ile nakit ve borç yönetimini birbirinden ayırmıştır.

Öte yandan bu dönem zarfında hükümetler, yarı mali işlemler gibi gizli yükümlülükler yaratmak suretiyle bütçe açıklarını olduğundan daha az göstermek yönünde uygulamalara girişmişlerdir. Böyle bir uygulama sonucunda, bütçe açığı ile net borçlanma hasılatı arasındaki denklik kaybolmuş ve bütçeler hükümetlerin faaliyetlerini tam olarak yansıtmada konusunda işlevsel olamamışlardır. Bütçe dışında kalan faaliyetler, merkezi hükümetin iş ve işlemlerinin meclisin iradesi ve yönlendirmesi dışına çıkması sonucunu doğurmuştur.

Dolayısıyla, bütçe disiplininin uzaklaşmasına sebep olan bu tür uygulamalar, Türkiye’de ekonomik ve mali yapıyı daha kırılğan hale getirmiştir. Öte yandan, bütün bunların sonucunda hükümetlerin tüketim alışkanlıklarında bir değişiklik olmamış,

kamu mali yönetiminde borçlanma temel bir kamu finansmanı aracı olarak görülmüş ve borçlanma yetkisinin, bütçe yetkisinin bir unsuru olduğu gerçeği göz ardı edilmiştir.

1980’li yılların ortalarından itibaren bütçe açıklarının finansmansında vergi politikası yerine borçlanma politikası ön plana çıkartılmıştır. Ayrıca, KİT ve yerel yönetimlere kontrolsüz mali özerklik verilmek suretiyle bu kuruluşların da, yurt içi ve yurt dışı piyasalardan borç almaları teşvik edilmiştir. Ancak, gittikçe artan kamu açıklarının finansmanı için, yurt içi tasarruflar yeterli olamamış, reel faizler artmış ve özel kesim yatırımları olumsuz etkilenmiştir. Yurt içi tasarrufların yetersizliği karşısında, sermaye hareketleri serbestleştirilmek suretiyle yurt dışından daha fazla sermaye çekilmesi teşvik edilmiştir.

Ancak ekonomik ve siyasî belirsizliklerden oldukça etkilenen ve kısa vadeli yurt dışı sermaye hareketlerinin de etkisiyle daha da kırılgan hale gelen Türk ekonomisi, 1990 ve 2000’li yıllarda büyük krizler yaşamıştır. Özellikle 1990’lı yıllarda yaşanan siyasi belirsizlikler, ekonominin finansman krizleri ile karşılaşmasına neden olmuştur. Krizlerin aşılması amacıyla uluslararası kredi kuruluşlarının da desteği alınmak suretiyle “istikrar tedbirleri” adı altında ekonomik programlar başlatılmıştır. İstikrar programları, makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunacak olan para programları, yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik unsurları içermiştir.

Netice itibariyle borç yönetimi, diğer ekonomik ve mali politikalarla birlikte ele alınması gereken önemli ve öncelikli bir konudur. Özellikle Türkiye gibi borç stoku yüksek olan ülkelerde borç yönetimi sorunu sadece ekonomik bir sorun olmaktan çıkmış, siyasi ve sosyal bir sorun haline gelmiştir.

Türkiye’de 1980 yılından itibaren ekonomik politikalar bakımından farklı yaklaşımlar öne çıkmaya başlamıştır. Devletin ekonomide düzenleyici ve gözetim rolü öne çıkarılmaya ve ekonomideki temel aktör olarak özel sektör desteklenmeye çalışılmıştır. Ancak, bu yöndeki politika değişikliğinin etkin bir şekilde uygulanması, hantal devlet yapısından kurtulmak suretiyle sadece devletin temel fonksiyonlarını finanse eden bir bütçeleme anlayışına sahip olunması ve aynı zamanda kamunun tasarruf fazlası vermek suretiyle özel sektörün kullanılabilir kaynaklara ulaşabilmesinin kolaylaştırılması gerekirken bu yönde bir anlayış değişikliği olmamış, kamu sektörü

giderek büyürken sağlam kaynaklarla desteklenmeyen kamu harcamaları, ekonomik büyümenin artırılmasında önemli bir araç olarak görülmüştür. Böylece, kamu tasarruf-yatırım açığı verilmek suretiyle ekonomik büyümenin özel kesim fonları ve dış finansman kaynaklarının desteğiyle gerçekleştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Ülkemizde borç yönetimine ilişkin işlemler 2003 yılına kadar değişik kanunlara konulan hükümlerle yürütülmeye çalışılmıştır. Borç yönetimi ve borçlanma işlemlerinden sorumlu kurum görünürde Hazine Müsteşarlığı olmasına rağmen, yapılan düzenlemelerle borç yönetimini ilgilendiren hususlarda farklı kanunlar çıkartılmış, borçlanma yetkisi ise Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler gibi farklı otoritelere de bırakılmıştır. Bu durum, borçlanmaya ilişkin hukuki yapıyı karmaşık ve çok başlı bir hale getirmiştir.

4749 sayılı Kanunun Vinci maddesine göre, ülkenin kalkınma hedeflerinin dikkate alınması, piyasalarda güven ve istikrarın korunması ve makroekonomik dengelerin gözetilmesi suretiyle Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir şekilde yürütülmesine, verilecek garantilerin bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile Devlet iç ve Devlet dış borcunun etkin bir şekilde yönetimine ve izlenmesine Hazine Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.

Türkiye, istikrarlı mali politikalar ve yapısal reformlar uygulanmak suretiyle, kamu borçlarının Maastricht kriterleri çerçevesinde azaltılması, dalgalı kur rejimi kapsamında kesin bir enflasyon hedefi politikası yürütülerek, enflasyonun tek hanelere düşürülmesi, özel sektörün öncülük ettiği, sürdürülebilir nitelikli ve kalkınmaya imkân sağlayan istikrarlı bir ekonomik ortam oluşturulması konusunda oldukça önemli başarılar sağlamıştır³⁷.

I.6. Borçlanmanın Olumsuz Sonuçları

Borçlanma başlangıç itibariyle kamu maliyesine bir rahatlık sağlamakla birlikte zaman içinde istenmeyen ekonomik sonuçlar da doğurmaktadır.

³⁷ M. Yasin Saatçi, a.g.m. , s.62–69.

Borçlanmanın olumsuz ekonomik sonuçlarını; faiz oranlarının yükselmesi ve yatırımların yapılamaması, enflasyonist baskı oluşturması, gelir azaltıcı ve gelir dağılımını bozucu etkilerin ortaya çıkması, mali yapının bozulması, bankaların esas işlevlerinden uzaklaşması, devletin temel görevlerini yapamaz hale gelmesi, hükümetlerin milli politika takip edemez duruma düşmesi, gibi başlıklar altında özetleyebiliriz.

I.6.1. Faiz oranlarının yükselmesi ve yatırımların yapılamaması

Kamu borçlanma ihtiyacının büyüklüğü bu ihtiyacın karşılanması için daha büyük bedeller ödemeyi kabul etmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle de faiz oranları yüksek oranlarda seyretmekte, reel faiz, olması gereken %5-8'lik düzeye bir türlü gelememektedir. Ülkemiz itibarıyla bu duruma baktığımızda kamu borçlanma maliyetlerinin reel olarak %15-25 aralığında gezindiğini söylemek mümkündür. Bu da kaynakların verimli alanlarda, yatırım ve üretimde değerlendirilmesini önlemekte, tasarrufların devlete borç verilmesini özendirerek rant ekonomisini teşvik etmektedir. Sonuçta yatırım ve üretim için gerekli kaynak bulunamamakta, bulunsa bile ödenecek yüksek bedeller reel sektörü zora sokmaktadır. Bu nedenle de yatırım yapılmamakta, hatta özel sektör kuruluşları bile kaynaklarını yatırıma kanalize etmek yerine devlete borç vermeyi tercih etmektedirler.

Türkiye'nin 500 büyük özel sanayi kuruluşunun faaliyet dışı karları yani faiz gelirlerinin net kara oranı son yıllarda büyük ölçüde artmış, 2001 yılı itibarıyla bu oran %547'ye ulaşmıştır. 2000 yılı ve takip eden önceki yıllarda %114, %219, %87, %52 gibi olan kar içindeki faaliyet dışındaki gelirler; 1994 yılından itibaren %50'nin üzerinde ve yıllar itibarıyla de artan bir seyir takip etmiştir . Dolayısı ile faize yatırım yapmak, üretime yatırım yapmaya tercih edilir hale gelmiştir.

I.6.2. Enflasyonist Sonuçların Ortaya Çıkması

Kamu borçlanma ihtiyacı kamu finansman dengesini bozarak enflasyonist baskıyı da arttırmaktadır. Teoride çokça tartışma konusu olan borçlanma enflasyon ilişkisi, vergilerle karşılaştırıldığında daha bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Yani vergilere göre borçlanma, vergilemenin harcamaları daha fazla kısması nedeniyle, daha

enflasyonisttir. Ayrıca, kamu sektörü açıkları bu sektörle ilgili pasif hesaplar artırılarak karşılanabilmektedir. Sektör, ya net parasal yükümlülüğünü arttırarak, ya da tahvil satışı yolu ile özel kesime borçlanarak bu açıkları kapatma yoluna gidecektir. Bu durumda da kamu sektörü net parasal yükümlülüğü ile para stoku arasında doğrudan bir ilişki oluşacak, kamu açıkları artınca, açıklar tahvil satışlarıyla karşılanamadığı sürece para stoku sürekli arttırılmak zorunda kalınacaktır. Kamu açıkları ile para stoku arasındaki bu doğrudan ilişki ise enflasyon olgusunun karakterini belirleyen en önemli etken olmaktadır. Dolayısı ile kamu borçlanma ihtiyacı ve bu ihtiyacın sürekliliği enflasyonist gelişmeyi beslemektedir.

I.6.3. Gelir Azaltıcı ve Gelir Dağılımını Bozucu Etkilerin Ortaya Çıkması

Borçlanma ihtiyaçlarının gelir azaltıcı bir etki doğurması paradoksal bir gelişmedir. Gerçekten de gelir azlığı sebebiyle borçlanmaya başvuran devlet, bu ihtiyacını karşılayan kurum ve kişilere sağladığı vergi v.b. avantajlarla gelir azlığına da uğramaktadır. Bu ise yeniden, gelir azlığı-borçlanma-gelir azlığı kısır döngüsünü doğurmaktadır.

Devletin borçlanma ihtiyacının devletin gelirlerini azaltıcı etkisi yanında, gelir dağılımını bozucu sosyal sonuçları da söz konusudur. Türkiye’de gelir dağılımı çok bozuk bir yapı göstermektedir. Özellikle mali piyasalar açısından duruma baktığımızda görünen tablo şudur: Türkiye’de ailelerin yüzde 1’ini oluşturan süper zengin bir grup gelirin yüzde 17’sini elde etmekte, ikinci sıradaki yüzde 9’luk kısım da bu gruba ilave edildiğinde toplam gelirlerin yüzde 41’inin nüfusun yüzde 10’u tarafından kontrol edildiği görülmektedir. İMKB’deki 11 milyar doların 8 milyar dolarının, borsadaki 150 bin portföy sahibinin yüzde 1’i tarafından kontrol edildiğinden; hatta borsada 10 kişinin, toplam portföyün yüzde 35’ine hükmettiğinden bahsedilebilmektedir.

Çizelge 1: Yurt İçi Faktör Gelirlerinin Yüzde Dağılımı (1980–1994)

Yıllar	Tarım	Maaş ve Ücretler	Kâr, Faiz, Rant
1980	27.10	25.24	47.65
1981	24.89	22.14	52.97
1982	23.16	20.01	56.83
1983	21.84	21.74	56.42
1984	22.18	19.40	58.43
1985	20.92	17.26	61.82
1986	20.81	17.02	62.16
1987	18.81	20.26	60.93
1988	18.84	20.91	60.95
1989	17.87	24.86	57.27
1990	18.78	28.91	52.31
1991	16.13	35.49	48.37
1992	15.65	34.82	49.354
1993	15.87	35.57	49.76
1994	15.90	25.38	58.72

Kaynak: Muhammet Akdiş. “Türkiye’nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/debt.htm> , (5.11.2008).

Gelir dağılımındaki bozulmaya borçlanmanın yaptığı etki ise çok açıktır: Çünkü borç için ödenecek faizin bu borçtan elde edilecek hasıla artışı aşacağı her durum sermayeden yemek, ülke milli hasılasını dengesiz bir şekilde dağıtmak veya dışarıya transfer etmek demektir. Çünkü devlete borç verme imkanına sahip olan kesim %15-25 aralığında bir reel gelir elde ederken, GSMH büyümesi %5’ler düzeyinde bulunmaktadır. Bu da çalışan ve üreten kesimden faiz rantı elde edenlere reel anlamda yaklaşık %10’luk bir gelir transferi yapılması anlamına gelmektedir. Çizelge.5 ve Çizelge.8 birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’nin bugüne kadar yaklaşık 82,1 milyar dolar dış ve 213.2 milyar dolar iç borç faiz ödemesinde bulunduğu görülmekte ve aktarılan rantın büyüklüğü anlaşılmaktadır. Zaten bu durum gelir dağılımı tablolarına da yansımakta ve Türkiye’de "faiz, rant, kâr" gelir grubunun milli gelirden aldığı pay, 1963 yılında % 37,3 düzeyinde iken, hızlı bir artış ile 1980 'de % 49,4'lara, 1994'te ise %59 seviyelerine yükselmiş bulunmaktadır (Çizelge 1). Bu yüzden de halen "ülkenin kaymağını yiyen ve sayıları bini bulan rantiye ailelerin durumuna dikkat çekilmektedir.

I.6.4. Gelir Azaltıcı ve Gelir Dağılımını Bozucu Etkilerin Ortaya Çıkması

Kamunun borçlanma ihtiyacı mali yapının tümüyle devleti finanse eder hale gelmesine sebep olmaktadır. Kamu borçlarının büyüklüğü devlet borçlanması için bankaları önemli bir kaynak haline getirmekte ve devlet kağıtlarının (bono+tahvil) %70 ila %90 arasında değişen miktarlarını bankalar satın almaktadır. Türkiye’de 2002 yılında devlet borçlanmasında bankaların ağırlığı %80 civarında olmuştur; devlet tahvili ve hazine bonolarının birincil piyasadaki alıcıları içinde diğer aktörler küçük oranlarla temsil edilmiş, toplam borçlanma kağıtlarının %15’i resmi kurumlara, %4’ü özel sektöre, %1’i de hane halkına satılmıştır.

Kamu borçlanmasında bankaların birinci derecede rol almaları ise bankaları esas işlevlerinden uzaklaştırmaktadır. Bu durumda bankaların topladıkları fonları reel kesime kullanarak bu kesimi finanse etme fonksiyonu değişmiş olmakta, bankalar devleti fonlayarak ayakta kalan kurumlara dönüşmektedirler. Devlete borç vererek yüksek karlar elde etmenin dayanılmaz cazibesi bankaları sendikasyon kredileri olarak açık pozisyonlara girmeye de teşvik etmektedir. Devlet borçlanmasının yol açtığı bu uygulamalar sonuçta kur riski ile bankaları, faiz riski ile de reel sektörü zor duruma düşürmektedir. Yakın tarihimizde Türkiye bu süreci acı deneyleri ile birlikte yaşamış bulunmaktadır.

I.6.4. Devletin Temel Görevlerini Yapamaz Hale Gelmesi

Devletin sürekli bütçe açıkları vermesi, borç ödemek için bile borçlanmaya ihtiyaç duyar bir borç sarmalına girmiş bulunması, devletin temel görevlerini de yapamaz hale gelmesine sebep olmaktadır. Çünkü bütçesinin yaklaşık 1/2’si ve neredeyse vergi gelirlerinin tümü faiz ödemelerine ayrılmış bir devletin, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet hizmetleri gibi temel görevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle de Türkiye’de 1983–2000 yılları arasında sağlığın bütçe kalemleri içindeki payı %3-%5, adalet ve emniyetin payı %4-%6, sosyal kültürel hizmetlerin payı %1-%2 olmuştur. Dünya ortalaması ise sağlık harcamalarında %10, adalet ve emniyette %13, eğitim harcamalarında ise %5,9’dur.

I.6.5. Hükümetlerin Milli Politika Takip Edemez Duruma Düşmesi

Borçların ekonomik yükünü, hem borç verenlerin istediği şartların yerine getirilmesi hem de bu borçların faiz ödemeleri oluşturmaktadır. Öncelikle borç verenlerin, borç verirken ileri sürdükleri şartlar ekonomik açıdan da ülke tercihlerini kısıtlayabilmekte ve hükümetlerin milli politika takip edebilme alanlarını daraltmaktadır. Bu durumun borç verenler açısından mantıklı olduğunu düşünmek de mümkündür. Bu nedenle dış borçların ekonomik bedelini hem faiz yükü hem de görünmeyen talepler itibariyle düşünmek gerekmektedir³⁸.

I.7. Borçlanmanın Görünmeyen Maliyetleri

Borçlanmanın görünmeyen maliyetlerini dış borçlar ve iç borçlar itibariyle ayrı ayrı incelemek uygun olacaktır.

I.7.1. İç Borçların Görünmeyen Maliyetleri

Devletin gelir ve giderleri arasındaki açıklar ve kamu finansman ihtiyacı borçlanmayı zorunlu hale getirmektedir. Borçlanmanın iç kaynaklardan yapılabilmesi için ise büyük fon kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle de ekonomide fon toplayıcı durumda olan bankalar devletin borçlanma ihtiyacı için önemli görevler görmektedirler.

Devletin borçlanma ihtiyaçlarını karşılayan bankaların sahiplik yapısı ve piyasa mantaliteleleri ile hükümetlerin uygulamak istediği ekonomi politikaları çeliştiğinde, devletin borçlanma ihtiyacının büyüklüğü ve bu alandaki bankaların büyük rolü tercihin bankaların talepleri yönüne kaymasına sebep olmaktadır. Örneğin Türkiye gibi serbest piyasa modeli uyguladığı söylenen bir ülkede batık bankaların devletçe devralınması, 1-1,5 milyar dolarlık kredi talepleri için olmadık fedakarlıklar yapılırken 5-6 milyar dolarlık banka kurtarma operasyonlarına başvurulması bunların örneklerindedir.

³⁸ Muhammet Akdiş, “Türkiye'nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler”, <http://makdis.pamukkale.edu.tr/debt.htm>, (5.11. 2008).

Ayrıca devletin borçlanma ihtiyaçları finans kesimine getirilebilecek herhangi bir yüke de izin vermemekte, bu nedenle bu kesimden vergi de alınmamaktadır. 2001 yılı rakamlarına göre faiz ve repo gelirlerinden elde edilen gelir vergisi 4.016 katrilyon TL olmakta, hâlbuki aynı yıl devletin faiz giderleri için ödediği kaynak iç borç faizi olarak 43,5 katrilyon tutmaktadır. Yani vergilendirilebilen faiz-repo geliri faiz ödemelerinin yaklaşık %9,5'una karşılık gelmektedir ve bu gelirin %95'i de stopaj yoluyla sağlanabilmektedir.

I.7.2. Dış Borçların Görünmeyen Maliyetleri

Dış borçlanma, borç veren ülkenin dikte ettiği şartlar itibariyle görünmeyen maliyetler de içermektedir. Osmanlı Sultanı IV. Murat'ın Leh kralının borç isteğine, “para hemen gönderilsin, çünkü bugün borç alan yarın emir alır” şeklindeki öngörüsünün tarihte pek çok örneği bulunmaktadır. Öncelikle “Düyun-u Umumiye” olayı bu konudaki en büyük deneyimimizdir. Çünkü Osmanlı 1854 yılında aldığı ilk borç ile İngiliz ve Fransız iki yabancı komisyere hazinesinin hesaplarını denetleme imkanı tanıyarak egemenlik hakları konusundaki ilk darbeyi yemiştir . Her borç alınışında verilen tavizler ve uygulanacak yaptırımlar ile 1881 yılında “Düyun-u Umumiye” idaresinin kurulmasına gelindiğinde pek çok iş kolu, vergi alanı ve denetim görevi ile birlikte devlet gelirlerinin nerede ise %40'ı bu idareye tahsis edilmiştir. Zaman içinde de Düyunu Umumiye idaresi devletten bağımsız 5000 çalışanı olan büyük bir organizasyon haline dönüşmüştür.

Cumhuriyet dönemindeki ilk borçlanma talebimizde de yine borçla ilgili olmayan bir istekle karşılaşmıştır. 1930 yılına rastlayan dönemde krediyi verecek olan American Investment Company istediğimiz 10 milyon dolara karşılık 20 milyon dolar vermeyi teklif etmiş, ancak karşılığında Türkiye’de kibritle tekeli almak istemiştir. Sonuçta Türkiye’de bir kibritle fabrikası kurmak şartı ile 25 yıllık “Kibritle Çakmak İnhisarı” bu yatırımcı kuruluşa bırakılmıştır. Daha sonraki normal borçlanmalar, Marshall benzeri yardımlar, hatta askeri yardımlarda pek çok ekonomik olmayan şartın ileri sürüldüğü de bilinmektedir. Hatta 1974 Kıbrıs Barış Harekati sonrasında konulan ambargo ile Almanya'nın Türkiye'ye verdiği tankların güneydoğu operasyonlarında kullanılması konusundaki olumsuz tavrı basına da intikal etmiştir.

Güney Doğu Asya ekonomilerinin krize düştüğü 1997 sonrasında da IMF, ilgili ülkelerden ekonomik krizle veya verilecek kredilerle ilgisi olmayan isteklerde bulunmuştur. Bu ülkelerin IMF politikalarına uymayan kendilerine özgü teşvik ve dış ticarete korumacılık uygulamaları kaldırılırken, Endonezya ile yapılan pazarlıklarda otomobil ve uçak imalatı projesinden vazgeçilmesi de ön şart olarak koşulmuştur .

Yakın tarih itibariyle bir baraj inşaatını sadece yerli imkanlar ile gerçekleştiren bir işadamından yükselen feryatlar da dış borçlar konusundaki görülmeyen maliyetleri şöyle anlatmaktadır: “Biz bu yatırımı Dünya Bankasından kredi almadan yaptık. Eğer kredi alsaydık 270 milyon dolarlık kredi şu anda 600 milyon dolar olacaktı. Ayrıca Dünya Bankası, kredi ile ilgili her ödeme dilimini kontrol etmek, ihale şartnamesini uluslar arası bir firmaya hazırlamak, ihalede yeterlik şartnamesini bu firmaya belirletmek gibi şartlar ileri sürerek ihalenin yabancı firmada kalmasını sağlayacaktı. Dolayısı ile verilen para bizim ülkemize hiç uğramadan yabancı firmaya gönderilecekti. Bize ise borcu ve faizini ödemek düşecekti. Bu borçlanmanın ana para ödemesi hiç bitmeyecekti. Faizler döviz sepetine göre hesaplanacağından bütün riskleri biz üstlenecektik. Bu nedenle bugünkü Dünya Bankası ile IMF'nin, Galata Bankerleri ve Dünyu Umumiye'den hiçbir farkı yoktur.”

Yine 11 Eylül sonrasında IMF'nin tutumundan kaynaklanan değişiklikler, yani Türkiye'nin 17. stand-by düzenlemesinin son iki diliminin kullanılmasını durduran IMF'nin 11 Eylül sonrasında Türkiye'yi övücü beyanlarla birlikte 16 milyar dolarlık 18. Stand-by'ı devreye sokması da, bu konuya ayrı bir örnek teşkil etmektedir

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN BORÇLULUK DURUMU VE BAŞLICA BORÇ YARATAN SORUNLARI

II.1.Türkiye’de Devlet Borçlarının Büyüklüğünün Sebepleri

Türkiye’de devlet gelirleri, giderleri ve bütçe açıklarına yıllar itibariyle bakıldığında kamu borçlanma ihtiyacının yıllar itibariyle arttığı görülmektedir. 1980’li yıllarda % 1,5-2 aralığında olan bütçe açıklarının GSMH’ya oranı 2001 yılında % 15’ler düzeyine çıkmış bulunmaktadır. (Çizelge:1)

Türkiye’de kamu finansman açıklarının ve dolayısı ile devlet borçlarının büyüklüğünün ise kamu gelirlerinin yetersizliği, kamu harcamalarının büyüklüğü ve kamu israfı gibi çeşitli sebepleri vardır.

II.1.1.Kamu Gelirlerinin Yetersizliği

Türkiye’de kamu gelirleri genelde GSMH büyümesi ve enflasyon oranında artmamaktadır. Yıllar itibariyle kamu gelirlerindeki artışlara baktığımızda (çizelge:1), gelirlerdeki artış hızının 1980 yılında % 56 iken, 1984 yılında % 22’ye düştüğü görülmektedir. 1980–2002 yılları arasında kamu gelirlerindeki en büyük artış 1993 ve 1994 yıllarında % 102 ve % 112 oranında gerçekleşmiş, 1997 yılında % 113’e ulaşmıştır. Ancak özellikle 1997 yılından sonra gerilemeye başlamış; kamu gelirlerindeki artış bazen enflasyon oranına yakın bir seyir göstermiştir. Özellikle 1984, 1994, 2001 gibi yıllarda kamu gelirlerindeki artış oranları enflasyonun altında kalmıştır. Bu durum ise sadece bu sebebe de bağlı olsa bile kamu borçlanma ihtiyacı üzerinde olumsuz etki yaratmıştır.

II.1.2. Kamu Harcamalarının Artışı

Türkiye’de kamu harcamalarındaki olağanüstü artış, kamu gelirleri ile karşılanamayan boyutlara ulaşmıştır. Öyle ki incelenen 1980–2002 yılları arası periyotta genelde kamu gelirlerindeki artışa yakın bir seyir izleyen kamu harcamaları artışları özellikle 1984, 1989, 1991, 1993, 1996, 1999 ve 2001 yıllarında kamu gelirlerindeki artış oranlarının da üzerinde bir yükselme göstermiştir. (Çizelge:1).

Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha büyük artış gösterdiği yıllara

baktığımızda ise bu dönemlerin özellikle hükümet değişikliklerinin ilk yılları olduğu göze çarpmaktadır. 1984, 1. Özal hükümetinin ilk yılı (13 .12.1983); 1989 Akbulut hükümetinin ilk yılı (23.6.1993):1996 2. Yılmaz hükümetinin ilk yılı (6.3.1996); 1999 4. Ecevit hükümetinin ilk yılı (11.1.1999)'dır. Bu da kamu harcamalarının özellikle büyük vaatlerle hükümete gelenlerin ilk ve popülist icraatlarından kaynaklandığını ortaya koymaktadır.

Ayrıca finansal krizler ve borçlanma faizlerinin de aşırı yükselmesi de kamu harcama artışını yükseltmektedir. Bu konudaki en büyük örnek 2001 yılıdır. 2001 yılı 21 Şubat krizinin etkilerinin en fazla hissedildiği ve faizlerin çok üst düzeylere yükseldiği bir yıldır. Bu sebeple 2001 yılında faiz ödemeleri 20,4 katrilyondan 41 katrilyona çıkarak bir önceki yıla göre yaklaşık % 100'lük bir artış göstermiş ve kamu harcamalarının da kamu gelirlerinden daha yüksek oranda gerçekleşmesine sebep olmuştur. Kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha fazla artması ise devletin borçlanma ihtiyaçlarını arttırmış ve kamu borçlarının büyümesi sonucunu vermiştir.

II.1.3.Kamu İsrafının Büyüklüğü

Türkiye'de kamu harcamalarını arttıran ve kaynakları yutan en büyük faktörün kamu israfı olduğu belirtilmektedir. Kamu israfının büyüklüğü, devletin gelirleri ile kapatılamayacak boyutlara ulaşmakta, kamu borçlanma gereğini yıllar itibariyle büyütmektedir.

II.2. Türkiye'nin Borçlarının Tarihsel Gelişim Süreçleri

Dünya'nın gelişmekte olan ülkeleri gibi Türkiye de borç konusunda uzun ve problemlili bir geçmiş ve gündeme sahiptir. Türkiye'nin borç stokundaki gelişmeler çizelge'3 de de görüldüğü gibi özellikle 90'lı yıllardan sonra yükselen bir trend göstermiştir.

Türkiye'de borç miktarlarındaki artışların ise değişik sebepleri bulunmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin borçlanmasını iç ve dış borçlanma olarak iki ayrı bölümde incelemekte yarar vardır.

Çizelge 2: Devlet İç Borç Miktarları ve Faiz Ödemeleri (Milyar TL)

Yıllar/ Dönemler	İç Borçlanma Miktarları (Net)	İç Borçlanma Stoku (Milyar \$)	Faiz Ödemeleri (Net)	\$/TL	Faiz Ödemeleri (Milyon \$)
1965-1973	11,1	-	-	-	-
1974-1980	150,2	-	-	-	-
1980	400	4,3	21	77,5	270,8
1981	270	3,6	41	142,2	288,3
1982	371	4,5	34	165,3	205,7
1983	1.831	10,5	116	230,3	503,6
1984	1.461	8,6	156	375,1	415,9
1985	2.420	12,15	257	528,5	486,3
1986	3.557	13,91	717	680,9	1.053,0
1987	6.107	16,91	1.676	872,5	1.920,9
1988	11.201	15,7	2.488	1.428,0	1.742,3
1989	12.476	18,14	4.803	2.141,7	2.242,6
1990	14.590	19,53	10.036	2.613,0	3.840,8
1991	39.685	19,24	16.914	4.182,0	4.044,5
1992	94.997	22,7	34.087	6.888,0	4.948,8
1993	161.413	24,72	85.418	10.986,0	7.775,2
1994	441.962	20,66	231.035	29.760,0	7.763,3
1995	561.699	22,87	472.805	45.986,0	10.281,5
1996	1.759.807	29,29	1.325.417	81.623,0	16.238,3
1997	3.082.580	30,69	1.977.163	152.241,0	12.987,1
1998	5.409.490	37,14	5.626.676	261.415,0	21.523,9
1999	11.307.260	42,44	9.898.623	418.823,0	23.634,4
2000	13.496.236	54,22	18.609.423	626.520,0	29.702,8
2001	85.736.639	84,86	40.484.246	1.228.000, 0	32.967,6
2002	27.712.432	97,70	43.468.540	1.530.000, 0	28.410,8
Toplam	149.859.045,3		122.250.692	-	213.248,4

K

Kaynak: Muhammet Akdiş. "Türkiye'nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler",
<http://makdis.pamukkale.edu.tr/debt.htm>, (5.11. 2008).

II.2.1. Türkiye'de İç Borçlar

Türkiye'de devlet aşağı yukarı kuruluş aşamalarından itibaren iç borçlanma

ihtiyacı içinde olmuştur. Başlangıç yıllarında ekonomide öncü rol üstlenme ve kamu gelirlerinin azlığından kaynaklanan bu zorlanma, zaman içinde KİT açıkları, sosyal güvenlik açıkları, destekleme politikaları gibi uygulamalarla büyümüştür.

Türkiye’de ilk iç borçlanma 1933 yılında Fevzipaşa-Diyarbakır arasındaki demiryolu inşasının finansmanı için “Ergani İstikrazı” olarak adlandırılan borçlanma kağıtlarının çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Daha sonra da 1934 Sivas-Erzurum demiryolu istikrazı, ikramiyeli 1938 istikrazı ve 1941 demiryolu istikrazları ile iç borçlanmaya başvurulmuştur. 1960 yılından itibaren çıkarılan iç borçlanma senetleri, ise kalkınma istikrazı olarak bilinmektedir.

Çizelge 3: İç Borç Servisi ve Borç Stoku (2002–2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Ocak -Haziran)
Anapara ödemesi	97.590	113.721	133.500	135.222	118.893	114.193	34.750
Faiz Ödemesi	43.4.68	52.635	50.053	39.270	38.659	41.540	17.377
TOPLAM ÖDEME	141.059	166.357	183.553	174.491	157.552	155.533	52.128
BORÇLANMA	125.303	158.238	163.596	155.520	125.581	118.033	40.440
BORÇ STOKU	149.869	194.386	224.483	244.782	251.470	255.310	261.000
Tahviller	112.849	168.973	194.211	226.964	241.876	249.176	257.015
Nakit	52.251	105.841	135.207	176.335	198.783	214.448	223.774
Nakit Dışı	60.598	63.131	58.904	50.629	43.094	34.728	33.240
Bonolar	37.019	25.413	30.272	17.818	9.594	6.134	3.985
Nakit	37.019	26.642	30.272	17.818	9.594	6.134	3.985
Nakit Dışı	-		-	-	-	-	-
\$ Cinsinden İç Borç Stoku.(Miyar Dolar)	91.6	139.2	167.2	182.4	178.9	219.2	213.3

Kaynak: ATO, Türkiye Ekonomisi Verileri, www.atonet.org.tr/yeni/index.php , (10.11.2008).

II.2.2. Türkiye’de Dış Borçlar

Türkiye ekonomisi Osmanlı döneminden beri dış borç kullanma ihtiyacı içinde olmuş, kalkınma çabaları ve karşılaşılan ekonomik krizler ile birlikte yeniden hız kazanmıştır. Borçlanma gereğinin sonucunda gelen dış yükümlülükler ile borç anapara ve faiz ödemelerinden doğan ekonomik zorluklar ise borçlanma yükümüzü daha da arttırmıştır.

Çizelge 4: Yıllar İtibariyle Dış Borç ve Faiz Geri Ödemeleri(Milyon \$)

Yıllar	Ana Para Ödemeleri	Faiz Ödemeleri(Tüm)	Toplam
1950–1960	620	-	620
1960–1969	1105	330	1435
1970–1979	1832	1796	3628
1980–1983	6500	5657	12157
1984	2144	1586	3730
1985	2463	1753	4216
1986	2551	2134	4685
1987	3130	2387	5517
1988	4359	2799	7158
1989	4263	2907	7170
1990	3986	3264	7250
1991	4070	3440	7510
1992	5294	3439	8733
1993	4653	3574	8227
1994	6070	3923	9993
1995	7594	4303	11897
1996	7218	4200	11418
1997	7830	4588	12418
1998	11690	4823	16513
1999	12866	5450	18316
2000	15638	6299	21937
2001	17486	7134	24620
2002	13444	6400	19844
TOPLAM	146806	82186	228992

Kaynak: Muhammet Akdiş. *“Türkiye’nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler”*.
<http://makdis.pamukkale.edu.tr/debt.htm>, (5.11.2008).

II.2.2.1. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Dış Borçlar

Devlet-i Aliye-i Osmaniye ilk borçlanmasını 1854 yılında Kırım savaşının finansmanı için yapmıştır. 4 Ağustos 1854 yılında Londra bankerleri ile yapılan bir anlaşma ile 3.3 milyon sterlin borçlanılmış, ancak komisyonlar çıktıktan sonra hükümetin eline 2.5 milyon sterlin geçmiştir. Bu tarihten sonra çöküş dönemi ekonomisinin zorlamaları ile dış borçlanma artmış; 1854-1914 yılları arasında Osmanlı'nın toplam, bir tespite göre 222 milyon kullanıma karşılık 359 milyon Osmanlı Lirası, bir diğer tespite göre de 243 milyon kullanıma karşılık 409 Osmanlı Lirası borçlandığı hesaplanmıştır.

II.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi Dış Borçları

Cumhuriyet dönemi dış borçlarını 1980 öncesi ve 1980 sonrası olarak incelemek uygun olacaktır.

II.2.2.2.1. 24 Ocak 1980 Öncesi Dış Borçlar

Cumhuriyet idaresi, Osmanlı'nın 1914 yılındaki borç bakiyesi olan 156.4 milyon Osmanlı Lirası (veya 142.2 milyon İngiliz Sterlini) olan dış borçlarından 84.6 milyon lirasını miras olarak devralmış ve bu tarihten sonra "Duyun-u Umumiye"nin acı tecrübelerinden aldığı dersle 1930 yılına kadar hiç dış borçlanmaya gitmemiştir³⁹.

Bu dönemde, Atatürk'ün Kalkınma Politikaları sonucu Türkiye, dış alem karşı alacaklı konuma geçmiştir. Bunun göstergesi cari işlemler bilanço fazlası ve buna bağlı olarak Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın altın ve döviz rezervlerindeki artıştır. Kamu tasarrufları (bütçe fazlası) ve özel kesim tasarrufları sürekli bir artış içindedir. Cari işlemler fazlasına sahip olduğundan, dış tasarruf (dış borç) kullanılmamıştır. Yatırımları kendi öz kaynaklarıyla ödenmiştir.⁴⁰

1939-1950 dönemi Türkiye'nin dış borçlarının eskiye göre arttığı bir dönemdir. Bu dönemde 49.5 milyon sterlini İngiltere'den, 1.5 milyon sterlin Fransa'dan, 5 milyon dolar ABD'den, 35 milyon dolar veya 100 milyon Reich Mark Almanya'dan kredi

³⁹ M.Akdiş, a.g..m.

⁴⁰ Nesrin Yıldırım. **Atatürk'ün İktisadi Egemenlik İlkesinin Kalkınma Politikaları, "İlk Hedef : Akdeniz'di . İkinci Hedef : İktisat"**, Platin yayınevi, 1.Baskı, Haziran, 2006, s.483-487.

sağlanmışır. Ayrıca millileştirme için yabancı kuruluşlara 517 milyon liralık borç senetleri verilmiştir. Yani 1938 sonu itibariyle 236 milyon dolar olan konsolide dış borçlar, savaşın bittiği 1945 yılı itibariyle 439 milyon dolara yükselmiştir. Savaştan sonra da dış borçlanmaya devam edilmiş, 1947 yılındaki IMF üyeliğini takiben, önce IMF'den 5 milyon dolarlık, sonra Amerika'dan 24 milyon dolarlık, daha sonra Dünya Bankasından 25.4 milyon dolarlık olmak üzere muhtelif krediler alınmıştır. Sonuçta, 1945 yılı sonunda 356 milyon TL. olan dış borç miktarı, 1949 yılı sonunda 703 milyon TL.ye çıkmıştır.

Daha sonraki yıllarda da dış borçlanmalar devam etmiş, 1950–1960 döneminde Türkiye, proje kredileri, ihtiyacı, ithal ikamesine dayalı sanayileşme modeli, 1973 petrol bunalımının arttırdığı maliyetler ile 1974 Kıbrıs Barış Harekatı sonrasında karşılaşılan ekonomik sıkıntılar dış borçlanma ihtiyacını arttırmış ve Türkiye bu yıllar arasında borç ertelemeleri de dahil olmak üzere toplam 7.288 milyar dolar dış kredi kullanmıştır.

1977-1980 dönemi ise Türkiye ekonomisinin dış borç bulamadığı, meşhur tabiriyle, “yetmiş sente muhtaç olduğu” yıllardır. Türkiye 1977’de vadesi gelen DÇM borçlarını ve bunların faizlerini ödeyemez hale gelmiştir. Bu dönemde ülke ülke dış borç dilenmeye çıkmış, kısa vadeli, uzun vadeli, yüksek faizli, düşük faizli ne bulunursa alınmıştır.

Dolayısı ile Türkiye 1963–1979 yılları arasında 15.2 milyar dolarlık dış borç almış, bunların ancak 5.9 milyar dolarını ödeyebilmiştir program kredileri, IMF, OECD kredileri ve askeri krediler olmak üzere toplam 1.416 milyar dolar borç para almıştır. Bu miktarın 1.107 milyar doları ise ABD tarafından temin edilmiştir .

II.2.2.2.2. 24 Ocak 1980 ve Sonrası Dış Borçlar

Bilindiği gibi 1980 yılı Türkiye ekonomisindeki yapısal ve köklü değişikliklerin başlangıç yılıdır. Bu yılın 24 Ocak’ından itibaren daha dışa açık, daha liberal ve daha piyasaya dönük uygulamalar başlatılmıştır. Ancak ekonomik kalkınmanın kaynak ihtiyacı dışarıdan karşılanmaya çalışılmış ve dış borçlanma miktarları da yıllar itibariyle büyük artışlar göstermiştir. 1980’de 15.7 milyar dolar seviyesinde olan dış borç miktarı, 1983’de 18.8 milyar dolara, 1984’de 20.8 milyar dolara, 1990’da 49 milyar dolara

ulaşmıştır. 1983-1990 yılları arasında Türkiye'nin dış borç miktarı yılda ortalama 5 milyar dolar civarında artmıştır. Çizelge:5'de Türkiye'nin 1980 sonrası dış borç stokunu ve bu stoktaki artış oranlarını göstermektedir.

Çizelge 5: Türkiye'nin Dış Borç Stoku (Milyar \$)

Yıllar	Dış Borç Stoku	Artış %	Yıllar	Dış Borç Stoku	Artış %
1980	15,7	-	1992	55,5	10,1
1981	16,6	5,7	1993	67,3	21,3
1982	17,8	7,2	1994	65,6	-2,5
1983	18,8	5,6	1995	73,2	11,6
1984	20,8	10,6	1996	79,7	8,9
1985	25,6	23,1	1997	84,2	5,6
1986	32,2	25,8	1998	96,4	14,5
1987	40,3	25,2	1999	102,9	6,7
1988	40,7	1,0	2000	119,6	16,2
1989	41,7	2,5	2001	115,1	-3,8
1990	49,0	17,5	2002	127,4	10,7
1991	50,4	2,9	2003		

Kaynak: Muhammet Akdiş. "Türkiye'nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler",

<http://makdis.pamukkale.edu.tr/debt.htm> , (5.11.2008) .

Çizelge.5'de de görüldüğü gibi 1980 yılında 15.7 milyar olan dış borç stoku özellikle 1992 yılından itibaren artmış, ve 2000 yılı sonu itibariyle 119,6 milyar dolar olmuştur. 2001 yılında 2000'e göre görülen 4 milyar dolarlık bir azalma sürdürülen programın dış borç ödemelerinde kısmi bir başarı sağladığını göstermektedir. Ancak 2002 yılı itibariyle dış borç stoku yeniden 127.4 milyar dolara ulaşmıştır⁴¹.

⁴¹ M. Akdiş, a.g.m,

II.2.2.2.3. 24 Ocak Kararları –Dış Borçlanma Sisteminde Değişim

Türkiye'nin 1978 ve 1979'da uygulamaya koyduğu ekonomik istikrar önlemlerinin dış ödeme sorununu çözmeye yetmediği görülmüştür. Bu nedenle ülkenin dış finansman ihtiyacının nasıl karşılanacağı konusunda 1980 yılından itibaren uygulanmak üzere ekonomik politikalarda köklü değişikliklere gidilmiştir.

Çözüm bekleyen iç ve dış sorunların yanı sıra döviz darboğazı nedeniyle onaya çıkan ödemeler dengesi açığı 1970'li yılların sonlarına doğru Türk ekonomisinin çözüm bekleyen en önemli sorunlarından birisidir. Bu bağlamda 1980 yılı öncesi uygulanan ithal ikameci sanayileşme politikası döviz darboğazının en önemli nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir. Böylece diğer ekonomik hedeflerin yanı sıra söz konusu sanayileşme politikasında bir değişiklik yapmak ve ithal ikameci sanayileşme stratejisinden, ihracata yönelik sanayileşme stratejisine bir geçiş öngören 24 Ocak 1980 tarihli Ekonomik İstikrar Tedbirleri yürürlüğe konmuştur. Böyle bir stratejinin yürürlüğe konması dünyada yaşanan değişimlerle de paralellik arz etmektedir. 1970'lerden itibaren önemli döviz darboğazları yaşayan gelişmekte olan ülkelere sanayileşmeleri için ihracata yönelik kalkınma programları önerilmekteydi.

Türkiye ekonomisi 1980'li yıllara 24 Ocak istikrar programının eşliğinde, iç ve dış taleplerin belirleyici olduğu yeni bir gelişme politikası ekseninde adını atmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu yıldan o güne en radikal ekonomik dönüşümün hedef alındığı program, özü itibariyle liberal bir ekonomik yapılanmanın şanlarını oluşturmak üzere hazırlanmıştır. Verimliliğin artırılması, kaynak dağılımının iyileştirilmesi, sürekli ve düzenli bir ekonomik büyümenin sağlanması için gerekli tedbirlerin ve kararların alınarak yürürlüğe konulması 24 Ocak kararları ile hedeflenen belli başlı politikaları oluşturmaktadır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi ise sürekli ve yoğun hükümet düzenlemeleri ile kontrolünden ziyade müdahaleciliğin azaltılması, piyasa güçlerine önem verilerek uygulanan politikalarda gerekli değişikliğin yapılması ve uygulamaya konulmasından geçmektedir. Söz konusu durum bugüne kadar uygulanan kendi kendine yeterlilik düzeyine erişmek için koruma duvarları arkasında yerli sanayinin gelişmesini öngören daha önceki ekonomik politikalardan (ithal ikameci stratejiden) kesin bir dönüş niteliğindedir.

Yapılan düzenlemeler ve politika değişiklikleri ile 24 Ocak Kararlarından

beklenen; kısa dönemde Türk ekonomisini içinde bulunduğu darboğazdan çıkarmak, orta ve uzun dönemde ise uygulanan politikaların bir sonucu olarak mal ve hizmet ihracatını geliştirmek, yatırımlar için ihtiyaç duyulan yabancı sermaye akımını arttırarak ekonomideki yapısal zayıflığı gidermektir. Bu bağlamda anan ihracat gelirleri ve doğrudan sermaye akımıyla dış borçlanmada yaşanan tıkanıklıklar da aşılacak istenmiştir. Şüphesiz ki 24 Ocak Ekonomik İstikrar Kararları ekonominin tümünü kapsayan, iç ve dış dengeyi belirlenen program çerçevesinde koordineli olarak oluşturmayı amaçlayan bir karar niteliğindedir. Dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin serbestlik (liberalleşme) doğrultusunda değiştirilmesi, esnek ve gerçekçi kur uygulaması altında zaman içerisinde aşın değer kazanan TL'nin dış ticaretteki olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesi ve ithal ikameciliğinin bırakılarak ihracatın teşvik edilmesi sonucu ihracatta önemli ölçüde artışlar kaydedildiği görülmüştür.

Hemen her sahada köklü değişikliklerin yaşandığı 1980 sonrası dönem boyunca dış finansman alanında da önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Bu değişimle beraber dış finansman kaynaklarının ekonomik gelişme sürecinde büyük önem taşıdığı vurgulanmış, ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği için dış finansman kaynaklarını kullanmanın kaçınılmaz olduğu yaklaşımı benimsenmiştir.

Türkiye ekonomisinin 1980'li yılların başlangıç dönemlerinde uluslararası finansmanlarla olan söz konusu ilişkileri ekonominin diğer alanlarında sürdürülen diğer reformların hayata geçirilmesinde belirleyici olurken, aynı zamanda uluslararası finansman alanında da radikal bir dönüşüme yol açmıştır. Buna göre daha önceki dönemlerde uluslararası finansmanın genel olarak sakınılması gereken ve ancak yardımcı bir faktör olarak değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin anlayış, yerini ekonomik gelişmenin biraz da zorunlu olarak vazgeçilmez bir unsuru olduğu anlayışına terk etmiştir. Borç ödeme ve döviz darboğazı sıkıntısı yaşayan, dış borçlarını ertelemek için çaba sarf eden ülkenin; zorunlu olarak ekonomik politikasında kesin bir dönüş yapması gerekliliği bulunmaktaydı.

1980 sonrası izlenen dönüşüm politikasının genel yapısı ile içsel tutarlılığa sahip olan yeni yaklaşımı, uluslararası finansmanın sadece sınırlı birkaç kalemlerle değil, tüm çeşitleriyle harekete geçirilmesini arzu eden ve ekonominin döviz ihtiyaçlarından kaynaklanan sıkıntılarının tamamen ortadan kaldırılmasını hedefleyen bir yaklaşıma

sahipti. 1984 yılında kurulan hükümet tarafından çok daha yoğun bir şekilde ve liberalizmin alt unsurlarıyla bezenen söz konusu politikalar bu yönde güçlü adımlar atılmasını sağlamış ve uluslararası kurumların da yoğun desteğini sağlamıştır.

Sonuçta Türkiye artan kredibilitesine paralel olarak dönem boyunca geleneksel finansmanların dünya çapında daraldığı bir süreçte dış finansman kaynaklarını ve enstrümanlarını çeşitlendirebilmiştir. Böylece birçok gelişmekte olan ülke gibi Türkiye'nin de dış borçlarının menkul kıymetleşmesinin ilk adımları atılmış, uluslararası özel mali piyasalara açılmak Türkiye için önemli bir gelişme olmuştur.

II.2.2.2.4. 1980–1983 Dönemi Türkiye'de Dış Borçlanma

12-Eylül askeri müdahalesini izleyen 1980–83 yılları gerek siyasal yaşam gerekse ekonomik politikaların belirginleşmesi açısından bir ara dönem özelliği taşımaktadır. Bu nedenle 1980–89 yılları arasındaki dış borç gelişimi iki alı başlık altında ele alınacaktır.

1980-83 dönemi Türkiye'nin dış finansman krizinden çıkışında geçiş evresinin yaşandığı yıllardır. Bu dönemde dış borçların yeniden yapılandırılması çalışmaları sonuçlanmış, 1978 yıl sonu itibariyle dış borç stoku içerisinde 51,5'lik paya sahip kısa vadeli borçlar 1983 sonu itibariyle %12,3'e gerilemiştir. 1980-1983 yıllarına ilişkin dış borç verileri çizelge:6'da verilmiştir.

Çizelge 6: 1980–1983 Dönemi Türkiye'de Dış Borç Stoku (Milyon \$)

BORÇLAR	1980	1981	1982	1983
Orta ve Uzun Vadeli	13,229	14,448	16,094	16,138
Kısa Vadeli	2,505	2,179	1,764	2,281

Kaynak: Gülden Ergen. *“Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu”*, Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Ed. Ahmet Ay, Çizgi Kitapevi, Konya, Şubat, 2007, s.294.

Çizelgeye baktığımızda Türkiye'nin 1980 yılında 15,734 milyon \$ olan dış toku 1983 sonu itibariyle 18,419 milyon \$'a yükselmiştir. Kısa vade ile orta uzun vadeli borç gelişimine bakıldığında ise kısa vadeli borç stokunda 1980'de 2,505 milyon \$'dan,

1983’de 2,281 milyon \$ gerileme ile %9,8’lik bir azalma görülmektedir. Buna karşın orta ve uzun vadeli dış borç stoku 1980’de 13,229 milyon \$’dan 1983’te 16,138 milyon \$’a yükselmiştir ki %18’lik bir artış kaydedilmiştir. Böylece ileriki yıllar için ülkemizin dış kaynak gereksinimi daha donemin başında zorunlu bir hale gelmiştir. Bu gelişme bir yandan dış borç servisi, yandan ekonomik kalkınmaya ivme kazandıracak yeni kaynak teminini zorunlu kılmıştır. Borç servisinin karşılanabilmesi için ekonominin büyümesi, bunun sağlanabilmesi içinde kaynak ihtiyacının gerekliliği ortaya çıkmıştır.

II.2.2.2.5.1984–1989 Dönemi Türkiye’de Dış Borçlanma

Türkiye’de Kasım 1983 seçimleriyle yönetime seçilen hükümet Aralık 1983 Ocak 1984 kararlarıyla 24 Ocak kararlarının geliştirilmesini esas alan yeni düzenlemelere gitmiş, dış finansman konusunda daha esnek tutumları tercih etmiştir.

Özellikle 1980 kararlarının devamı niteliğinde olmak üzere borçluluk akımı doğurmayan dış finansman çeşitlerinin artırılması hedeflenmiştir. İhracatın doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının, turizm yatırımlarının, dış müteahhitlik hizmetlerinin, işçi döviz gelirlerinin ve benzerlerinin geliştirilmesinin teşvik edilmesine yönelik kararlar bu çerçevededir. Ancak bu girişimler geleneksel dış finansman kaynaklarının önemini yadsımdan ziyade çeşitlenmesine yöneliktir.

Kambiyo sisteminin liberalleştirilmesine yönelik girişimler ile bu çerçevede gerçekleştirilmiştir. Türk parasının kıymetini koruma kanununda yapılan değişikliklerle döviz bulundurma ve döviz tevdiat hesaplarının açılmasının serbest hale getirilmesi Türk ekonomisinde yeni bir dönemi başlatmıştır. Ayrıca doğrudan yabancı sermaye yatırımları için AB ilkelerine uygun yerli ve yabancı yatırımcılara eşit haklar tanıyan liberal bir rejim uygulamasına geçilmesi, potansiyel doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının harekete geçirilmesinde etkin bir rol oynamıştır.

Dış finansmanda kullanılan enstrümanların çeşitlenmesine paralel olarak Türkiye’nin toplam dış borç stoku 1984 yılında 20,823 milyon \$ iken; 1989 yılına gelindiğinde 41,751 milyon \$’a yükselmiştir. (Çizelge:5).

Çizelge 7: 1984–1989 Dönemi Türkiye’de Dış Borç Stoku (Milyon \$)

BORÇLAR	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Orta ve Uzun Vadeli	17,643	20,901	25,857	32,703	34,505	36,006
Kısa Vadeli	3,180	4,759	6,349	7,623	6,417	5,745

Kaynak: Gülden Ergen, “*Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu*”, **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ed.Ahmet Ay, Çizgi Kitapevi, Konya, Şubat, 2007, s.295.

Çizelgeye baktığımızda 1984 yılında 20,8 milyon \$ olan dış borç stoku 1989’da 41,751 milyon \$’a yükselmiştir. Toplam dış borç stoku içinde orta ve uzun vadeli borçlarla, kısa vadeli borçların dağılımına bakıldığında ise kısa vadeli borçların toplam dış borç içindeki payının 1984-89 döneminde % 15-20 aralığında değiştiği görülmektedir. Yani dönem içerisinde ağırlıklı olarak orta ve uzun vadeli dış borç stokunda bir yığılma söz konusudur. Ancak kısa vadeli borçların artış hızı, orta ve uzun vadeli borçlarla karşılaştırıldığında; 1984-87 aralığında bu borçların çok hızlı arttığı söylenebilir. 1988-89 yıllarında ise kısa vadeli borçlarda sırasıyla %16 ve %10’luk düşüşler meydana gelirken, orta ve uzun vadeli borçlarda sadece %5’lik bir artış söz konusu olmuştur.

Bu dönemde dış borç dinamiklerini etkileyen diğer bir gelişme de, bütün gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi alınan kredilerin yapılarında borçlu ülkeleri zora sokacak önemli değişikliklerin olmasıdır. 1980’lerin başında ülkemizin dış borç yapısının ağırlığı hükümet kredileri ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kredilerden oluşmaktaydı. Bunun nedeni 1970’li yılların sonunda yaşanan ekonomik kriz ve ödemeler dengesi açıklarının sonucunda uygulanan istikrar programları ve bu çerçevede özellikle OECD Türkiye Konsorsiyumunun aracılığı ile sağlanan kredilerin varlığıdır. Ancak bu yapı hükümet kredileri için 1982 yılından itibaren değişmeye başlamıştır. Özellikle 1983’ten itibaren ticari banka kredilerinin ağırlığı artmıştır. 1990’lara gelindiğinde ise uluslararası tahvil piyasalarından sağlanan borçların büyük ağırlık kazandığı görülmektedir.

1980-1989 döneminde Türkiye’de hızlanan nüfus ile gelişen yatırımlar ve ara

malı ihtiyacına bağılı olarak ithalat büyümesi, buna karşın ihracat gelirleri ile iç tasarrufların yetersizliği dışarıdan kaynak sağlama mecburiyetini doğurmuştur. Bu nedenlerde dolayı dönemin son iki yılında (1987-89) dış borçların artma eğilimi içine girdiği görülmektedir.

II.2.2.2.6. 1990–1999 Dönemi Türkiye’de Dış Borçlanma

Bu dönemin miladı Türk parasının kıymetini koruma kanunu hakkındaki karardır. Bu kararla kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi amaçlanmıştır. Böylece Türkiye’deki yerleşik gerçek ve tüzel kişilerin yurtdışından aynı ve nakdi kredi temin etmeleri serbest bırakılmış, döviz bulundurma, bankalardan döviz kredisi alma, yurda döviz ithali ve yurtdışına döviz ihracı önündeki sınırlamalar önemli ölçüde azaltılmıştır. Böylece ödemeler dengesinin sermaye hesabı dışa açılmış ve özel sektör borçlanması daha rahat yapılabilir hale gelmiştir. Bu durum ülkemizde sürdürülemez kamu açıkları ve iç tasarruf yetersizlikleri gibi sorunların varlığı ile daha da tetiklenmiştir.

Türkiye ekonomisi 1990’lı yıllara önceki dönemlerin neden olduğu önemli miktarlara ulaşan borç birikimlerini miras alarak başlangıç yaparken, ekonominin kaynak gereksiniminin hızla artışına yol açan ekonomide yüksek oranlı büyüme hedeflerini ileriki yıllarda da devam ettirmek şeklinde özetlenebilecek politik bir tercihle işe başlamıştır. 1991 sonrası sık aralıklarla değişmeler gösteren koalisyon hükümetlerinin bu açıdan benzer bir ekonomik politika çizgisini takip etmesi, bu durumun 1994 krizi bir yana bırakılırsa 1990’lı yılların genel karakteristiği olarak değerlendirilmesine imkan vermektedir. 1990-2003 döneminde izlenen ekonomik politikalar neticesinde konsolide bütçe ile kamu kesini açıkları ve finansman ihtiyacı artmış, iç ve dış borç stokları yüksek düzeye ulaşmış, iç ve dış borç servisleri ağırlaşmıştır. Bu dönemde Türkiye ekonomisinin ana özellikleri olarak açıklar, hızlı borçlanma ve giderek boyutları genişleyen kayıt dışı ekonomi ile rant ekonomisi ön plana çıkmaktadır. Bilindiği gibi dış borç sorunu esasen yurtiçi tasarruf yetersizliğinden oluşmaktadır. Bu sorun yeterince çözülemediği için, Türkiye’nin dış borçları 1990’lı yıllardan itibaren sürekli artış göstermiştir. Borç stokunun artışı piyasalarda TL’nin aşın değerlenmesine yol açmıştır. Özellikle 1994 yılında yaşanan kriz sonrası dış borç stokunda bir azalma olmuş, ancak sonraki yıllar yine artış meydana gelmiştir. Tasarruf arda ki yetersizliğin ve dış borca olan ihtiyacın oluşmasında en belirleyici etken kamu

kesimi borçlanma gereği (KKBG) olmuştur.

1980'lerin ikinci yansından itibaren uluslararası mali sermaye akışkanlık kazanmaya başlamıştır. Teknolojik gelişmelerin de etkisiyle bu akışkanlık 1990'lı yıllarda beklenmedik ölçülerde artmaya başlamıştır. Bu koşullarda orta gelirli ülkelere yönelik resmi nitelikli dış kaynak akımları azalma eğilimine girerken, bu ülkeler kimi istisnalar dışında sermaye hareketleri üzerindeki kontrolleri azaltarak tümüyle kaldırarak özel nitelikli dış kaynak girişlerini kolaylaştıran politika rejimlerini uygulamaya başladılar. Bu bağlamda, uluslararası yatırımcılara portföy ilendirmesi imkanı sağlayan “yükselen piyasalar” (emerging markets) olgusu ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de 1980’lerden itibaren başlayan ekonomik serbestleşme süreci ile birlikte 1989’da uluslararası sermaye hareketlerine yönelik düzenlemelerle konvertibiliteye geçilmiştir. Yeni düzenlemelerle ulusal ekonomi uluslararası spekülatif sermaye hareketlerinin çıkar alanına itilmiş ve sıcak para akımlarına bağımlı bir yapı ortaya çıkmıştır. Böylece denetim dışı bırakılan ulusal ve uluslararası sermaye hareketleri hem reel üretim hem de mali sektör açısından birer istikrarsızlık unsuruna dönüşerek, ekonominin dengeli büyümesi önünde en önemli engeli oluşturmuştur. 1989’da Türkiye’de sermaye hareketleri serbestleştirildi ve konvertibilite koşullarının kabul edildiği IMF’ye iletildi.

1990 sonrası Türkiye’nin mali, kurumsal ve altyapı koşulları doğrudan yabancı yatırımlar için cazip bir ortam oluşturmadığından, dış finansman sistemi genellikle borç nitelikli finansal araçlarla düzenlenen sermaye akımlarına dayalı bir biçimde gelişmiştir. Sermaye hareketlerine getirilen serbesti ise, her türden sermaye hareketlerine (portföy yatırımları ve dış borçlanmalar başta olmak üzere) geniş bir özgürlük ortamı sağlamıştır. Bu çerçevede finansal araçlar çeşitlenmeye başlamış, tüketici kredileri ve benzeri finansman imkanları hızlı bir şekilde genişletilmiştir. Kamu sektöründe ücret ve maaş gelirleri reel olarak önemli ölçüde arttırılırken; bu durum aynı şekilde özel sektörde de benzer etkilere yol açmış ve ekonominin toplam talep seviyelerinde önemli artışlara neden olmuştur. Ayrıca son yıllarda özellikle bireysel bankacılık faaliyetleri çerçevesinde tüketici kredilerinin anması ülkemizde tüketimi teşvik edici rol oynamıştır.

Türkiye’de sıcak para politikası 1989’da başlamış ve 1994 krizine uzanan temel nedenleri oluşturmuştur. Bu politika sonucunda 1989-95 döneminde büyüme çok

yüksek bir değişkenlik göstermiştir. Diğer bir deyişle milli gelirin büyümesi bir yıl çok yüksek seviyede gerçekleşirken, ertesini yıl sıfıra yaklaşmış, hatta negatif değer almıştır. 1990-91 yıllarında yaşanan durgunluğun ardından 1992-93 yıllarında uygulanan genişletici maliye politikalarının etkisiyle iç talebe dayalı yüksek büyüme hızı gerçekleşmiştir. 1991 yılında %0,3 olan GSMH büyüme hızı 1992 yılında %6,4, 1993 yılında ise %8,1'e yükselmiştir.

1994 yılına gelindiğinde bütçe açıklarını finansmanında hükümet yeteri katlar Merkez Bankası kaynaklarını kullanmamış, bunun yerine borç politikasına ağırlık vermiştir. Bu durum faiz oranlarını yükselttiğinden ülkeye sıcak para işini arttırmıştır. Nitekim 1991 yılından itibaren yurtiçi faiz oranlarının önemli ölçüde yükseldiğini ve M2Y içinde döviz tevdiat hesaplarının payının arttığı görülmüştür. Kuşkusuz bütün bu gelişmelerin bir diğer olumsuz etkisi, Türkiye ekonomisinde para arzının miktarı ve kontrol edilebilirliği konusunda büyük belirsizliklere neden olmasındır. Bu politikaların sonucunda ithalat ucuzlayıp, ihracat azaldığından dış dengede bozulmalar görülmüş ve bütün bunlar 1994 krizinin çıkmasına neden olmuştur.

Kredi notunun düşürülmesi ve hazine ihalelerinin iptali gibi olaylarla bozulan güven ortamında tetiklenen kriz sonucu, 1993'te 9 milyar \$'a ulaşan net sermaye girişi 1994'te 4,2 milyar \$ düzeyinde net sermaye çıkışına dönüşmüştür. Yüksek oranlı devalüasyonla birlikte milli gelir 1994'te %'6 daralırken, IMF destekli bir istikrar programı yürürlüğe konmuştur.

Nisan 1994'te alınan kararların sonucunda ekonomide temel bir dönüşüm olmamıştır. 1994'te ekonomi %6,1 oranında küçülmüş, 1994 ve 1995 yıllarına yine bütçe ve kamu açıkları, enflasyon, hızlı borçlanma, giderek büyüyen iç ve dış borç stokları, sınırları genişleyen rant ekonomisi ve bu bağlamda kayıt dışı ekonomi damgasını vurmuştur. Her ne kadar KKBG'nin GSMH'ya oranında düşme ortaya çıkmış olsa da 1994 ve sonrasındaki gelişmeler iç ve dış borç stokundaki tırmanmanın hızlı biçimde sürdüğünü işaret etmektedir. Banka sisteminin görece hasarsız atlattığı bu krizden çıkış, kamu dışı kesimlerin dış borçlanma olanaklarının geri dönmesiyle tahmin edilenden daha hızlı bir biçimde gerçekleşmiş ve 1995'te ekonomi %8 büyümüştür. 1995'in ikinci yarısında IMF İstikrar Programının koşullarına (özellikle tarım sübvansiyonlarının ve para arzının sınırlandırılmasında) uyum

gösterilemediğinden bu programın uygulamasından vazgeçilmiştir.

1990'ların ikinci yarısında da genel ekonomik performans, ödemeler dengesi sermaye hesabındaki değişmelere, diğer bir deyişle net sermaye girişinin artmasına imasına bağımlı bir seyir izlemiştir. Bu dönemde dış mali kaynak kullanımını ve etkilerini değerlendirirken, uluslararası mali konjonktürü de değerlendirmek gerekmektedir.

1994/95 Meksika krizinden sonra yükselen piyasalara yönelik sermaye akımlarının 1996-97 döneminde bir patlama yapağı, 1997 sonlarında oluşan Doğu Asya Krizi ve bilhassa 1998 Rusya krizinden sonra aniden daraldığı ve piyasalarda sorunlar yarattığı (örneğin kısa süreli 1999 Brezilya krizi) bilinmektedir. IMF kaynaklı değerlendirmelere göre, 1995'ten sonra yükselen piyasalarda mali yatırım yapan kurumların çoğalması ve yeni yatırımcıların yeterli bilgi temelinde analiz yapmadan bu piyasalara fırsatçı tavırlarla girip çıkmaları, fon akımlarındaki oynaklığı arttıran etmenlerden biri olmuştur. Mali piyasalar arasındaki getiri ve risk farkları ve bu konudaki algılamalar, gelişmiş piyasalardaki konjonktüre de duyarlılık göstermiştir. 1996-1997'nin olumlu dış mali koşulları Türkiye'ye de yansımış, cari işlemler açısından daha büyük miktarlarda net sermaye girişi sağlanmıştır. Mali sermaye girişlerini açıklayan başlıca iki değişken; dış piyasalarda faizlerin düşmesi ve Türkiye'nin mali yatırımcılara sunduğu arbitraj fırsatlarıdır.

Ayrıca dış kredilere erişim gücü yüksek olan büyük ölçekli şirket sektörü de bu dönemde önemli miktarlarda dış kaynak kullanmıştır. Bu yıllarda komşu ülkelerle Türkiye arasında gerçekleşen bavul ticareti ve net hizmet ihracındaki artışlar, ithalatta (kısmen Gümrük Birliği'nin de etkisiyle görülen patlamaya rağmen cari açığın sınırlı kalmasına neden olmuştur. Merkez Bankası döviz rezervlerinin artışı ile birlikte gerçekleşen parasal genişleme ve kredi stokundaki artışlar, yatırımların ve milli gelirin büyümesine katkıda bulunurken, enflasyon oranı da yükselmiştir.

Türkiye Doğu Asya krizinin ilk şoklarından fazla etkilenmemiş, buna karşın 1998 Rusya krizinin yansımaları olumsuz olmuştur. 1998 yılında net sermaye akımının negatife dönüşmesi, bavul ticaretinin gerilemesi, iç borçlanma faizlerinin yükselmesi ve maliye politikasının sıkılaştırılması sonucunda büyüme hızı düşmüştür. 1998'de IMF'nin de formel olarak izlemeyi kabul ettiği bir program açıklanmış, ancak kapsamlı

bir uygulama gerçekleşmemiştir. Bu program 1999 Aralık ayında IMF ile yapılan stand-by antlaşmasının da temellerini oluşturmuştur.

IMF ile imzalanan yakın izleme ve daha sonra uygulamaya konulan stand-by anlaşmalarının global krizle bütünleşen dönemsellikleri. 1999'da deprem şoku, dış kaynak kullanımının tekrar artması ve kamu faiz dışı dengede açık vermesi neticesinde ekonomik daralma hızlanmış, 1998 yılı ÜSMH oranı %3,9'a gerilerken, 1999 yılı GSMH büyüme oranı %-6,1 olarak gerçekleşmiştir.

Efektif talepte ani düşüslere yol açan ve makroekonomik çarpan hızlandıran mekanizmalarının negatif olarak etki yapmasına yol açan bu süreçler ülkemizde yaşanan resesyonu beslemiştir. iç talebin yanı sıra dış talepteki gerileme de bu süreçte etkilidir. Rusya krizi de kaçınılmaz olarak bu süreci hızlandırırken; artan ekonomik ve siyasal belirsizliklerle birleşen olumsuz bekleyişler ile, hemen hemen tüm ekonomik birimlerin karar alma davranışlarını bekle gör şeklinde belirlemeleri de resesyonu arttırıcı etkiler yapmıştır. Uluslararası finansman imkanlarının giderek daralması neticesinde hazinenin iç borçlan dış borçlara dönüştürme planları engellenmiş ve likidite sıkışıklığının da etkisiyle nominal faiz oranlarında çok hızlı sıçramalar yaşanmıştır.

Özetle, 1998–1999 yıllarında Türkiye ekonomisi bir yanda global kriz, diğer yandan da yurtiçi sıkı para ve maliye politikalarının neden olduğu bir ekonomik resesyona başlamaya başlamıştır. Her iki etkinin bir arada olması ekonomik daralmayı çok hızlı hale getirirken; kamu finansmanında özellikle uluslararası finansman imkanların da önemli bozulmalar yaşanmıştır. Dış borçlanma imkanları hızla daralırken, mali koşullar da önemli ölçüde bozulmaya uğramıştır.

Bu dönemde en çok zorlanan kesimlerden bir tanesi de ticari bankalardır. 1990'lı yıllarda önemli ölçüde kısa vadeli dış borçlanmaya giden ticari bankalar, 1998 ve 1999 yıllarında bu açıdan büyük güçlüklerle karşılaşmışlardır. Ayrıca yeni temin edilebilen dış kredilerdeki mali koşullarda da ciddi bozulmalar olmuştur. Bankacılık sektörünü bekleyen en büyük tehlikelerden biri de hiç kuşkusuz devalüasyona sürüklenen ekonomide ağır bir döviz kuru riski ile karşı karşıya olmalarıydı. Faiz-kur makasından faydalanmak için dışarıdan önemli ölçüde sendikasyon kredisi alan Türk Bankacılık sistemi 2000 krizi öncesi ciddi bir açık pozisyonla karşı karşıya kalmıştır.

Türk ekonomisinde dış borçlanma ilişkileri açısından 1990'lı yılların, 1994 kriz dönemi hariç tutulursa, dış borç stoklarının incelenen zaman diliminde sürekli, hızlı ve kalıcı bir şekilde arttığı görülmektedir.

Çizelge 8: 1991–1999 Dönemi Türkiye’de Dış Borç Stoku (Milyon \$)

BORÇLAR	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Orta ve Uzun Vadeli	41,372	42,932	48,823	54,291	57,577	62,284	66,527	75,643	80,106
Kısa Vadeli	9,117	12,660	18,533	11,310	15,701	17,072	17,691	20,774	22,921

Kaynak: Gülden Ergen. “*Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu*”, **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ed.Ahmet Ay, Çizgi Kitapevi, Konya, Şubat, 2007, s.301.

Çizelgeye baktığımızda Türkiye’de 1991 yılında dış borç stoku 50.489 milyon \$ iken 1999 yıl sonu itibariyle 103,027 milyon \$’a çıkmıştır. Toplam dış borç stoku içinde orta ve uzun vadeli borçlarla, kısa vadeli borçların dağılımına bakıldığında ise kısa vadeli borçların toplam dış borç içindeki payının arttığı görülmektedir. 1991’de 9,117 Milyon \$ olan kısa vadeli borç miktarı 1999’da 22,921 milyon \$’a yükselmiştir ki % 151,4 artış kaydetmiştir. Buna karşın orta ve uzun vadeli borç miktarı 41,372 milyon \$’dan 80.106 milyon \$’a çıkarak %93,6 oranında bir artış kaydetmiştir. Görülmektedir ki orta ve uzun vadeli borçlarda da önemli miktarlarda artışlar gerçekleşmiş, ancak bu artışlar kısa vadeli borçlanmadaki artışlar kadar yapıcı olmamıştır. Bunun nedeni 1982’den itibaren hükümet kredilerinin değişmeye başlamasıdır. Özellikle 1983’ten itibaren ticari banka kredilerinin ağırlığının artması ve 1990’lara gelindiğinde ise bu oranın yükselmesi ile kısa vadeli borçların toplam stoklar içindeki miktarının artması ortaya çıkmıştır.

II.2.2.2.7. 2000’den Günümüze Türkiye’de Dış Borçlanma

1999 deprem şokundan sonra Türkiye'nin dış ilişkilerinde gözlenen olumlu

gelişmeler ve Avrupa Birliği aday üyelik perspektifi ekonomik yapılanmada yeni bir sürecin başlatılması içinde uygun bir ortam oluşturdu. Bu koşullar altında Türkiye Aralık-1999'da IMF stand-by desteğiyle üç yıl süresiyle (2000–2002) bir program uygulamaya koyduğunu açıklamıştır.

Uzun yıllar boyunca birikmiş sorunlar ve içine girilmiş olan borç sarmalı karşısında 1999'da IMF ile bir “izleme” antlaşması yapılmıştır. Buna göre Türkiye IMF'ten mali destek almaksızın DMFH'ın gözetimine girmiştir. Kısa süren gözetim dönemi ardından 2000 yılının başından itibaren uygulamaya konan 3 yıllık enflasyonu önleme ve ekonomik istikrar programı başlatılmıştır. Enflasyonla Mücadele Programı (EMP) olarak adlandırılan bu program döviz kurunu nominal çıpa olarak kullanan, para ve kur politikasını çok sayıda düzenleme ve sıkı maliye politikası ile destekleyen bir çerçeve oluşturmaktaydı. Dezenflasyon programı üç ayak üzerine oturtulmuştur. Programın birinci ayağını para programı oluşturuyordu. Buna göre enflasyon bilinci yılın sonunda %35'e çekilecekti. Bu doğrultuda belirlenen aylık enflasyon değerine göre döviz kuru belirlenecek ve kur Temmuz 2001'e dek dar bir bantta seyredecekti. Bu politika üzerine, oturtulan para programının temelini “döviz çıpası” uygulaması oluşturmuştur. Bu çerçevede faiz dışı bütçe fazlası verilerek borç faizlerinin yeni borçlanma ile ödenmesine son verilmek istenmiştir. Programın ikinci ayağı olan sıkı maliye politikası uygulamasında kamu personeli özlük hakları sıkı biçimde denetlenmiş ve kamu yatırımları hemen hemen durdurulmuştur. Bu uygulama ile çok temel kamu hizmetleri dışında kalan hizmetler ve kamu yatırımları ciddi biçimde daraltılmıştır. Programın “yapısal reform” adı verilen üçüncü ayağında ise tüm piyasaların serbestleştirilmesi, hızlı özelleştirmeler ve kamu kesiminin küçültülmesi amaçlanmıştır.

Böyle bir program Türkiye gerçeğine uymamaktaydı, çünkü; uzun yıllar kronik enflasyonla yaşamış verimsiz bir ekonomi için bu denli düşük bir fiyat artış hedefinin saptanması ve döviz kurunun buna bağlanması sonuç olarak döviz kuru fiyat makasım açarak ithalatı yükseltmiş, ihracatı azaltmıştır. Cari açığın yükselmesi devalüasyon söylemlerini ve beklentisini gündeme getirmiştir. Öte yandan dövizin denetlenip faizin serbest bırakılması ise; bankaları hızla dövizle borçlanıp, devlete borç vermeye yani “açık pozisyon” oluşturmaya yöneltmiştir. Bu iki olumsuz gelişmelerden ticari açık tüm dönem içinde, açık pozisyon ise dönem sonu itibarıyla döviz talebi üzerinde şiddetli bir

baskı yaratmıştır. Bilindiği gibi önce Kasım-2000'de uç veren krizin üzerinde fazla durulmamış, ancak Şubat 2001'de yaşanan ciddi kriz, önce bankacılık ve finans kesimini çökertmiş ve bu çöküş kaçınılmaz olarak reel sektöre yansırarak ekonomiyi tam bir açmazla karşı karşıya getirmiştir.

Ekonomide beklentilerin olumsuzlaştığı bir ortamda yaşanan beklenmedik siyasal gerginlik, mali piyasalarda panik yaratmış yerli parayı savunmak için gecelik faizlerin astronomik oranlara yükselmesine rağmen, yerleşiklerin yoğun döviz talebi nedeniyle Merkez Bankası'nın 20-21 Şubat'ta 5 milyar dolarlık döviz satışıyla sonuçlanmıştır. Kamu bankalarının likidite ihtiyacının karşılanamaması ödemeler sistemini kilitleyecek boyutlara ulaşmıştır. Banka sisteminin bütüt çöküşünü önlemek için 22 Şubat'ta Türk Lirasının yabancı para birimleri karşısındaki değeri dalgalanmaya bırakılmıştır.

Şubat-2001 krizinin ardından bankacılık sisteminin çöküşünü önlemek için yapılan düzenlemeler devletin mali yükümlülüklerini çok yüksek düzeylere çıkarmıştır. Ödemeler dengesinin sermaye hesabından büyük net çıkışlar gerçekleşmiştir. Reel ekonomi arz ve talep yönlü olumsuzlukların etkisiyle önemli oranda daralmıştır.

Mayıs-2001'de açıklanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" Mayısla imzalanan yeni IMF stand-by düzenlemesiyle ve Dünya Bankası kredileri ile desteklenmiş, üretimdeki düşüşü önleyememesine rağmen krizin denetim altına alınmasında etkili olmuştur. Bu yeni programla 2000 uygulamasından farklı olarak, döviz çıpası uygulaması terk edilmiş ve Merkez Bankası'na sınırlı TL ve döviz kontrolü yetkisi verilmiştir. Böylece dalgalı kur rejimine geçilmiş, enflasyon hedefi revize edilerek ortalama enflasyon oranı %55'lere çekilmiştir.

Ekonomiyi iyileştirme çabaları doğrultusunda büyüme ile dış kaynak arasında kurulan ilişki 2002 yılı ve sonrasında da devam etmiş, bu durum dış borç gereksinimiyle beslenmiştir. 2002 yılında ihracat ve stoklarda görülen artışla ekonomi tekrar büyüme sürecine girmiş, GSMH büyümesi %7,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde 7,1 milyar \$'lık dış kaynak sağlanmış ve bunun 1,5 milyar \$'ı cari işlemler açığının, 5,6 milyar \$ ise rezerv artışının finansmanında kullanılmıştır. 2002 yılındaki yüksek büyümenin ardından 2003 yılında da GSMH'nin iç talepteki canlanmanın etkisiyle %5,9 oranında artış kaydettiği görülmektedir. Ancak büyüme trendinin devam etmesinin yanı sıra Türk

Lirasının değer kazanması, cari işlemler dengesinin 6,8 milyar \$ açık vermesine neden olmuştur. 2000-2005 dönemine kadar ki süreç içinde Türkiye'nin dış borç gelişimine ilişkin veriler Çizelge:9'da yer almaktadır.

Çizelge 9: 2000–2005 Dönemi Türkiye’de Dış Borç Stoku (Milyon \$)

BORÇLAR	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Orta ve Uzun Vadeli	90,505	97,498	113,926	122,784	129,7	132,4
Kısa Vadeli	28,301	16,403	16,424	23,013	32,6	38,2

Kaynak: Gülden Ergen, “*Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu*”, **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ed.Ahmet Ay, Çizgi Kitapevi, Konya, Şubat, 2007, 303.

Çizelgeye baktığımızda Türkiye’de 2000 yılında dış borç stoku 118,800 milyon \$ iken 2005 yılında 170,6 milyon \$’a çıkmıştır. Toplam dış borç stoku içinde orta ve uzun vadeli borçlarla, kısa vadeli borçların dağılımına bakıldığında ise kısa vadeli borçların 2001 ve 2002 yıllarına azalma eğilimine girdiği ancak 2003’ten itibaren tekrar utmaya başladığı, uzun vadeli borçlanmanın ise yıllar itibariyle artış trendinde olduğu görülmektedir.

2005 yılı için ise orta ve uzun vadeli borç artışının devam ettiği ve 132,4 milyon \$’a yükselmiş, kısa vadeli borçlar da artış devam etmiş ve 38,2 milyon \$ olarak gerçekleşmiştir.

Görülmektedir ki dış borç kompozisyonu kısa ile orta-uzun vadeli ayırımında farklılıklar göstermektedir. Kısa vadeli dış borçların önemli bölümü ABD dolarından borçlar oluştururken; orta-uzun vadeli borçlarda Euro cinsinden borçlanmalar ağırlıktadır⁴².

Türkiye’nin 2003–2005 döneminde dövizle ödenecek dış borçlarına ilişkin veriler Çizelge:10’da sunulmuştur. Görüleceği gibi 2003’te 145,0 milyar dolar olan toplam dış borçlarımız ertesi yıl 162,3 milyar dolara ve 2005 tarihinde de 170,6 milyar

⁴² G.Ergen, a.g.m, s.291-304.

dolara ulaşmış bulunmaktadır. Bu rakamlar Türkiye'nin ağır bir dış borç yükü altında bulunduğunu göstermektedir.

Dış borçlarımızın göreceli ağırlığı konusunda daha somut bilgiler edinmek için tablonun altındaki göstergelere bakmakta yarar vardır. Buna göre 2003'te dış borç stokunun GSYİH içindeki payı yüzde 60,8 iken, bu oran 2004'te yüzde 53,8 ve 2005'te yüzde 47,2 olmuştur. Bunlar oldukça yüksek oranlardır. Ortaya çıkan düşme ise doğal olarak GSYİH' deki artışların sonucudur⁴³.

Çizelge 10: Türkiye'nin Dış Borçları ve Dış Borç Stoku Göstergeleri (2003–2005)

YILLAR	2003	2004	2005
Dış Borçlar	145,0	162,3	170,6
Toplam Dış Borç Stoku/GSMH	60,8	53,8	47,2
Kamu Kesimi /Toplam Dış Borç Stoku	64,8	58,7	48,8
Kısa Vadeli Dış Borçlar/Toplam Dış Borçlar	15,9	20,1	22,4

Kaynak: Halil Seyidoğlu. **Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama**, İstanbul, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 16. Baskı, Ekim, 2007, s.659.

⁴³ Halil Seyidoğlu. **Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama**, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 16. Baskı, İstanbul, 2007, s.658-659.

Çizelge 11: Türkiye'nin İç ve Dış Borç ve Faizi 1980–2008) Milyon Dolar.

YIL	İÇ BORÇ	DIŞ BORÇ	İÇ BORÇ FAİZİ	DIŞ BORÇ FAİZİ	TOPLAM BORÇ	TOPLAM FAİZ (KÜMÜLÂTİF)
1980	8.078	15.734	276	1.138	23.812	1.414
1981	7.490	16.627	371	1.443	24.117	3.228
1982	7.252	17.858	211	1.565	25.110	5.004
1983	11.332	18.814	517	1.511	30.146	7.032
1984	10.173	20.823	427	1.586	30.996	9.045
1985	12.146	25.660	495	1.753	37.806	11.293
1986	13.907	32.206	948	2.134	46.113	14.375
1987	16.907	40.326	1.645	2.387	57.233	18.407
1988	15.696	40.722	1.373	2.799	56.418	22.579
1989	18.145	41.751	2.077	2.907	59.896	27.563
1990	19.536	49.035	4.28	3.264	68.571	34.255
1991	19.241	50.489	3.333	4.40	69.730	41.028
1992	22.702	55.592	3.984	4.39	78.294	48.451
1993	24.712	67.356	5.908	3.574	92.068	57.933
1994	20.144	65.601	6.013	3.923	85.745	67.869
1995	22.873	73.278	7.946	4.303	96.151	80.118
1996	29.291	79.386	12.326	4.200	108.677	96.644
1997	30.882	84.235	9.656	4.588	115.117	110.888
1998	36.956	96.264	17.992	4.814	133.220	133.694
1999	42.233	103.126	18.327	5.447	145.359	157.468
2000	53.955	118.503	27.702	6.301	172.458	191.471
2001	84.490	113.592	28.122	7.134	198.082	226.727
2002	91.250	129.671	28.866	6.402	220.921	261.995
2003	138.577	144.266	35.252	6.987	282.843	304.234
2004	150.000	160.760	35.191	7.148	310.760	346.573
2005	182.400	168.716	29.305	8.033	351.116	383.911
2006	178.906	205.548	27.013	9.346	384.454	420.270
2007	219.207	247.200	32.003	10.810	466.407	463.083
2008	216.555	262.934	13.750	4.892	479.489	481.725

Kaynak: ATO, Türkiye Ekonomisi Dergisi, Türkiye Ekonomisi Verileri, <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php>, (10.11.2008).

II.2.3.Dış Borçlanmanın Ekonomimiz Üzerindeki Etki ve Sonuçları

Yıllardan beri süregelen ve sürekli artmakta olan dış borçlarımız ekonomimiz üzerinde dolaylı-dolaysız pek çok etkide bulunmaktadır.Bu etkiler, ekonominin içinde bulunduğu şartlara göre değiştiği gibi, dış borçların hangi şartlar altında alındığına göre de değişim göstermektedir. Bu bölümde, dış borçların ekonomimiz üzerindeki etkilerinden sadece önemli gördüğümüz birkaç tanesinden bahsedilecektir.

II.2.4. Dış Borçlanmanın Ekonomik Denge Üzerindeki Etkileri

Dış borçlanmanın ekonomik denge üzerinde birtakım etkilerinin olabilmesi için, üretim ve tüketim düzeyi üzerinde çeşitli etkilerinin olması gerekmektedir. Dış borçlanmanın tüketim düzeyi üzerindeki etkisi şu şekilde olmaktadır. Devletin borçlanmaya gitmesi vergilerin bir alternatifi olarak düşünüldüğünden devlet vatandaşlarından vergi almayarak borçlanmaya gittiğinde bireyin harcama olanakları arttırılmış olmakta ve bu durum genel ekonomide tüketim eğilimini arttırıcı yönde etkide bulunmaktadır. Eğer devlet borçlanmaya gitmeyip ihtiyaç duyduğu finansmanı vergi yoluyla sağlasaydı, bireylerin servetleri ve gelirleri daha alt düzeyde kalacak, bu da tüketimi kısıtlayacaktı. Ancak borç alındığında, bu durum söz konusu olmamaktadır. Eğer alınan borçlar verimli yatırımlarda kullanılmazsa borcun daha sonra ödenmesi aşamasında, ya tekrar borç alınarak eski borç ödenecek veyahut da bu borç yükü vergiler yoluyla bireylere yüklenecektir ki bu da yine tüketim düzeyi üzerinde daraltıcı bir etkide bulunarak, bireylerin tüketim düzeylerini azaltacaktır. Ülkemiz daha önceki bölümlerde de bahsettiğimiz gibi çok borçlu bir ülke konumundan yeni yeni kurtulmaktadır. Bu borçtan ve borç stokunun etkilerinden kurtulmak, özellikle de borç faizlerinin ödenebilmesi için vergi oranları yüksek tutulmakta ve bu da gelirlerinde bir azalma meydana getirdiği için vatandaşların tüketim eğilimlerini azaltmaktadır.

Dış borçlanmanın fiyatlara etkisi konusunda ise; iki görüş vardır. Bu iki görüş tamamen birbirine zıttır. Birinci görüşe göre, devletin borçlanması ekonomide enflasyonist etki yaratır. İkinci görüşe göre ise borçlanma ekonomide daraltıcı rol oynayarak deflasyonist bir etki yaratır. Bizim kanaatimiz borçlanmanın ülkemiz açısından daha çok enflasyonist etki yarattığı konusundadır. Çünkü borçlanma zaten, yukarıda belirttiğimiz gibi, verginin alternatifi olduğundan tüketimi arttırmaktadır. Bu

da fiyatların yükselmesine neden olmaktadır. Bu durum borçlanma sırasında olmaktadır. Ayrıca ülkemizde de olduğu gibi borçların yıllarca birikmesi ve ülke üzerinde borç yükünün artması ve dış ticaret açığı, özellikle ihracat üzerinde bir baskı yaratmaktadır. Bu durum ülke üzerindeki borç yükünü azaltmak ve dış ticaret açığını kapatmak için borçlu ülkeleri sürekli ihracatı arttırmaya yöneltmektedir. Dışarıya ihraç edilen mal veya hizmet miktarının artması ise, üretim kapasitelerinin düşük olması nedeniyle iç pazara mal ve hizmet sunumunu azaltmaktadır. Bu da fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olmaktadır.

II.2.5. Dış Borçlanmanın Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkisi

Az gelişmiş ülkelerin gelişmelerini tamamlayabilmeleri için ulusal gelirlerinin önemli bir kısmını yatırımlara ayırmaları gerekmektedir. Yatırımların kaynağı ise tasarruflardır. Dolayısıyla bu ülkelerin tasarruflarını arttırması gereklidir. Ancak az gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde iç tasarruflar hedeflenen kalkınmayı finanse edebilecek düzeyde değildir. Bunun temel nedeni ise, az gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen gelir seviyesinin düşük olmasıdır. Az gelişmiş ülkeler Nurkse'nin deyişiyle bir "kısır döngü" içinde bulunurlar. Bu ülkelerde milli gelir düzeyinin düşük olması, tasarrufların da düşük düzeyde gerçekleşmesine yol açmaktadır. Düşük tasarruf oranı sonucunda yatırımlar arttırılamamakta ve milli gelir yine düşük düzeyde kalmaktadır. Bu yoksulluk zincirini kırmamanın bir yolu dış kaynak sağlamaktır. Bu nedenle dış borçlanmanın ekonomik kalkınma açısından önemi çok büyüktür. Ancak bu önem, borçlanmadan sağlanan finansmanın verimli yatırımlara dönüştürülebilmesiyle değer kazanır. Verimli yatırımlara yöneltilmiş bir borç, çarpan etkisi içerisinde yeni yatırım hadlerinde bir yükselme yarattığı ölçüde, bu yatırımlarla ilgili olarak çarpan katsayısı kadar bir artış ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla; borçlanmadan alınmak istenen verimin sağlanabilmesi ya da başka bir deyişle borçlanmanın, ekonomik kalkınmada etkili olabilmesi için, kalkınma amacına yönelik borç uygulamasına başvurulması gereği vardır. Ancak kalkınmayı sağlama çabaları sırasında, dış borçların yarattığı "borç yükü" karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi olup, alındığında ülke ekonomisine katkıda bulunan dış borçlar, süresi sonunda ödenecekleri zaman güçlük oluştururlar. Dolayısıyla, dış borç ya da tasarruf kullanımı, gelecek dönemlerin iç tasarrufların şimdiden kullanımı anlamına geleceğinden ve gelecek nesillerin borç yükünü bugünden

ağırlaştıracağından, kullanılan dış borçların ve dış borçlanmada kullanılan kaynakların son derece verimli bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler arasında bulunan ülkemiz de kalkınmasını tamamlayabilmesi için dış kaynaklara oldukça fazla başvurarak borçlanmıştır. Ancak ülkemiz, aldığı borçları; verimli, üretim artışına dönük, milli geliri artırıcı ve gerekli kalkınmayı sağlayacak verimli yatırımlarda kullanamamış ve dolayısıyla aldığı borçları ve faizlerini ödeyebilmek için ek kaynak yaratamamıştır. Dolayısıyla da dış borcumuz gün geçtikçe artmış ve borç anapara geri ödemeleri ve faiz ödemeleri normal gelirlerle karşılanamayacak seviyeye ulaşmış bunun sonucunda tekrar borçlanma yoluna gidilmiştir. Yeniden yapılan borçlanmalarla da eski borçların ödenmesi yoluna gidilmiştir. Yani iktisatçıların tabiriyle Ülkemiz, borcun borçla kapatılmasını ifade eden borç kısır döngüsüne girmiş bulunmaktadır.

II.2.6. Dış Borçlanmanın Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi

Gelişmekte olan ülkeler, istedikleri ekonomik büyümeyi gerçekleştirebilmek için dış ekonomilerden borçlanmak zorundadır. Çünkü bu ülke ekonomilerinin sağlıklı bir büyüme yoluna girmesinde başlıca üç engel vardır. Bu engeller, bilgi ve teknolojik beceri yetersizliği, yurtiçi tasarrufların az olması, İhracatın ithalata oranla az olarak gerçekleşmesidir.

Az gelişmiş ülkeler hızlı bir ekonomik büyüme çabasına giriştikleri zaman, başlıca iki tür açık ile karşılaşır. Bunların birincisi “tasarruf açığı”, diğeri ise “dış ticaret açığı”dır. Tasarruf açığı denildiğinde, iç tasarruflarla iç yatırımlar arasındaki fark, dış ticaret açığı=döviz açığı deyiminden ise ithalât ile ihracat arasındaki fark anlatılmak istenmektedir.

Ekonomik büyüme ile ilgili olarak çeşitli teoriler ileri sürülmüştür. Bu büyüme teorileri içinde etkili bir yeri olan Harrod-Domar modeli, büyümenin temel unsuru olarak yatırımları kabul etmektedir. Aslında, bu model az gelişmiş ülkelerin ekonomik büyüme meselesine çözüm getirmek amacıyla değildir. Modelin hedefi, gelişmiş ekonomilerde tam istihdam seviyesini gerçekleştirmek için gelir, tasarruf, yatırım ve üretim arasında bir denge sağlamaktır. Bu model, dış kaynakların ekonomik büyümede önemli bir faktör olduğunu savunan iktisatçılar için de önemli bir teorik zemin teşkil

etmiştir. Harrod-Domar modeline göre, tasarruf hacmini, yani yatırım miktarını çoğaltmak, büyüme hızını artırmak demektir. O halde, tasarruf katsayısının düşük olması, büyüme engelleyen bir faktördür. Ekonomi bu durumdayken, dış borç almak, mevcut tasarruflara katılarak büyüme hızının yükselmesini sağlayacaktır. Harrod-Domar modelinin temel savı olan hedeflenen büyüme oranına ulaşılabilmesi için tasarrufların yeterli oranda artırılması, gelişmekte olan ülkeler için dış tasarrufların önemini göstermektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi ekonomik büyüme için gerekli kaynaklar ülke içinden karşılanamıyorsa dış kaynaklara başvurma zorunluluğu doğmaktadır. Ancak dış borç alan ülkenin istediği ekonomik büyüme sağlayabilmesi için başvurduğu dış kaynakları verimli yatırımlarda ve gerekli ekonomik alanlarda kullanması gerekir ki, hem kalkınmış hem de ekonomik büyüme gerçekleştirmiş olsun. Tabi ki, dış kaynaklara başvuruldukça ülkenin borç stoku artmaktadır. Ancak ülkenin büyüme hızı borç stokunun artış hızından daha fazla artıyorsa bu durum, o ülkenin borç yükünü azaltacağından, tehlikeli değildir.

II.2.6. Dış Borçlanmanın Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Borçlanmanın gelir dağılımı üzerindeki etkisi genel olarak faiz ödemelerinde ve anapara geri ödemelerinde ortaya çıkar. Çünkü borçlanma yapıldığı dönemde bir gelir teşkil etmesine karşılık, daha sonraki yıllarda, daha doğrusu anapara ve faiz ödemeleri sırasında, ekonomi için bir yük teşkil etmektedir. Alınan borçların anapara ve faiz ödemeleri, sonuçta vergi gelirleriyle karşılanacaktır. Devlet borçlanmasının “gelecekte alınacak vergilerin bugünden alınması” olarak tanımlanmasının nedeni de budur. Bir başka söyleyişle, devlet borçları vergi yükümlüleri tarafından ödenecektir. Vergiyi ödeyenlerle devlete borç verenlerin aynı kişi veya kuruluş olması durumunda herhangi bir yük veya gelir dağılımı adaletsizliğinden söz etmek mümkün değildir. Tersine durumda ise, yani devlet borçlanma belgelerini alanlar ile vergi ödeyenler ayrı kişiler ise, bu kez ortaya gelir dağılımı sorunu çıkar. Çünkü borçlanmayla finanse edilen harcamalardan borçlanmanın yapıldığı dönemde yararlanıldığı halde, bu borçların servisi gelecek yıllara bırakılmakta böylece gelecekte, vergilerle borçların faiz ve anaparasını ödeyebilmek için harcama olanaklarında kısıntı yapmak zorunda

kalınmaktadır. Bu da gelir dağılımını bozucu bir etki meydana getirmektedir.

Devlet borçlanması; nesiller itibariyle de geliri yeniden dağıtıcı etki yaratabilmektedir. Borçlanma sonucu yaratılan fonlarla gerçekleştirilen hizmetlerin katkıları, gelecek nesilleri de ilgilendirmekle birlikte, daha çok bugünkü nesile yöneliktir. Özellikle vadesi uzun olan borçlanmalarda böyle bir etki ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise borçlanma sonucu elde edilen gelirler ile yapılan hizmetlerden daha çok o dönemki nesil faydalanmakta, borç anapara geri ödeme ve faiz ödemelerine ise daha sonraki nesil katlanmak zorunda kalmaktadır.

Ülkemiz açısından baktığımızda, Osmanlıdan günümüze kadar devam eden ve sürekli artan bir borç stokumuzun olması, bizim, geçmiş nesillerin borç yükünü de taşımamız anlamına gelmektedir. Çünkü alınan borçlar ödenememiş, tekrar borçlanılmış ve günümüzdeki borç batağına böylece gelinmiştir. Bugün, bu borçların anapara ve faiz ödemeleri bizim ödediğimiz vergilerle karşılanmaktadır. Ayrıca, borçlar vergilerle karşılandığı ve gerektiğinde vergilerin arttırılmasına yol açtığı için, vergi ödeyenlerle ödemeyenler arasında gelir dağılımını bozucu bir etki de meydana getirilmektedir.

II.2.7. Dış Borçlanmanın Diğer Etkileri

Yukarıda genel olarak borçlanmanın ekonomi üzerindeki etkilerinden bahsettik, ancak dış borçların yukarıda saydığımız etkilerinin yanında diğer birtakım ekonomik ve sosyal etkileri olabileceği gibi, çeşitli görünmeyen etkileri de olabilmektedir. Dış borçlanma, genel olarak, yapıldığı zaman kamu maliyesinde bir refah sağlayıp temel sosyal yatırımların gerçekleştirilmesi ile toplumun eğitim sağlık ve sosyal seviyesinin artmasına olumlu etki yapmaktadır. Ancak sonrası için, özellikle de yıllarca birikmiş borçların ödenmesi aşamasında, istenmeyen birçok olumsuz neticelere de sebep olmaktadır.

Ülkemiz açısından baktığımızda, dış borç stokumuzun, yıllardan beri sürekli artması, borç anapara ve faizlerinin ödenmesinin getirdiği sıkıntılar öncelikle devletin temel görevlerini yapamaz hale gelmesine neden olduğu görülmektedir. Bütçesinin yaklaşık %50'si ve neredeyse vergi gelirlerinin tümü faiz ödemelerine ayrılmış, sürekli bütçe açıkları veren, borç ödemek için tekrar borçlanmaya ihtiyaç duyan bir borç kısır döngüsüne girmiş bir devletin, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet hizmetleri gibi temel

görevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi mümkün değildir.

Ayrıca borç verenler borç verirken çeşitli şartlar ileri sürerek bunların yerine getirilmesini istemektedirler. Bu ülke yöneticilerinin tercihlerini kısıtlayarak milli politika takip etmelerini engellemektedir. Dış borçlanma ile ilgili en çarpıcı açıklamayı, Osmanlı Padişahı IV. Murat yapmıştır. Leh Kralının borç isteğine, IV. Murat; “Para hemen gönderilsin, çünkü bugün borç alan yarın emir alır” demiştir. Tarihimizde bunun çok örneği vardır. Öncelikle “Düyun-u Umumiye” olayı bu konudaki en büyük deneyimimizdir. Çünkü Osmanlı 1854 yılında aldığı ilk borç ile İngiliz ve Fransız iki yabancı komisere hazinesinin hesaplarını denetleme imkânı tanıyarak egemenlik hakları konusundaki ilk darbeyi yemiştir. Her borç alınışında verilen tavizler ve uygulanacak yaptırımlar ile 1881 yılında “Düyun-u Umumiye” idaresinin kurulmasına gelindiğinde pek çok iş kolu, vergi alanı ve denetim görevi ile birlikte devlet gelirlerinin nerede ise %40’ı bu idareye tahsis edilmiştir. Zaman içinde de Düyun-u Umumiye idaresi devletten bağımsız 5000 çalışanı olan büyük bir organizasyon haline dönüşmüştür.

11 Eylül sonrasında IMF’nin tutumundan kaynaklanan değişiklikler de borçlanmanın görünmeyen maliyetlerine örnek verilebilir. 11 Eylül’e gelinceye kadar Türkiye’yi ağır biçimde eleştiren ve o nedenle de 17. stand-by düzenlemesinin son iki diliminin kullanılmasını durduran IMF, 11 Eylül’den sonra birdenbire Türkiye’nin son derecede başarılı bir program izlediğini ve her türlü desteğe layık olduğunu söylemeye başladı. Ve sonuç olarak 16 milyar dolarlık stand-by düzenlemesini devreye sokuverdi.

IMF, Güney Doğu Asya krizinde de ekonomik krizdeki ülkelerden ekonomik krizle veya verilecek kredilerle ilgisi olmayan birtakım isteklerde bulunmuştur. Örneğin, Endonezya ile yapılan pazarlıklarda otomobil ve uçak imalatı projesinden vazgeçilmesi ön şart olarak koşulmuştur.

Yukarıda verilen bütün bu örnekler dış borçların maliyetlerinin görünenden daha karmaşık olduğunu göstermektedir. Bu durum, dış borç stoku fazlaca kabarık olan Ülkemiz insanının da geleceğe iyimser bakmasını engellemektedir⁴⁴.

⁴⁴ A.T.Adıyaman, a.g.m. , s.37-43.

II.2.8. Türkiye'nin Dış Borç Stokunun Genel Profili

Bu bölümde, 2006 yılında (birinci çeyreği itibariyle) 185.019 milyon doları bulan toplam dış borç stokumuzun 2000–2006 (Birinci çeyreği itibariyle) dönemini baz alarak, borçları; vadelerine, borçlularına, alacaklılarına ve döviz kompozisyonuna göre tasnif ederek çizelgeler yardımıyla dış borçlarımızın analizini yapmaya çalışacağız.

II.2.8.1. Vadelerine Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Çizelge.12 de görüldüğü üzere 2000 yılı sonunda 118.503 milyon dolar olan dış borcumuz 2005 yılı sonunda 170.594 milyon dolar, 2006 yılının ilk çeyreği itibariyle de 185.019 milyon dolara ulaşmıştır. Toplam stok içinde kısa vadeli borçların payı 2000 yılında %23,9 iken büyük bir düşüş göstererek 2001 yılında %14,4 ve 2002 yılında da %12,6'ya gerilemiştir. Ancak, 2002 yılından sonra kısa vadeli borçların yeniden artış trendine girmesi de ilgi çekicidir. Bu artış tamamen özel sektör dış borçlanmasından kaynaklanmaktadır. Zira, kamunun kısa vadeli dış borç stoku bulunmamaktadır. Orta ve uzun vadeli borçlar ise istikrarlı bir biçimde artmıştır. Orta ve uzun vadeli borçlarda son dönemdeki artış içinde IMF'den kullanılan kaynakların büyük bir payı vardır. 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam borç stokumuzun %22,3'ünü kısa vadeli, %77,7'sini ise orta ve uzun vadeli borçlar oluşturmaktadır.

Çizelge 12: Vadelerine Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Kısa Vade	Orta-Uzun Vade	Stokun Vade Yapısı (%)	
				Kısa Vade(%)	Orta-Uzun Vade(%)
2000	118.503	28.301	90.202	23,9	76,1
2001	113.560	16.403	97.157	14,4	85,6
2002	130.164	16.424	113.740	12,6	87,4
2003	145.000	23.013	121.987	15,9	84,1
2004	162.261	32.569	129.692	20,1	79,9
2005	170.594	38.218	132.376	22,4	77,6
2006*	185.019	41.210	143.809	22,3	77,7

*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle

Kaynak: Ahmet Turan ADIYAMAN.” *Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:62, Ankara, [t.y], s.34.

II.2.8.2. Borçlulara Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Çizelge.13’den de izlenebileceği üzere 2006 yılı ilk çeyreği itibariyle 185.019 milyon dolarlık toplam dış borç stokunun 84.464 milyon doları Merkez Bankası dahil kamu sektörü borcu, 100.555 milyon doları ise özel sektör borcudur. Kamu sektörü borcundaki son dönem artışların hemen hepsi IMF kredilerinden kaynaklanmaktadır. Özel sektör borcunun 2001–2003 döneminde az olmasının nedeni, 2001 ekonomik krizidir. Kriz sonucu özellikle de finansal kuruluşların borçlarında büyük düşüş olmuştur. Özel borçlar 2003 yılından sonra yeniden hızlı bir artış eğilimi içine girerek 2005 yılında kamu borcunu geçmiştir. Bunun nedeni ise, hem 2005 yılında kamu borcundaki azalma, hem de özellikle finansal olmayan özel kamu kuruluşlarının borçlanmasındaki artıştır. Bu yılda özel sektörün dış borç stoku hızla artarken hem kamunun hem de Merkez Bankası’nın dış borç stoku azalmıştır. Dikkati çeken en önemli gelişme ise, hem bankaların hem de banka dışı kesimlerin dış borç stokundaki büyümeleridir.

Çizelge 13: Borçlulara Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	Toplam Dış Borç Stoku (Milyon \$)	Kamu*	Özel	Stokun Vade Yapısı (%)	
				Kamu (%)	Özel (%)
2000	118.503	62.703	55.801	52,9	47,1
2001	113.560	70.421	43.139	62,0	38,0
2002	130.164	85.584	44.581	65,8	34,2
2003	145.000	93.842	51.157	64,7	35,3
2004	162.261	95.205	67.056	58,7	41,3
2005	170.594	83.542	87.052	49,0	51,0
2006**	185.019	84.464	100.555	45,7	54,3

*Merkez Bankası dahil kamu sektörü toplamı
**2006 yılı birinci çeyreği itibariyle

Kaynak: Ahmet Turan ADIYAMAN.” *Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*”, **Sayıstay Dergisi**, Sayı:62, Ankara, [t.y], s.35.

II.2.8.3. Alacaklılara Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Çizelge:14 , dış borçların alacaklı yapısını göstermektedir. Bu çizelge incelendiğinde, alacaklılarımızın çok önemli bir kısmının resmi niteliği olmayan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Uluslararası kuruluşları da sayarsak toplam borç stokumuzun 2006 birinci çeyreği itibariyle sadece % 16,9’u resmi nitelikli borçlardan oluşmaktadır. Resmi nitelikli borçlardan da, hükümet kuruluşlarına olan borçlar son yıllarda sürekli azalırken, uluslararası kuruluşlara olan borçlar 2000 yılından 2006 yılına kadar iki kat artmıştır. Bunun nedeni ise, özellikle son dönemlerde IMF’den sağlanan kredilerin artmasıdır. Bu durum, aynı zamanda küresel mali ilişkilerin ulaştığı boyutu göstermesi bakımından da dikkat çekicidir. Yurt dışı piyasalara ihraç ettiğimiz tahviller 2000–2005 döneminde toplam borç stokunun artış hızıyla aynı oranda artış göstererek 2000 yılında toplam stok içindeki payı ile 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam stok içinde payı aynı oranda olup, % 18,4 civarındadır.

Çizelge 14: Alacaklılara Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	Uluslararası Kuruluşlara Olan Borçlar	Hükümet Kuruluşlarına Olan Borçlar	Tahvil İhraçları	Özel Kesime Olan Diğer Borçlar	Toplam Borç Stoku (Milyon \$)
2001	22.005	8.524	21.031	61.999	113.560
2002	30.756	9.249	23.595	66.564	130.164
2003	33.169	9.412	27.112	75.306	145.000
2004	32.249	8.728	30.079	91.205	162.261
2005	24.868	7.075	31.571	107.080	170.594
2006*	2III.4.26	6.864	34.118	120.611	185.019

*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle

Kaynak: Ahmet Turan ADIYAMAN.” *Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*”, Sayıştay Dergisi, Sayı:62, Ankara, [t.y], s.36.

II.2.8.4. Döviz Kompozisyonuna Göre Dış Borç Stokunun Yapısı

Dış borçlarımızın döviz kompozisyonu, Çizelge:15’de gösterilmektedir. Bu çizelge incelendiğinde, dış borç stokumuz içinde en önemli kalemin Amerikan Doları cinsinden borçlanmalar olduğu görülmektedir. 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle toplam dış borç stokunun % 56,3’ünü ABD Doları cinsinden borçlanmalar oluşturmaktadır. Stokun % 31,3’lük kısmını ise Euro cinsinden borçlanmalar oluşturmaktadır. Diğer para birimleri cinsinden yapılan borçlanmaların toplam içindeki miktarı ise, sürekli azalma eğilimindedir. Toplam stokun % 90’ına yakınının sadece ABD Doları ve EURO cinsinden olması ise kur değişmelerinin borç stokunu olumsuz olarak etkilemesi açısından risklidir⁴⁵.

⁴⁵ İbid. , s.33-36.

Çizelge 15: Döviz Kompozisyonuna Göre Dış Borç Stokumuz

Yıllar	USD	Alman Markı	Euro	Japon Yeni	SDR	Diğer	Toplam (Milyon \$)
2000	64.359	23.132	14.813	7.447	4.186	4.566	118.503
2001	57.266	826	34.163	5.176	14.106	2.024	113.560
2002	60.996	0	39.853	5.312	22.018	1.987	130.165
2003	66.212	0	48.188	4.516	24.012	2.071	144.999
2004	79.201	0	54.848	III.4.42	21.447	3.323	162.261
2005	93.387	0	54.420	2.789	14.653	5.345	170.594
2006*	104.113	0	57.914	2.657	12.981	7.354	185.019

*2006 yılı birinci çeyreği itibariyle

Kaynak: Ahmet Turan ADIYAMAN.” *Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*”, Sayıştay Dergisi, Sayı:62, Ankara, [t.y] , s.36

II.2.8.5. Dış Borçlanmayla İlgili Rasyolar ve Ülkemizin Durumu

II.2.8.5.1. Toplam Dış Borç/GSMH

Bu rasyo genellikle bir ülkenin kredibilitesinin ölçülmesinde kullanıldığı gibi, risk ve borç yükü analizinde de genel bir ölçüt olarak değerlendirilmektedir. Dünya Bankası ve IMF tarafından da kabul edilen bazı eşikler mevcuttur. Oran % 30–50 arasında ise ülke orta derecede borçlu, % 50'nin üzerinde ise o ülke borçlu olarak kabul edilmektedir. Çizelge:16'da gösterildiği gibi, ülkemizde bu oran 2000 yılı sonu itibariyle % 59,3 olarak gerçekleşmiş daha sonra 2001 kriziyle birlikte bu oran artarak, 2001 yılında % 77,9, 2002 yılında ise % 72 olarak gerçekleşmiştir. Daha sonraki yıllarda GSMH'daki büyümeyle birlikte düşme eğilimine giren bu oran, 2005 yılı sonu itibariyle % 47,5 olarak gerçekleşmiştir.

Bu rasyoya göre yıllarca çok borçlu bir ülke konumunda olan ülkemiz 2004 ve 2005 yılındaki büyümeyle birlikte 2005 yılı itibariyle orta dereceli borçlu ülke konumuna yükselmiş bulunmaktadır.

Çizelge 16: Türkiye'nin 2000–2005 Dönemi Dış Borçluluk Rasyoları

Yıllar	GSMH (cari fiyat) (milyon \$)	Dış Borç Stoku (milyon \$)	İhracat (FOB) (milyon \$)	Dış Borç Servisi (milyon \$)	Dış Borç Faiz Servisi (milyon \$)	D.Borç Stoku/ GSMH (%)	D.Borç Stoku/ İhracat (%)	D.Borç Servisi/ İhracat (%)	D.Borç Faiz Servisi/ İhracat (%)
2000	200.002	118.503	27.775	21.939	6.301	59,3	426,7	79,0	22,7
2001	145.693	113.560	31.334	24.623	7.134	77,9	362,4	78,6	22,8
2002	180.892	130.164	36.059	28.852	6.402	72,0	361,0	80,0	17,8
2003	239.235	145.000	47.253	27.808	6.987	60,6	306,9	58,8	14,8
2004	299.475	162.261	63.167	30.482	7.142	54,2	256,9	48,3	11,3
2005	360.876	170.594	71114.72	36.392	7.953	47,3	232,2	49,5	10,8
2006*	-	185.019	74.659	34.946	8.050	-	247,8	46,8	10,8

*2006 yılı birinci çeyreği itibarıyla

Kaynak: Ahmet Turan ADIYAMAN." *Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*", **Sayıstay Dergisi**, Sayı:62, Ankara, [t.y], s.32.

II.2.8.5.2. Dış Borç Stoku/İhracat Rasyosu

Bir ülkenin borçluluk durumunu ve ayrıca, dış borç ödeme kapasitesini gösteren bu rasyo, ihracat gelirlerinin toplam borç stoku üzerindeki uzun dönemli etkileri konusunda bilgi edinmek için de kullanılmaktadır. Oranın, %165–275 arasında olması halinde ülke orta derecede borçlu, %275'i aşması halinde ise, ülke çok borçlu olarak kabul edilmektedir. Çizelge:16'ya baktığımızda 2000 yılında % 426,7 olan bu oran daha sonra ihracatımızdaki artış nedeniyle düşme eğilimine girmiş ve ülkemiz çok borçlu bir ülke konumundan, 2004 yılı sonu itibarıyla bu oranın %256,9 olarak gerçekleşmesiyle orta dereceli borçlu ülke konumuna yükselmiştir. 2006 yılının birinci çeyreği itibarıyla de bu oran %247, 8 civarındadır.

II.2.8.5.3 Toplam Dış Borç Servisi/İhracat Rasyosu

Bir ülkenin, dış borç yükünün değerlendirilmesinde ve çok borçlu olup olmadığının ölçülmesinde kullanılan bir orandır. Dış borç karşılama oranı olarak da adlandırılan bu oran, dış borçlanma dahil, ülkenin uluslararası likidite sorunlarının analizinde önemli bir kriterdir. Oranın büyük değer alması, ülke ihracat gelirlerinin dış borç giderlerini karşılama oranının küçülmesi demek olduğundan, bu durumda borçlu

ülkenin dış borç yükümlülüklerini yerine getirebilme gücünün zayıfladığını göstermektedir. Oranın küçük değer alması ise, ülkenin ödemeler dengesinde bir iyileşme ve buna bağlı olarak da ülkenin dış borç ödeme gücünde bir artış görüldüğü şeklinde yorumlanmaktadır. Bu oran, %18–30 arasında ise, o ülke orta derecede borçlu, %30'u aşması halinde ise, çok borçlu olarak kabul edilmektedir. Çizelge 16'daki veriler ışığında bu rasyoyu ülkemiz açısından irdelediğimizde, 2000 yılında % 79 olan bu oran, 2006 yılı birinci çeyreği itibariyle % 46,8'e düşmüşse de, bu rasyo açısından ülkemizin halen çok borçlu bir ülke konumunda olduğu görülmektedir.

II.2.8.5.3. Dış Borç Faiz Servisi/İhracat Rasyosu

Bu oran daha çok dış borçlanmanın maliyetini ölçmede kullanılır. Oranın % 12–20 arasında seyretmesi ülkeyi orta derecede borçlu, %20'nin üzerinde gerçekleşmesi ise ülkeyi çok borçlu kılmaktadır. Bu oranın yorumlanmasında ayrıca, dış borç faiz servisi ve ihracatın artış hızını da göz önünde bulundurmak gerekir. Çizelge 16'ya baktığımızda ülkemizin borçluluk seviyesiyle ilgili en iyimser rasyonun bu rasyo olduğu görülmektedir. Çizelgeye göre 2000 yılında çok borçlu gözükken ülkemiz 2002 yılında orta dereceli ve 2005 yılı sonu itibariyle de az borçlu ülke konumuna yükselmiş bulunmaktadır.

Çizelgedeki veriler ışığında, bütün rasyolar ortak değerlendirildiğinde ülkemizin 2000- 2004 yılları arasında çok borçlu bir ülke konumunda olduğu, 2005 ve sonrasında ise orta dereceli borçlu ülke konumuna terfi ettiği söylenebilir. Nitekim incelenen dört rasyodan üçü açısından Türkiye şu anda orta dereceli borçlu, biri açısından ise çok borçlu bir ülke konumundadır. Tabi ki bunun nedeni borç stokumuzdaki herhangi bir azalma değildir. Borç stokumuz yıllardan beri sürekli arttığı gibi yine bu dönemlerde de artmaya devam etmiştir. Orta dereceli ülke konumuna yükselmemizin asıl sebebi, son yıllarda ülkemizin büyüme oranlarının yüksek seviyelerde olması ve özellikle ihracatımızın artması, bu artışların da borç yükünün azalmasını sağlamasıdır⁴⁶.

⁴⁶ İbid., s.31-33.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İSTİKRAR PROGRAMLARI ve IMF

Türkiye'nin uygulamış olduğu IMF politikaları, istikrar programları çerçevesinde olduğundan, çalışmamızın bu bölümünde istikrar programlarına değinmemizde fayda vardır.

III.1.Ekonomik İstikrar Programları

İstikrar programları bir ülkede ekonomik istikrarın ve dengeli ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi için uygulamaya konulan programlardır. Her ülkenin kendi ekonomik bünyesine uygun tarzda hazırlanan ve uygulamaya konulan istikrar programları; ülkenin kendi ekonomik otoriteleri tarafından hazırlanabildiği gibi, uluslararası finans kuruluşları tarafından da hazırlanabilmektedir.

Uluslararası finans kuruluşu olarak IMF üye ülkelerin döviz açıklarının kapatılması ve dış dengenin sağlanması amacıyla kurulmuştur. Bununla birlikte; özellikle 1980 sonrası dönemde bu duruma üye ülkelerde ekonomik istikrarın sağlanması olgusu da eklenmiş ve IMF'nin üye ülkelerdeki görev, rol ve sorumlulukları artmaya başlamıştır. IMF tarafından üye ülkelerdeki ekonomik koşullara göre uygulamaya konulan istikrar programları; bu kuruluşa verilen niyet mektupları çerçevesinde gerçekleştirilir. IMF'nin üye ülkede ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla niyet mektubu doğrultusunda uygulamaya koyduğu istikrar programının finansmanın kredi şeklinde IMF tarafından sağlanması da bu kuruluşa has bir özelliktir⁴⁷.

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrar programları genellikle ödemeler dengesini iyileştirme, kamu açıklarını azaltma ve enflasyonu düşürme gibi geniş anlamda makroekonomik amaçları gerçekleştirmeye yöneliktir. Bir başka deyişle stabilizasyon programlarının temel amacı, var olan kaynaklar ile değişen ihtiyaçlar arasındaki bozulan dengeyi kurmak ve ekonomiyi yeniden yönlendirmektir. Programları gerekli kılan, içsel ya da dışsal kökenli, geçici ya da kalıcı olduğunun bilinmesi programların hazırlık, uygulama ve sonuç aşamaları için önemlidir.

⁴⁷ Ener ve Demircan, a.g.e., s.45

İstikrar deneyimleri üzerine tarihsel bir perspektiften bakılacak olursa, onar yıllık periyotlar itibariyle programların ortak özellik taşıdığı görülmektedir. Örneğin 1970'lerde Arjantin, Şili ve Urugay'da askeri hükümetler tarafından uygulanan programlar Ortodoks özellikler taşımaktadır. 1980'lerde uygulanan programlar ise (Arjantin-1985 Australya Planı, Brezilya-1986 Cruzado Planı, İsrail-1985 Planı ve Meksika-1988 Planı gibi) heteredoks özellikler taşımaktadır. Bu uygulamaların tümünde kur politikasından bir şekilde yararlanmışlardır.

III.1.1.Ortodoks İstikrar Programları

İstikrar programları içsel ya da dışsal sebeplerle ekonomide bozulan arz-talep dengesini yeniden kurmayı ve bunun yansıması olarak ortaya çıkan ekonomik problemleri (yüksek enflasyon, cari açık gibi) çözmeyi hedeflediği için, programların içerdiği politikalar talep yönlü ve arz yönlü politikalar olmak üzere iki gurup altında incelenmektedir. Bu politikalar arasındaki fark, iyileşmenin talebi kısıtlayarak mı yoksa arzı genişleterek mi sağlanacağıdır.

Talep yönlü politikalar fazla talep baskısını nihai talep baskısını azaltarak düşürmeye çalışırlar. Bu politikalar, geleneksel makro ekonomik politikalar sayılan sıkı maliye, para ve kredi politikalarından oluşmaktadır. Ana hedef nihai talep düzeyini kontrol altına almaktır.

Arz yönlü politikalar ise, reel mal ve hizmet hacmini artırmayı hedeflemektedir. Bu politikalar çok çeşitli olmakla birlikte genel olarak iki grupta incelenebilir:

1-Üretim araçlarını (sermaye, emek vb.) daha etkin bir biçimde kullanıp kapasite kullanımını arttırarak üretim seviyesini artırmayı amaçlayan politikalarlardır. Bu tip politikalar, uygulanan fiyat ve kur politikalarının, monopollerin, vergi ve sübvansiyon politikalarının, ticaret kısıtlarının ekonomide yarattığı bozulmayı (distortion) düzeltmeyi amaçlar.

2-Yeni kapasite oluşturarak ve uzun dönem tam kapasite-üretim dengesini, toplam talep dengesini de kontrol ederek kurmayı amaçlayan politikalar ise yatırım tasarruf teşviklerini, eğitim ve teknolojik gelişmeyi içermektedir.

Kesin bir çizgiyle ayrılmamakla birlikte, arz ve talep yönlü politikalar arasındaki en önemli fark, arz yönlü politikaların çoğunlukla mikroekonomik özellikler taşıması ve

sektörel öncelikleri dikkate alması, talep yönlü politikaların ise makroekonomik karaktere sahip olmasıdır. Ayrıca arz yönlü politikaların talep yönlü politikalara göre daha uzun uygulama sürecine ihtiyacı vardır. Bu politikalar birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Bir politika demetinin yarattığı olumsuz etkiler diğer bir politika demeti ile azaltılabilmektedir. Örneğin talep politikalarının üretim ve işsizlik üzerinde yarattığı deflasyonist etkiler, arz yönlü politikalar ile azaltılıp desteklenebilir.

Ortodoks kökenli istikrar programlarının, paracı ve neo-klasik iktisat görüşlerinin bileşiminden oluştuğu ifade edilebilir. Paracı yaklaşımının pek çok teorisini içinde barındıran bu tip istikrar programlarında, gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyon ve ödemeler bilançosu açıklarının en önemli nedenlerinden biri, talep fazlası olarak görülmektedir. Bunun yanında ekonomik istikrarsızlığa neden olan diğer etkenler; para arzındaki artışlar, kamu kesiminin neden olduğu açıklar, sübvansiyon uygulamaları ve aşırı değerli döviz kuru olarak sıralanabilir.

İstikrar programları temelde, içsel ve dışsal nedenlerle bozulan arz-talep dengesini yeniden oluşturmayı hedeflemektedir. Bu amaçla programların içerdiği politikalar arz yönlü ve talep yönlü politikalar olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Talep yönlü olanlar talep üzerindeki baskıyı, nihai talebi azaltarak ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Arz yönlü olanlar ise mal ve hizmet hacmini reel olarak arttırmayı amaçlamaktadır. Arz ve talep yönlü politikalar arasındaki farka genel hatlarıyla bakılırsa, arz yönlü politikaların çoğunlukla mikro ekonomik özellikler taşıdığı ve sektörel özellikleri dikkate aldığı, talep yönlü politikalara göre daha uzun uygulama sürecine ihtiyacı vardır. Bu politikaların birbirlerini tamamlayıcı nitelikte politikalar olduğu da söylenebilir. Ortodoks istikrar programları da yukarıda ifade edilen politikaların bileşiminden oluşan programlardır. Makro dengenin sağlanması reel ve parasal denge ile gerçekleşmektedir. Parasal denge genel fiyat istikrarını (mal, hizmet fiyatları, üret, kur v.b) içerdiği için, reel dengenin dışında fiyat dengesinin de kurulması önemlidir.

Ortodoks istikrar programlarının en önemli özelliği, doğrudan ücret ve fiyat kontrollerine gidilmeden talep yönüne ağırlık verilmesidir. Ortodoks istikrar programlarının olmazsa olmaz koşulu, maliye politikası ayarlamasıdır. Bu şekilde, kamu kesiminin merkez bankasına başvurusu sınırlanarak para arzının büyümesi

önlenmektedir. (Başka bir ifade ile maliye politikası ayarlaması kendiliğinden paranın nominal çapa olarak kullanılmasını istememektedir). Parasal büyüme hedefleri, bütçe açığını azaltmayı amaçlayan bir programa eşlik edebilir ya da etmeyebilir. Ancak maliye politikası ayarlaması, parasal büyüme hedefi belirlemeye yeterli olmayacağı için, düşük enflasyon ve kamu sektörü borçlarının ödenebilirliği ile bağdaşan bir parasal büyüme oranının da belirlenmesi gerekmektedir.

Böylece Ortodoks istikrar programları maliye politikasını ayarlarken, nominal çapa olarak, parasal büyüme oranını da seçmesi gerekmektedir. Bunun yanında diğer bazı ortodoks programları da maliye politikası ayarlaması ile birlikte, döviz kuru hedefi de seçilebilmektedir. Bu durumda parasal büyüme oranı için bir hedef belirlenmemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, para bazlı Ortodoks programlar büyük oranda uygulanmıştır⁴⁸.

Ortodoks iktisat programları daha çok hiperenflasyonla mücadele etmek için kullanılır ve genellikle IMF destekli politikalardır. Dünyada uygulanan pek çok Ortodoks istikrar programının başarısızlıkla sonuçlandığı, sosyal ve politik karışıklıklara neden olduğu da iddia edilmektedir. Ortodoks istikrar programının başarısızlıkla sonuçlandığı sosyal ve politik karışıklıklara neden olduğu da iddia edilmektedir. Ortodoks istikrar programlarının bir kısmının uygulaması, askeri müdahalelere de tanıklık etmiştir. Bu tip programların, reel ücretlerde gerilemeye yol açması, ücretliler ve küçük işletmeler üzerine büyük yük bindirmesi, toplam talepte düşüş ve GSMH'da daralmaya neden olması v.b.sonuçlardan dolayı, uygulanması demokratik koşulları zorlamaktadır.

Ortodoks modellerde, yüksek enflasyon ve ödemeler bilançosunun başlıca nedenleri olarak; para arzındaki yüksek oranlı artışlar, aşırı değerli döviz kuru ve kamu kesimi açıkları gelmektedir. Ortodoks istikrar programları, kamu harcamaları, döviz kuru ve para arzının birlikte ele alınması ile sıkı para politikasından oluşmaktadır. Sıkı para politikası uygulamasının en önemli nedeni, enflasyonun kaynağının parasal genişlemeye bağlı olmasının kabul edilmesidir. Ortodoks kökenli istikrar

⁴⁸ Sema Bahçeci."Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi," Temmuz 1997,Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, DPT, Temmuz 1997, s.1–28 <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikrar.html>, (29.10.2008).

politikalarında, enflasyon ve dış açığının önemli bir kaynağının bütçe açığı olduğu ifade edilmektedir. Bu amaçla kamu açıklarının giderilmesini öngören modelde, sıkı para politikası önerilmektedir. Ödemeler bilançosu açıklarını gidermede devalüasyon önerisinin gerekçesinde ise mal ve hizmet ihracatının artırılması ve ithalatın azaltılması beklentisi gelmektedir.

Kısaca Ortodoks istikrar programları, talep yanlı olarak para arzının büyüme oranının kısıtlanmasını, daha yüksek faiz oranlarını, piyasa mekanizmasına daha fazla güvenilmesini, kamu harcamalarının sınırlandırılmasını ve vergi artırımlarını, arz yanlı olarak kapasite kullanımlarının arttırılmasını, sübvansiyonların kaldırılmasını, tasarruf-yatırım teşviklerini içermektedir. Ortodoks istikrar programlarının en önemli özelliği ücret ve fiyat kontrollerine gidilmeden talep yönetimine ağırlık verilmesidir. Olmazsa olmaz koşulu ise, maliye politikası uygulamasıdır. Böylece kamu sektörünün merkez bankasına başvurması sınırlanmakta ve para arzının büyümesi durdurulmaktadır. Başka bir ifadeyle, maliye politikası ayarlaması yoluyla kendiliğinden paranın nominal çapa olarak kullanılması istenilmektedir. Ancak maliye politikası ayarlaması parasal büyüme hedefi belirlemeye yetmeyeceği için, düşük enflasyon ve kamu sektörü borçlarının ödenebilirliği ile bağdaşan bir parasal büyüme oranının belirlenmesi gerekir. Böylece Ortodoks istikrar programları ile maliye politikası ayarlanırken nominal çapa olarak parasal büyüme oranının seçilmesi gerekir. Diğer tip Ortodoks programlar maliye politikası ayarlaması ile birlikte döviz kuru yolunu hedef seçmektedir.

III.1.2. Heterodoks İstikrar Programları

Heterodoks istikrar programları, fiyat ve ücret kontrollerini kapsayan gelir politikalarından oluşmaktadır. Hiperenflasyonu kısa sürede durdurmak temel amaçtır. Bu tip programlarda kullanılan başlıca politika araçları; fiyat ve ücretlerin dondurulması, sabit döviz kurunun seçilmesi, bütçe disiplinin sağlanması ve parasal reformlardan oluşmaktadır. Ortodoks istikrar programlarının kullandığı araçlar yanında gelirler politikası araçlarını da içeren heterodoks politikalar şok önlemleri de benimsemesi nedeniyle heterodoks şok olarak da adlandırılmaktadır.

Heterodoks istikrar programları, enflasyonu düşürmede Ortodoks programlara göre daha etkilidir. Enflasyon oranı heterodoks programların başında hızla düşerken

Ortodoks programlarda daha yavaş düşmektedir. Heterodoks programların uzun dönemde başarılı olabilmesi ise mali dengenin sağlanmasına (Ortodoks büyüme) bağlıdır. Heterodoks programlar 1980'li yılların başına kadar uygulanmıştır. Ancak kalıcı bir başarı sağlayamadıkları için Ortodoks programlarla birlikte uygulanmaya başlamıştır. Mali disiplinin sağlanması ve reel dengelerin kurulması Ortodoks programlarla sağlanırken, fiyatlar arasındaki dengesizliklerin giderilmesi heterodoks programlarla sağlanmaktadır.

Heterodoks istikrar programları sıkı maliye politikası uygulanmasını gerektirmektedir. Hiperenflasyonun yaşandığı ülkelerde halkın geleceğe yönelik enflasyon beklentisi kötümser olacak ve enflasyonla ilgili kötümser beklentiler gelecekte enflasyonun aşamalı olarak indirilmesini güçleştirecektir. Bu nedenle Heterodoks programlar ile ücret ve fiyat dondurmalarına kadar varan şok önlemlerle hiperenflasyon ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Ücret ve fiyatların dondurulması, döviz kurunu da sabitleştirmektedir. Bu uygulamaya “çıpa” da denilmektedir. Eğer yurt içindeki enflasyon oranı istenilen düzeye indirilemezse döviz kurunun sabit duruma gelmesi ülkenin ihracatına zarar verebilmektedir.

IMF kökenli Ortodoks istikrar politikalarında izlenen stratejiler açısından bakıldığında; reel ücretlerin düşürülmesi (aktif ya da pasif) öngörülmekte, fiyat kontrollerine karşı çıkılmakta, fiyatların serbest bırakılması önerilmektedir. Ayrıca Ortodoks programlar, sıkı para politikası uygulamakta ve maliye politikasını (kamu açıklarını azaltmak ya da tamamen kaldırmak öngörülmektedir) ise tavsiye etmektedir.

Heterodoks istikrar programlarında ise en azından ilk dönemde ücretlerin dondurulmasına ve fiyat kontrollerine gidilmesi öngörülmektedir. Fiyat kontrollerine gidilmesi riskli bir kardır, karaborsanın ortaya çıkmasına da neden olabilir. Bu nedenle heterodoks programların başarısı için halkın beklentisi de çok önemlidir. Sıkı maliye politikasını öngören heterodoks istikrar programları, özellikle ikinci aşamada daha genişletici para politikasına olanak tanımaktadır⁴⁹.

⁴⁹ M. Ener ve E.S.Demircan, a.g.e., s.48-51.

Ortodoks ve heteredoks istikrar programlarını karşılaştırdığımızda şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

- GSMH'nın büyüme oranı önemli ölçüde düşmektedir,
- Endüstriyel büyüme oranı düşmektedir,
- Ekonomide resesyon ve işsizlik oranı düşmektedir,
- Süredurumsal enflasyon olgusunu göz ardı etmektedir.

Heteredoks şok programları izlendiğinde en azından yürürlüğe konan programın ilk safhasında Ortodoks büyüme oranına göre daha büyük büyüme oranı, daha az işsizlik gözlenmektedir. Bunda Heteredoks programlarda izlenen gelirler politikası sonucu yurtiçi talep düzeyinin çok fazla düşmemesi önemli rol oynamaktadır.

Ortodoks politikalara karşı ücret ve fiyat kontrollerini içeren Heteredoks politikaların geliştirilmesinin en önemli nedeni istikrar politikalarının yürürlüğe konduğu sırada alınan devalüasyon kararına ya da daha önce aşırı değerlerinin ülke parasının (ülkeye yüksek faiz nedeniyle kısa vadeli yabancı para-sıcak para girişi sonucu) değerini önemli ölçüde yitirmesine ve kamu iktisadi kuruluşlarının ürettiği mal ve hizmetlere yapılan önemli miktarda zam sonucu piyasada bütün mal ve hizmetlerin fiyatlarında önemli artışlar olmaktadır. Böylece Ortodoks istikrar önlemleri ekonomiyi serbest piyasa koşullarına yaklaştırırken maaş, ücret, kira gibi sözleşmeye bağlanmış gelirler reel olarak düşmektedirler.

İşte heterodoks politikalarda bir süre fiyatlar da dondurulduğundan ve de fiyatların artış oranı kontrollü olduğundan istikrar programının sabit ve sözleşmeli gelirler üzerindeki etkisi biraz hafiflemektedir⁵⁰.

III.1.3. Monetarist İstikrar Programları

Monetarist görüş İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Chicago Üniversitesi iktisatçılarından Milton Friedman ve öğrencileri tarafından geliştirilmiştir. Keynesgil maliye politikasına karşı bir görüş olarak geliştirilmiştir.

⁵⁰ İlker Parasız. **İktisadın ABC'si**, Ezgi Kitapevi Yayınları, 6.Baskı, Eylül 2004, s.234-236.

1929 Ekonomik Bunalımından sonra ve özellikle de İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde, maliye politikası araçları ile yönlendirilen talep yanlı para politikaları uygulamaları, sadece, faiz oranlarını yeterli bir ekonomik büyüme trendinin sürdürülmesini kolaylaştıracak düzeyde tutmak amacıyla sınırlı tutulmuştur.

Monetarist görüş özellikle para arzı üzerinde yoğunlaşmıştır. Friedman para arzının sabit bir büyüme kuralına göre belirlenmesini esas almıştır. Özellikle, para arzı artışlarının yavaş yavaş azaltılması, sert ve ani ayarlamalardan kaçınılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Monetaristlere yeniden formüle edilen miktar teorisine göre, genel ekonomik istikrarsızlığının temel nedeni parasal faktörlerdir. Ekonomik istikrarın sağlanması için gerekli koşul, bizzat parasal istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Bu nedenle devlet merkez bankasının görevini yerine getirmesine olanak vermelidir. Bu görüş, para otoritelerine çok sınırlı ve uygulama koşulları kesin yetkilerin verilmesini öngörür. Ancak bu şekilde ekonomik durumda iyileşme olabileceğine inanılmaktadır. Bunun için kurumsal yapılanma öngörülmektedir. Buna göre ilk olarak Merkez Bankası bağımsız hareket edebilmeli, ikinci olarak da sadece yasama gücünün denetimine bırakılması gerekmektedir. Friedman, fiyat artışlarının kaynağını dolaşımda çok miktarda paranın bulunmasına bağlamıştır. Bu nedenle, enflasyon parasal bir olgudur ve ekonomik birimlere gizli olarak kamu otoritelerinin ödediği bir vergidir. Para miktarındaki artışın doğrudan doğruya, fiyat yükselişine sebep olması nedeniyle, faiz oranlarında da ayarlama gereklidir. Bu nedenle, enflasyonla mücadelede para politikası enflasyon oranının yüksekliğine göre, dikkatli bir biçimde yürütülmelidir. Bu çerçevede, para arzı artışlarının yeterli bir zaman dilimi içinde hassas ayarlamalarla gerekli düzeye getirilmesi öngörülmektedir. Ortodoks istikrar paketini benimseyen monetarist yaklaşım, kullandığı politika araçları, para arzının kontrolü, kamu açıklarının azaltılması, döviz kuru ve fiyatların serbest bırakılması ve sübvansiyonların kaldırılması şeklinde özetlemek mümkün olmaktadır. Güney Amerika ülkelerinde 1950'li-60'lı yıllarda uygulanan monetarist politikalar, kısa sürede enflasyon oranlarını düşürmesine rağmen başarısızlıkla sonuçlanmıştır⁵¹.

⁵¹ Ahmet Ay ve diğerleri." *İstikrar Programları ve Uluslar arası Para Fonu İlişkileri*", **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Öneriler**, Ed. Ahmet Ay, **Çizgi kitapevi**, 2007, s.585-586. [diğer yazarlar Ahmet Ay, Savaş Erdoğan, Doğan Uysal'dır.]

II.1.4. IMF Tipi Yapısal İstikrar Programları

IMF programları genellikle Ortodoks istikrar politikası yaklaşımına göre hazırlanmaktadır. IMF tipi programların içerdiği politikalar şu şekilde özetlenir:

III.1.4.1. Döviz Kuru Politikası:

Kur politikası istikrar programlarının vazgeçilmez unsurlarından biridir. Bu politika temelde, devalüasyon yolu ile ihracat artırarak ödemelerde dengesini iyileştirmek amacını taşımaktadır. Ancak devalüasyon yolu ile ihracat artışında, ihracata konu olan malların talep esnekliğinin de önemli olduğu unutulmamalıdır.

III.1.4.2. Sıkı Para Politikası:

Yurt içindeki enflasyonun kontrol edilmesi ve toplam talebin daraltılması için sıkı para politikası uygulanmaktadır. Bu amaçla, bankaların verdiği kredi hacmi ve toplam para arzı kontrol edilmektedir. Bunun yanında, faiz oranları yüksek tutularak mümkün olduğu kadar sermaye kaçışının önlenmesine çalışılmaktadır.

III.1.4.3. Maliye Politikası:

Maliye politikası da IMF kökenli istikrar politikalarının önemli bir aracıdır. Buradaki temel amaç; vergilerdeki artış, kamu harcamalarının kısılması, sübvansiyonların azaltılması v.b. yollarla mümkün olduğu kadar toplam talep üzerindeki baskıları kaldırmak ve bütçe açığını kapatmaya çalışmaktır.

III.1.4.4. Serbest Dış Ticaret Politikası

Dış ticareti serbestleştirmeye yönelik politikalar içerisinde başlıcalar, ithalat üzerindeki tarifelerin düşürülmesi, sermaye hareketleri üzerindeki serbestleşmenin sağlanması ve ihracat teşviklerinin kaldırılmasıdır⁵².

III.2. IMF'nin Kuruluşunun, Görevlerinin ve Yönetiminin İncelenmesi

1929 Dünya Ekonomik Krizi ve İkinci Dünya Savaşından bunalan ülkeler, uluslar arası ilişkileri geliştirerek istihdamı artırmak ve böylece savaşın yaralarını sarmak için arayışlara girdiler. Bu alandaki çabalar sonucunda 1944 yılında Bretton Woods'da (New Hampshire, ABD) 44 ülkenin temsilcilerinin katıldığı bir konferans

⁵² M. Ener ve E.S. Demircan, a.g.e. , s.52-53.

toplandı. Yeni bir uluslar arası para sistemi oluşturma amacıyla bu konferansın sonucunda 1 Temmuz 1944'de Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının (IBRD-Dünya Bankası) kuruluşu kabul edildi. Bu kuruluşlardan IMF, uluslararası para sisteminin işleyişi ile görevliydi. Bretton Woods konferansı ile birlikte ortaya çıkan ve 1944-1973 yılları arasında uygulanan uluslararası para sistemine, "Bretton Woods Sistemi" denildiği gibi, IMF sistemi de denilmektedir.

Bretton Woods sistemi, ayarlanabilir sabit kur sistemidir. Bu sistemin özelliklerini şöyle özetleyebiliriz:

◀ Anlaşmaya katılan ve parasını konvertibl hale getiren üye ülkelerin paralarının ABD doları karşısındaki resmi değeri (kuru) saptanarak, IMF'ye kaydedilmiştir. Altına sabit bir kur üzerinden bağlanan dolara ise, altın karşısında sınırsız bir konvertibilite sağlamıştır. Doların altın karşısındaki değeri ise, "1 dolar=0,88867 gram altın" olarak belirlenmiştir. (1 ons altın=35 dolar'dır).

◀ Anlaşmaya katılan ülkeler, paralarının dolar cinsinden(ve dolayısıyla altın cinsinden) belirlenen kurlarını, aşağı ve yukarı yönde %1 oranını aşmayacak şekilde değiştirebileceklerdi.(Bu oran daha sonra değiştirilerek % ± 2,5'a çıkarıldı). Döviz kurlarının bu sınırları aşması için, üye ülkelerin merkez bankaları, döviz alım-satım yoluyla istikrar sağlayıcı işlemler yapabileceklerdi.

◀ Öte yandan Bretton Woods sistemi, ülkelerin devalüasyon yapmalarını kabul ederek şarta bağlamıştı. Ödemeler bilançosu açık veren bir ülke önce döviz rezervlerini kullanacak, bunun yetersiz kalması halinde IMF'den kredi alacak ve ayrıca para ve maliye politikalarıyla ithalatı kısıcı önlemlere başvurabilecekti. Bu önlemlerle de dış açığı kapatamayan ülke IMF'ye bildirmek kaydıyla % 10 oranında da devalüasyon yapabilecekti. Bu oranı aşan devalüasyon yapabilmesi için IMF'nin onayını almak gerekiyordu.

Bretton Woods sistemi 1955'lere kadar başarılı olmuş ve dünya ticaretinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Ne var ki bazı zayıf noktaları nedeniyle sistem süratle yıprandı. ABD'nin 15 Ağustos 1973'de, doları altına konvertibl olmaktan çıkarmasıyla birlikte sistem çöktü. Uluslararası Para Fonu (IMF) Dünya Bankası ile birlikte, 1944 tarihli Bretton Woods Konferansları'nda kurulmuş ve 1946'da faaliyete geçmiştir.

Uluslararası para sisteminin düzenli bir biçimde işlemlerini sağlamak üzere, geçici olarak ciddi dış ödeme açığı sorunlarıyla karşılaşan üye ülkelere kredi desteğinde bulunmakla görevlidir.

IMF, sabit kurulu Bretton Woods Sistemi'nin yürütülmesinden sorumlu kurum olarak ortaya çıkmıştı. Fakat bu sistemin yıkılışından sonra bugün de uluslar arası parasal ve mali düzeni sağlamakla ilgili görevleri sürdürmektedir.

IMF ile Dünya Bankası'nın üyeleri aynı ülkelerdir. Birisine üye olan diğerine de üye olur. Sovyetler Birliği'nin dağılması, Yugoslavya'nın parçalanması, Çek ve Slovak Cumhuriyetleri'nin ayrı devletler olmaları ve baştan beri Fon'un dışında kalan İsviçre'nin üyeliğe katılmasıyla, 1990'ların ilk yarısında IMF'nin üye sayısında hızlı artışlar olmuştur. Bugün üyelerinin sayısı 180'nin üzerindedir. Bu ülkelerin dünya ticaretindeki payları yüzde 90'ların üzerindedir⁵³.

III.2.1. IMF'nin Görevleri

Uluslar arası para ve mali sistemin işleyişinden sorumlu bir kuruluş olan IMF'nin görevleri zaman içinde gelişme göstermiştir. Bugün bu görevleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- 1) Geçici bir biçimde dış ödeme açığı ve ekonomik istikrarsızlığa sürüklenen ülkelere kısa vadeli kredi sağlamak,
- 2) Mali krize giren ve dolayısıyla ulusal parası yoğun spekülasyona uğrayan ülkelere krizin atlatılması için mali destekte bulunmak,
- 3) Üye ülkelerin uluslar arası ticari bankalara veya resmi kuruluşlara olan ve ödenemeyen borçlarının ortaya çıkması durumunda sorunun çözümü için aracılık yapmak, yeni ödeme planları ve borç erteleme anlaşmalarının hazırlanmasına yardımcı olmak,
- 4) Uluslar arası mali sistemin işleyişine zarar vermesini önlemek üzere üye ülkelerin kur politikalarını gözetlemek ve denetlemek,

⁵³ Zeynel Dinler. **İktisada Giriş**, Ekin Kitapevi, Bursa, 1998, s.502-503.

5) Üye ülkelerde dış ticaret ve kambiyo rejimlerinin liberasyonun özendirici çalışmalarda bulunmak, bu konularda üyelere teknik yardım ve eğitim hizmetleri sunmak,

6) Dünya Bankası ile işbirliği içerisinde üye ülkelerdeki makro ekonomik ve yapısal uyum politikalarına finansal destek sağlamak,

Yukarıdaki belirtilen görevleri uluslar arası para sisteminin işleyişi ve geçici dış ödeme sorunlarıyla ilgili olanlar IMF'nin geleneksel fonksiyonlarıdır. Diğerleri, zaman içerisinde ekonomik ve mali ihtiyaçların gelişmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

III.2.2..IMF Kotaları

IMF üyesi her ülkeye ilk girişte bir kota belirlenir. Üyelerin Fon'la yapacakları mali işlemler ve Fon'un yönetimine katılımdaki ağırlıkları onların kotalarına bağlıdır.

Daha açık bir deyişle, kotalar ülkelerin üyelik katkıları, oy verme hakkı, çekebilecekleri kaynak miktarı ve Özel Çekme Hakları'nın (SDR) dağıtımı gibi yönlerden önem taşır.

1. Üyelik katkısı: Kotalar, her üyenin Fon'a yapacağı mali katkıları gösterir. Ülkeler üye olarak kabul edildiklerinde, kotalarının yüzde 25'i kadar uluslar arası rezerv paralarla (SDR veya onun kapsamındaki sağlam paralarla), yüzde 75'i kadar da kendi ulusal paraları ile IMF'ye ödemede bulunurlar. Daha sonraki kota artışlarında da, artan miktar için yine aynı oranlarda ulusal para ve rezerv paralar cinsinden katkı yaparlar.

Üye ülke kotalarının uluslararası rezerv paralarla ödenen yüzde 25'lik bölümüne "rezerv dilimi" (rezerv tranşı) adı verilir. Fon'un faaliyete geçtiği ilk yıllarda bu miktar, altınla ödendiği için buna "altın tranşı" (gold tranche) deniyordu. 1970'lerden sonra altınla ödeme zorunluluğu kaldırıldı.

Üye ülkelerin farklı paralar cinsinden yaptıkları bu katkılar dolayısıyla Fon, her an çeşitli ulusal paralardan ve SDR'den oluşan bir "havuz" görünümündedir. Ayrıca 1970'lerden önce kotaların yüzde 25'i altınla ödendiği için, kaynakları arasında bir miktar da altın stoku bulunur. Aslında bu kuruluşa "para fonu" adı verilmesi, onun toplanmış olduğu çeşitli ulusal paralar (altın ve SDR dahil) dolayısıyladır.

2. Oy verme ağırlığı: Üye ülkelerin IMF'nin alacağı kararlarda kullanacakları

oyların ağırlıkları aynı değildir. Kullanılacak oyların ağırlığı, ülkelerin kotalarıyla orantılıdır. Buna göre de büyük ülkeler alınacak kararlarda daha büyük bir etkinlik sahibidirler. Oy verme ağırlığı özellikle iki yönden önem taşır: Birincisi, Fon'un temel politika ve uygulamalarına ilişkin kararların belirli bir oy çoğunluğunu gerektirmesidir. Örneğin, kotaların artırılması, yeni SDR yaratılması veya Fon'un altın satışı gibi konularda Güvernörler Kurulu'nun yüzde 85, Fon kredilerinin gider ve faizlerinin belirlenmesinde de yüzde 70 oranında çoğunluk kararına gerek vardır.

İkinci olarak, üyelerin oy verme ağırlığı, onların Fon'un Yönetim Kurulundaki temsilini de etkiler. En yüksek kotaya sahip ülkeler IMF'nin temel yönetim organı olan Güvernörler Kurulu'nda daimi temsilcilik hakkına sahiptirler. Diğer temsilci üyeler ise seçimle gelirler.

3. Fon'dan sağlanacak kredi miktarı: Kotalar üye ülkelerin Fon'dan çekebilecekleri mali kaynakların sınırını da belirler. Diğer bir deyişle, Fon'dan sağlanabilecek kredi miktarı kotalarla orantılıdır.

4. Yeni yaratılan SDR'lerin dağıtım: SDR, aşağıda belirtileceği gibi, mevcut rezervlere ek olarak uluslararası likidite ihtiyaçlarını karşılamak üzere, 1970'de Fon tarafından yaratılmış bir kaynaktır. Yeni SDR çıkartıldığında, bu kaynaklar üyeler arasında Fon'daki kotaları oranında paylaşılır.

Fon yasasına göre kotalar ilke olarak, üye ülkenin ulusal gelir, dış ticaret ve sermaye işlemlerinin hacmi gibi ekonomik ve mali göstergelere göre belirlenir. Uygulanmakta olan kotalar her beş yılda bir gözden geçirilir ve dünya ekonomisinin likidite ihtiyaçlarına göre, gerek görülürse artırılabilir. Bunun için yukarıda belirtildiği gibi, Güvernörler Kurulu'nun yüzde 85 oy ağırlığı ile karar alması gerekir. Nitekim, 1998'de kotaların on birinci kez genel gözden geçirilmesi sırasında Güvernörler Kurulu, mevcut kotaların yüzde 16 oranında artırılmasına karar vermişti.

Çizelge:17'de 30 Nisan 2006 tarihi itibarıyla toplam IMF kotaları gösterilmektedir. Toplam kotalar 217.534,5 milyon SDR'dir. Ükelere göre dağılışa bakıldığında, en yüksek kotaya sahip beş ülkenin payları yüzde olarak şöyledir: ABD (17.1), Japonya (6.1), Almanya (6.0), İngiltere (4.9) ve Fransa (4.9). Türkiye'nin kotası ise 989 milyon SDR olup bunun oranı yüzde 0,5'tir.

Çizelge 17: Bazı Ülkelerin IMF Kotaları, 30 Nisan 2006 (milyon SDR)

Üye ülke	Kotası	Yüzde Üye ülke	Kotası	Yüzde
ABD	37.174,3	Arjantin	2.142,1	
Japonya	13.337,8	Endonezya	2.104,3	
Almanya	13.033,2	Avusturva	1.897,3	
İngiltere	10.763,5	Güney Afrika	1.893,5	
Fransa	10.763,5	Nijerya	1.778,2	
İtalya	7.080,5	Danimarka	1.667,8	
Suudi Arabistan	7.010,5	Kore	1.658,6	
Kanada	6.394,2	İran	1.522,2	
Çin	6.394,2	Malezya	1.511,6	
Rusya Federasyonu	5.970,4	Kuveyt	1.406,1	
Hollanda	5.187,4	Ukrayna	1.397,0	
Belçika	4.630,2	Polonya	1.394,0	
Hindistan	4.183,2	Finlandiya	1.288,8	
İsviçre	III.4.83,5	Cezayir	1.279,7	
Avustralya	3.261,4	Libya	1.148,7	
İspanya	3.073,9	Tayland	1.106,9	
Brezilya	3.061,1	Türkiye	989,0	
Venezuela	2.684,1	Yunanistan	848,0	
Meksika	2.610,8	Azerbaycan	185,9	
İsveç	2.420,5	Toplam	217.534,5	

Kaynak: Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat, Teori Politika ve Uygulama**, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 16.Baskı, İstanbul, 2007, s.775.

1944'teki ilk kota tahsisinde ABD'nin payı yüzde 31 gibi yüksek bir düzeyde idi. Bugün bu oran düşmüş olmakla birlikte, ABD yanına Yediler Grubunu ve daha birkaç sanayileşmiş ülkeyi alarak IMF'den istediği kararı çıkartabilecek çoğunluğu sağlama olanağına sahiptir. IMF'yi (ve Dünya Bankası'nı) eleştirenler, bu kuruluşların sanayileşmiş ülkelerin denetimi altında bulduklarına dikkat çekmiş ve bunları bir tür "zenginler kulübü" (Richmen's Club) olarak nitelendirmişlerdir.

III.2.4. Yönetim Biçimi

IMF'nin ve onun ikiz kardeşi kabul edilen Dünya Bankası'nın merkezleri

Washington D.C.'dedir. Uluslararası Para Fonu'nun en üst karar organı Yönetim Kuruludur (Board of Governors). Bu kurul üye ülkelerin maliye bakanları veya merkez bankaları başkanlarından oluşur, toplantılarını yılda en az bir kez Dünya Bankası ile birlikte yapar.

Yürütme Kurulu (Executive Board), Fon'un sürekli karar organıdır. Günlük işleri yürütmekle görevlidir. Yukarıda değinildiği gibi, üye ülkelere seçilen ve atanan direktörlerden oluşur.

Fon'a belirli konulardaki çalışmalarında yardımcı olmak üzere kurulan çeşitli komiteler vardır. Bunlardan birisi Ara Karar Komitesi'dir (Interim Committee). Normal olarak yılda iki kez toplanır, uluslararası para sisteminin yönetimi ve uygulamanın gözetimi ile ilgilenir. Ayrıca, para sisteminin işleyişindeki aksaklıkları önlemek, gerektiğinde kotaları artırmak, Fon sözleşmesinde değişiklik yapmak gibi konularda raporlar hazırlar ve Yürütme Kurulu'na sunar.

Diğer bir komite de Kalkınma Komitesi'dir (Development Committee). Genellikle Ara Karar Komitesi ile birlikte toplanır, az gelişmiş ülkelere mali kaynakların aktarılmasıyla ilgili konularda çalışmalar yapar, önerilerde bulunur.

Nihayet, diğer bir kuruluş da 77'ler Grubu'nun 1972 yılındaki Lima toplantısı sırasında kurulan 24'ler Komitesi'dir. Fon'a resmen bağlı değildir, ancak onunla işbirliği içinde çalışır. Uluslararası para sisteminin reformuna ilişkin çalışmalarda az gelişmiş ülkelerin görüşlerini belirlemek ve savunmakla görevlidir.

III.2.5. IMF Kredileri

IMF'nin başlıca işlevlerinden birisi, üye ülkelere ciddi boyutlardaki geçici dış ödeme açıklarını gidermek amacıyla kredi sağlamaktır. IMF kredileri genelde kısa süreli olmaktadır. Bu özellik onu, ekonomik kalkınma amacıyla uzun vadeli kredi veren Dünya Bankası'ndan ayırmaktadır.

Bazı koşullar altında, dış ödeme açıklarının denkleştirilmesi ekonomide yapısal bir değişimi gerektirir. Daha açık bir deyişle, dış ödemeler dengesini sağlamaya veya genel olarak büyümeye yönelik makro ekonomik politikaların uygulandığı durumlarda, kısa süreli krediler amaca uygun düşmeyebilir. O bakımdan son zamanlarda kısa vadeli krediler yanında, Fon'un bünyesinde sınırlı da olsa orta vadeli kredi sağlayan yeni

kaynaklar yaratılmıştır.

III.2.5.1. Fon'un Kredi Mekanizması

IMF'nin kredi mekanizması geleneksel borç verme işlemlerinden farklıdır. Bir ülkenin Fon'dan borçlanması, o ülkenin kendi ulusal parasının, Fon'dan sağlanan rezerv paralarla (büyük sanayileşmiş ülkelerin paraları) “değiştirilmesi” (ya da kendi ulusal parası karşılığında bir büyük sanayi ülkesi parasının “satın alınması”) biçiminde olur. Borçlanmak isteyen ülkeler Fon'dan, istedikleri ve Fon'un da kabul edeceği bir rezerv para veya SDR satın alabilirler.

Aşağıda ayrıntılı biçimde açıklanacağı gibi, Fon'dan borçlanmak, üye ülke ile IMF'nin bir anlaşmaya varmasını gerektirir. Bu anlaşmada üye ülke, aynı zamanda, belirlenen süreler içinde Fon'a yatırdığı ulusal parasını “geri alma”yı (krediyi ödemeyi) taahhüt eder. Geri ödeme süresi çoğunlukla 3-5 yıldır. Ülke, kendi ulusal parasını geri alırken dış rezerv olarak tutulan dövizlerle (dolar, euro, yen, sterlin gibi) veya SDR ile ödemede bulunur. Bunun bir sonucu da kredi işlemleri dolayısıyla, Fon'daki ulusal para portfolyonun sürekli olarak değişmesidir.

Kredi kullanan ülkeler, borçlanma nedeniyle Fon'da biriken ulusal paraları karşılığında Fon'a bir faiz öderler. Bu faiz oranı, IMF kredilerinin maliyetini oluşturur ve normal olarak uluslararası özel mali piyasalardan sağlanan ödünç kaynaklara göre daha düşüktür. Tersine, rezerv tranşına sahip ülkelere ise Fon tarafından bir faiz ödemesi yapılır.

Fon'dan yapılacak borçlanmaların normal olarak bir sınırı vardır. Fon kredisi kullanmak isteyen ülke, belirli bir süreç izlenerek yukarıda belirtildiği gibi Fon'dan istediği rezerv paraları devralır ve karşılık olarak da kendi ulusal parasını Fon'a yatırır. Kural olarak, herhangi bir anda Fon'un emrinde bulundurulacak, bir ülkeye ait ulusal para miktarı, o ülke kotasının yüzde 300'ünü geçmemelidir. Üye ülkenin başlangıçta Fon'daki kotanın yüzde 75'i oranında kendi parasını üyelik aidatı olarak yatırdığı göz önüne alındığında böyle bir kayıt, normal Fon kaynaklarından borçlanmanın üye ülke kotasının yüzde 225'i ile sınırlı olacağı anlamına gelir. Ancak aşağıda da belirtileceği gibi, IMF içinde farklı ihtiyaçlara yanıt vermek için oluşturulan çeşitli hesaplar nedeniyle, son yıllarda Fon kredileri çoğunlukla bu sınırın üzerine çıkabilmektedir.

IMF'den kısa vadeli olarak borçlanmak, uluslararası likidite arzını artırır (ticari bankaların iç piyasada kredi vererek para arzını artırmaları gibi). Ama bu sürekli bir artış değildir, kredi geri ödendiğinde uluslararası likidite yine eski düzeyine inmiş olur.

III.2.5.2. IMF Kredileri: Fon Üzerindeki Normal Çekme Hakları

Üye ülkeler, finansman ihtiyaçlarının niteliklerine göre IMF'den farklı hesaplar veya kaynaklar çerçevesinde kredi alabilirler. Ama Fon'un temel kredi kaynağı “normal çekme hakları” olarak da bilinen kredi dilimlerinden (traşlarından) yapılan borçlanmalardır. Bunlar da destekleme kredisi biçiminde verilir

III.2.5.3. Kredi Traşlarından Borçlanma: Destekleme (Stand-By) Kredileri

Fon'un ana kredi kaynağı olan Genel Kaynak Hesabından alınabilecek krediler birden dörde kadar yükselen dilimler biçimindedir. Her kredi dilimi, normal olarak üye ülke kotasının yüzde 25'ine eşittir. Yukarıda da açıklandığı gibi, kredi sağlanması ülkenin ulusal parası karşılığında, istenen bir yabancı paranın “satın alınması” biçiminde olur.

Birinci kredi dilimi kapsamındaki kaynak kullanımlarında fazla bir koşul gerekmez. Ülkenin dış ödeme güçlüklerini gidermek üzere, gerekli çabayı göstereceğini belirtmesi yeterlidir. Daha büyük miktarlardaki borçlanmalarda (yani “yüksek kredi dilimleri” olarak adlandırılan ikinci, üçüncü ve dördüncü kredi dilimlerinde) ise koşullar ağırlaşır.

IMF kredileri destekleme kredisi (stand-by arrangements) biçiminde verilir ve şartlılık ilkesine tabidir.

Bu kredilere destekleme kredisi denmesi, bunların iki, üç yıl süreli makro ekonomik politikaların uygulanmasını öngören istikrar programlarına bağlı olarak verilmeleri dolayısıyladır. Ayrıca dilimler halinde verilen bu kredilerde bir sonraki diliminin kullanılabilmesi için IMF'nin, ödünç alan ülkenin ortaya koyduğu uygulamaları başarılı bulması (performans kriteri) gerekir.

Şartlılık ilkesi: IMF'nin kredi politikasının temeli “şartlılık” (conditionality) ilkesine dayanır. Buna göre, geçici olarak ciddi dış açıklarla karşılaşan, dış ödemelerini gerçekleştiremeyen, döviz piyasalarında büyük baskılar yaşayan, enflasyon oranı aşırı

yüksek, kısacası dış ve iç ekonomik dengeleri ciddi biçimde bozulan üye ülkeler IMF'den kredi talebinde bulunabilirler.

IMF'den kredi alabilmek için belirli bir sürecin izlenmesi gerekir. Bu amaçla ödünç almak isteyen ülkenin her şeyden önce, dış ve iç dengeyi sağlamaya yönelik bir istikrar programı hazırlayarak Fon'a sunması ve onunla bir anlaşmaya varması gerekir. Ülkenin uygulayacağı ekonomik ve mali politikaları gösteren bu programa "niyet mektubu" (letter of intention) adı verilir. Kuşkusuz niyet mektubu aslında bir istikrar programıdır.

Kredi kullanma niyetinde olan ülkeden IMF'nin yerine getirmesini istediği koşulların bazıları IMF'nin kredi politikasında adeta standartlaştırılmıştır. Bu koşullar dünya kamuoyunda "IMF reçetesi" olarak bilinir. Söz konusu koşullar üye ülkenin özellikle toplam talebi kısımaya, böylece de ekonomik ve mali istikrarı sağlamaya yönelik politikalar uygulama taahhütlerinden oluşur. IMF'nin üzerinde durduğu önlemler arasında özellikle aşağıdakiler yer alır:

Kamu harcamalarının kısılması; bu kapsamda kamu yatırımlarının azaltılması, kamu personeli ücretlerindeki artışın sınırlandırılması, vergi oranlarının yükseltilmesi, yeni vergiler konması, para arzının daraltılması ve faizlerin yükseltilmesi, ulusal paranın dış değerinin düşürülmesi (devalüasyon), piyasa mekanizmasına müdahalelerin azaltılması, dış ticaretin ve döviz piyasalarının serbestleştirilmesi, vs.

Niyet mektubunun hazırlanması ve IMF ile anlaşmaya varılması kredi alma sürecinde çok önemli bir aşamadır. Bazen niyet mektubunun hazırlanmasında ilgili ülkeye yardımcı olmak üzere, IMF uzmanları da doğrudan görev almış olabilirler. IMF koşulları çoğu kez ekonomik olduğu kadar, ülkenin yasal, siyasal ve kurumsal yapısıyla da ilgili olmakta ve çok ince ayrıntılara inebilmektedir. Bu da ödünç alıcı durumundaki ülkelerde önemli bir hoşnutsuzluk doğurmakta ve eleştiri konusu olmaktadır.

Üye ülkenin hazırladığı ekonomik önlemler paketinin Fon tarafından onaylanması, hem bu kuruluş hem de öteki uluslararası özel mali piyasalardan borçlanma açısından büyük önem taşır. Resmi veya özel uluslararası finans çevrelerinin ilgili ülkeye kredi açması, genellikle IMF'nin "yeşil ışığına bağlıdır.

Destekleme düzenlemeleri çerçevesinde yüksek kredi dilimlerinden yapılan

borçlanmalarda kaynaklar bölümler halinde sağlanır. Ancak uygulamaların başarılı olması durumunda, izleyen kredi dilimleri serbest bırakılır. Bir sonraki kredi diliminin kullandırılabilmesi için de yeni bir niyet mektubu (yapılanları ve yapılacakları anlatan) hazırlanır. Uygulamaları denetlemek ve nihai değerlendirmelerde bulunmak üzere IMF heyetleri zaman zaman ilgili ülkeye ziyaretler düzenler.

III.2.5.4. Destekleme Kredileri Dışında IMF'den Sağlanabilen Krediler

Destekleme kredileri kapsamında kredi dilimlerinden sağlanabilen Fon kredilerinin yanında çeşitli durumlarda üye ülkelere kaynak sağlamak amacıyla kurulan farklı hesaplar (“facilities,” kolaylıklar) vardır. Bunların bazıları şunlardır:

Uzatılmış Fon Hesabı (Enhanced Fund Facility): Bu kanaldan süresi üç (istisnai durumlarda dört) yıla kadar olan orta vadeli programlara finansman sağlanır. Amacı, yapısal veya makroekonomik sorunlardan kaynaklanan dış ödeme güçlüklerinin giderilmesine katkıda bulunmaktır.

Genişletilmiş Finansman Hesabı (Enlarged Access Policy): Bu hesap, Destekleme ve Uzatılmış Fon Kolaylığından finanse edilen ve Fon'un büyük desteğini gerektiren programlara ek kaynak sağlamak amacıyla kullanılır.

Telâfi Etme ve Olası Durumlar Hesabı (Contingency and Compensatory Financing Facility): Bu kaynağın amacı iki yönlüdür; telâfi bölümünden, ihracat gelirlerinde ve hizmet kazançlarındaki düşüşleri ve tahıl imalindeki beklenmedik artışları karşılamak üzere kredi sağlanır. Olası durumlar bölümünden ise, Fon'la anlaşarak bir program uygulayan ülkelerin, öngörülemeyen dış şoklardan (ihracat fiyatlarında beklenmedik düşüşler, ithalât fiyatlarında artışlar ve faiz oranlarında dalgalanmalar, vs. gibi) olumsuz yönde etkilenip reformlarının yavaşlamaması için onlara yardım öngörülür.

Tampon Stok Finansman Kolaylığı (Buffer Stock Financing Facility): Bu fonun amacı, ilkel bazı tarım ürünlerinin dünya fiyatlarını istikrarlandırmak için kurulmuş bulunan tampon stoklar programının finansmanına katkıda bulunmaktır. Bu programa göre, örneğin, dünya kalay fiyatları belirli bir minimumun altına düşme eğilimi gösterince, programı yürüten kuruluş, piyasadan kalay satın alarak stok yapar. Tampon Stok Finansman Kolaylığı, 1969 tarihli Uluslararası Kalay Anlaşması üyelerine

finansman sağlamak üzere kurulmuştur.

Yapısal Uyum Kolaylığı (Structural Adjustment Facility: SAF): Bu kaynaktan, sürekli dış ödeme sorunlarıyla karşılaşan en yoksul durumdaki az gelişmiş ülkelere, orta vadeli makro ekonomik politikaları ve yapısal reformları desteklemek üzere, oldukça uygun koşullardan kredi sağlanır.

Yoksulluğu Azaltma ve Büyüme Hesabı: GÜdülen amaç, yararlanma koşulları ve program özellikleri bakımından Yapısal Uyum Kolaylığı'na benzer. En az gelişmiş ülkelerde yoksulluğun azaltılması ve sürdürülebilir bir kalkınma için gerekli koşulların hazırlanması, başlıca hedefleri oluşturur.

Destekleme kredileri yanında yukarıda sözü edilen özel hesaplar dolayısıyla IMF'den sağlanacak kaynaklar bugün bir hayli artmış durumdadır. Şöyle ki, tüm bu kanallardan sağlanabilen kredilerde IMF kredilerinin toplamı bazen üye ülke kotasının yüzde 500'üne kadar çıkabilmektedir.

III.2.5.5. Verilen Krediler ve Yapılan Geri Ödemeler

Çizelge 18'de 2000–2005 döneminde net IMF kredilerinin ırdaktan ve bölgelere göre dağılışı görülmektedir. Çizelgeden de anlaşılacağı gibi 2000, 2004 ve 2005 yıllarında krediler negatif olmuştur. Bunun anlamı, yapılan kredi geri ödemelerinin yeni sağlanan kredilerden daha yüksek olmasıdır. 2001–2003 döneminde görülen net pozitif kredilerin Önemli bir bölümü Şubat 2001 krizi dolayısıyla Türkiye'ye sağlanan kaynakları yansıtır. Çizelgede, özellikle 2005 yılında önemli bir geri ödeme yapıldığı görülmektedir. Bunu yapan ülkeler ise Brezilya, Meksika ve Türkiye'dir.

Çizelge 18: IMF'nin Yıllara Göre Net Kredileri (milyar dolar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yeni Sanayileşen Asya Ülkeleri	-	-5.7	-	-	-	-
Kalkınmakta olan Ülkeler	-10.9	19.0	111.4	1.7	-14.5	-39.9
Afrika	-0.2	-0.4	-0.1	-0.8	-0.7	-1.0
Orta ve Doğu Afrika	3.3	9.9	6.1	-	-3.8	-5.9
Bağımsız Devletler Topluluğa	-4.1	-4.0	-1.8	-2.3	-2.1	-3.8
Rusya	-2.9	-3.8	-1.5	-1.9	-11.4	-
Asya	0.9	-2.2	-2.7	-0.6	-1.9	-1.6
Çin	-	-	-	-	-	-
Hindistan	-0.1	-	-	-	-	-
Orta Doğu	-0.1	0.1	-	-0.1	0.3	-0.1
Batı Yarımküre	-10.7	15.6	11.9	5.6	-6.3	-27.6
Brezilva	-6.7	6.7	11.2	5.2	-4.4	-23.8
Meksika	-4.3	-	-	-	-	-
Yeni Sanayileşen Asya Ülkeleri	-	-5.7	-	-	-	-

Kaynak: Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat, Teori Politika ve Uygulama**, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 16.Baskı, İstanbul, 2007, s.780.

III.2.5.6. IMF Kredileri ve Az Gelişmiş Ülkelerin Eleştirileri

IMF'nin koşulluluk ilkesi zaman içinde hem ulusal ekonomide doğurduğu deflasyonist etkiler açısından, hem de koşulların kapsamının genişletilmesi bakımından önemli eleştirilere konu olmuştur. Klâsik IMF reçetelerinde yer alan daraltıcı para ve maliye politikaları enflasyon hızını düşürmeye yönelik olsa da, diğer yandan toplam talebi kısarak ekonomide ciddi bir durgunluk yaratmaktadır. Bu da iç piyasadaki firmalar açısından satışların düşmesi, üretim ve istihdamın azalması (işsizliğin artması) ve bazen de iflâsların yaygınlaşması anlamlarına gelir. Nitekim Türkiye'de gerek 5 Nisan 1994 Kararları, gerekse de 28 Şubat 2001 krizinde uygulanan IMF destekli istikrar programları sırasında, ekonomik faaliyetlerde büyük bir durgunluk yaşanmış ve işsizlik oranlarında önemli artışlar olmuştur.

Şartlılık ilkesi, ilk olarak borçlanan ülkede bozulan mali koşulları düzeltmek ve kaynakların Fon'a geri dönüşünü sağlamak için konulmuştu. Fakat IMF

(ve Dünya Bankası), zamanla koşulların kapsamını ulusal kalkınma stratejilerine ve hükümetlerin kararlarına açıkça müdahale edecek biçimde genişletti. Hatta, bir görüşe göre de ülkelerin karşılaştığı iç ve dış ekonomik sorunları fırsat bilerek, onları bazı yapısal ve kurumsal reformları yapmaya zorlamak üzere bir alet olarak da kullandı.

Günümüzde birçok gözlemci, IMF'nin uyguladığı şartlılık ilkesinin ödünç alıcı ülkelerde ekonomik koşulları düzeltmedeki başarısını ciddi biçimde sorgulamaya başlamıştır. Nitekim gözlemler de bu koşullara uyulması ile ekonomik başarı arasında fazla bir ilişki bulunmadığını ortaya koymaktadır. Aslında, IMF'nin kredi programlarında ağırlıklı biçimde yapısal koşullar ileriye sürmesi, 1979'da kendisinin de benimsemiş olduğu "şartlılık ilkeleri kılavuzu" (guidelines for condition-ality) ile de çelişkilidir. Çünkü, bu rehberde, performans kriterlerinin yalnızca makro ekonomik değişkenlerle sınırlı kalacağı, öteki konulara çok ender ve ancak bunların makro ekonomik etkilerinin önemli olduğu durumlarda başvurulacağı belirtilmektedir.

Makro düzeyde kamu harcamaları ile parasal büyüklüklerin hacminde ayarlama yapmanın gerekliliği kabul edilse bile, bunun ötesine geçilip yapılacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri, uygulanacak politikaları ayrıntılı olarak belirlemenin açıkça o ülkelerin iç işlerine müdahale niteliği taşıdığı kuşkusuzdur. Ayrıca, para ve maliye politikalarının değiştirilmesi, fiyat denetimlerinin kaldırılması, piyasaya yönelik politikalar izlenmesi, ulusal paranın dalgalanmaya bırakılması, vs. gibi IMF koşulları, o ülkelerin izledikleri kalkınma politikaları ile uyumlu da olmayabilir. Kısacası, IMF, hem bu ülkelerin siyasal bağımsızlıklarına müdahalede bulunmakta, hem de onları belirli kalkınma stratejileri uygulamaya zorlamaktadır. Böylece adeta bir banka gibi, verdiği kredilerin geri ödenmesini sağlama üzere, gerekli gördüğü her konuya el atma hakkına sahip olduğu inancı ile hareket eden bir kuruluş görüntüsü vermektedir.

Ayrıca, günümüzde gelişmekte olan ülkelerde sıkça yaşanan mali krizlerde IMF'nin sorunun çözümüne ne derecede yardımcı olduğu da tartışmalıdır. IMF'nin dünya mali sistemine yönelik denetim ve gözetim faaliyetleri, mali krizlerin ortaya çıkışını önleyemediği gibi, kriz başladıktan sonra sağladığı dış kaynaklar da ülkedeki yerli üretici firmalara çok az yarar sağlamaktadır. Çünkü, IMF kredileri özellikle kriz sırasında ülkeyi terk edip giden yabancı mali sermayenin, resmi döviz rezervlerinde yol açtığı erimeleri karşılamada kullanılır. Diğer bir deyişle, söz konusu kredilerle daha çok,

yabancı yatırımcılara ait parasal fonların ülke dışına çıkışı finanse edilmiş olmaktadır. Ayrıca bu politikaların ekonomide doğurmuş olduğu durgunluk birçok yerli firmanın satışlarının azalmasına, bu firmaların borçlarını ödeyememelerine ve hatta iflâsa sürüklenmelerine yol açabilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, kotaların ülkelerin ekonomik boyutlarına göre belirlenmesi. IMF'yi (ve Dünya Bankası'nı) adeta büyük sanayileşmiş ülkelerin denetimi altına sokmaktadır. Az gelişmiş ülkeler ise bu kuruluşta daha fazla saydamlık istemekte ve karar alma sürecinde daha etkin (nüfusları ile orantılı biçimde) bir rol oynamak istemektedirler. Bu ülkelere göre bugünkü sistem (ekonomik büyüklüğü yansıtan oy ağırlığı) hem demokratik değildir, hem de yoksul ülkeler aleyhine işlemektedir.

III.2.6. Özel Çekme Hakları (SDR)

Özel Çekme Hakları (Special Drawing Rights: SDR) programı IMF'nin aynı adı taşıyan ayrı bir departmanı tarafından yürütülür. 1970 yılında uluslararası likiditeyi artırmak üzere IMF tarafından yaratılan Özel bir uluslararası rezerv aracıdır. Bu kanaldan üye ülkelere, normal çekme haklarından (IMF kredileri) ayrı bir dış rezerv sağlanmış olur. IMF'ye bağlı olmakla birlikte, normal çekme haklarından farklı bir statüye tabidir.

SDR bir hükümetin, diğerinin merkez bankasından, onun ulusal parasını çekmesine olanak veren bir haktır. Örneğin Türkiye'nin, dolar rezervine ihtiyacı olsun ve bu amaçla sahip olduğu SDR'leri kullanmak istesin. Bunun için bütün yapacağı iş, elindeki SDR'leri Amerikan merkez bankasına devretmekten ibarettir. SDR'leri devralan Federal Reserve Bank, bunların karşılığı olan dolar miktarını Türkiye'ye transfer etmekle yükümlüdür. SDR programına göre bir üye ülke, diğerlerinin kendisine devredeceği SDR'leri, ilk tahsisinin üç katına ulaşmaya kadar kabul etmekle yükümlüdür.

SDR'lerin, uluslararası likiditeye duyulan talep artışını karşılamak üzere çıkartılması öngörülmüştü. Yukarıda da belirtildiği gibi, IMF Yönetim Kurulu gelecek beş yıllık dönemler için uluslararası ekonominin likidite ihtiyacı konusunda tahminlerde bulunur. Buna bağlı olarak da hangi tarihlerde, ne miktarda SDR çıkartılacağına karar

verir. Bu kararın toplam oy hakkının yüzde 85'ine sahip IMF üyelerinin onaylanması ile SDR'ler yaratılmış olur ve üye ülkeler arasında paylaşılır. Yeni SDR yaratmak için herhangi bir karşılık (altın, vs. gibi) buldurmaya gerek yoktur. O bakımdan bazı çevreler bunu "kâğıt altın" olarak nitelendirmişlerdir.

Bununla birlikte, bu güne kadar yalnız üç parti SDR çıkartılmıştır. İlk parti SDR, 1970-1972 döneminde gerçekleştirilmiş olup toplam 9.3 milyar dolar tutarındadır (1970'de 3.3 milyar \$, 1971 ve 1972'de de 3'er milyar \$ olmak üzere). İkinci parti çıkartılan SDR ise 1979, 1980 ve 1981 yıllarında 4'er milyar dolar olmak üzere toplam 12 milyar dolar tutarındadır. Böylece, bugüne kadar yaratılan toplam SDR miktarı 21.4 milyar dolardır. Yeni yaratılan SDR'ler IMF üyelerine, Fon'daki kotaları oranında dağıtılmıştır.

Söz konusu iki parti SDR'nin çıkartılması ve dağıtımından sonra çok sayıda yeni ülke IMF'ye katılmıştır. Dolayısıyla değişen dünya koşullarına uyum sağlamak için 1998 yılında Governörler Kurulu, şimdiye kadar çıkartılana eşit miktarda (21,4 milyar SDR) yeni bir parti SDR çıkarılmasına karar vermiş ve bu SDR'ler, yeni üye olan ülkelere dağıtılmıştır.

SDR'lerin devredilmesi: SDR karşılıksız olarak yaratılan bir uluslararası likidite aracıdır. Yani çıkartılması için bir altın veya döviz karşılığına gerek yoktur. SDR'ler bir kere yaratılınca sistemde sonsuz olarak varlığı sürdürürler.

Yeni SDR çıkartma kararı alındığında, bunun gerçekleşmesi için üye ülkelerin IMF'deki hesaplar, üzerine bir alacak kaydı düşülmesi yeteri, olur. Diğer bir ifade ile, bir ülkeye belirli miktarda SDR tahsisi yapılıncaya IMF, bu ülkeyi, hesaplarında o kadar SDR alacaklandırır. Bir A ülkesi SDR'lerini, bir B ülkesinin ulusal parasını, elde etmek için ona devrederse, IMF hesaplarında A'nın hesabından o miktar SDR indirilerek B'nin hesabına geçirilir. Görüleceği gibi, SDR ancak hesaptan hesaba aktarılabilen, fiziki varlığı olmayan bir para veya hesap birimidir.

IMF'nin normal çekme haklarındaki gibi SDR, üye ülkelere, bu kurumdan bir mali kaynak veya fon sağlama hakkı vermez. Bunun yerine, öteki ülkelerin ulusal parasını, elde etme olanağı doğurur. Normal IMF kredilerinden farklı olarak, SDR'nin geri ödenme zorunluluğu da yoktur. SDR'lerin kullanım, bir kredi işlem, niteliğinde

olmadığından, üye ülkeler kendilerine tahsis edilen SDR'leri koşulsuz olarak, yani bir ekonomik politika önlemi almadan ve geri ödeme taahhüdünde bulunmadan kullanabilirler. Bununla birlikte, net SDR kullanıcısı olan ülkeler bunun karşılığında bir faiz ödemesi yapar, ilk tahsisinden fazla SDR elde eden ülkelere de bir faiz ödemesi yapılır. SDR üzerindeki faiz oranı, sepette yer alan paraların kısa süreli faiz oranlarının ortalamasına göre hesaplanır. Bu işlem için genellikle o paralarla ilgili 3 aylık hazine bonusu faizleri veya eşdeğer varlıklar dikkate alınır.

Hesap birimi olarak SDR'nin değeri: Özel Çekme Hakları, hem bir uluslararası likidite aracı (rezerv parası), hem de bir hesap birimi görevi yapar SDR programının oluşturulmasında, bunun aynı zamanda IMF faaliyet ve işlemlerinde kullanılacak bir hesap birimi olması düşüncesi rol oynamıştır.

1970'de program ilk kez uygulamaya konduğunda SDR, doların altın paritesine bağlanmıştı ve 1SDR:1\$ idi. Dolar altına göre devalüe edilirken SDR'nin altın karşılığı sabit tutuldu, böylece SDR'nin dolar fiyatı da yükseltilmiş oldu. Dalgalı kur dönemine geçildikten sonra, 1974 Temmuzundan itibaren SDR'nin değeri "para sepeti" yöntemine göre belirlenmektedir. SDR'nin hesaplanmasında önceleri on altı sanayileşmiş ülke ulusal parası esas alınıyordu. 1981'den sonra değerlendirme beş büyük ulusal paraya (dolar, mark, frank, yen ve sterlin) göre yapıldı. Euro'nun AB'nin ortak para birimi olarak benimsenmesi üzerine 2000 yılı Eylül ayından sonra SDR'nin değeri Amerikan doları, Euro, Japon yeni ve İngiliz Sterlinine göre belirlenmeye başlanmıştır. Bugünkü uygulama da budur.

Tablo 19'da 30 Nisan 2006 tarihi itibarıyla SDR'nin değerinin hesaplanma yöntemi gösterilmektedir. 2. sütunda SDR kapsamına giren ulusal para birimlerinin miktarı, 3. sütunda bu paraların dolar kurları ve 4. sütunda da sepetteki ulusal para miktarlarının dolar karşılıkları yer almaktadır. Ek bilgi olarak tablonun alt kısmında, değinilen tarihte SDR'nin dolar karşılığının 1.47106 \$ ve doların SDR karşılığının 0.6320 SDR olduğu da görülüyor.

Çizelge 19: Özel Çekme Haklarının Değeri (30 Nisan 2006)

Ulusal paranın cinsi	Ulusal paranın sepetteki miktarı	Ulusal paranın dolar kuru	Ulusal para miktarının dolar eşdeğeri
Amerikan doları	0.6320	1.00000	0.632000
Euro	0.4100	1.25510	0.5145915
Japon yeni	18.4000	114.17000	0.161163
İngiliz sterlini	0.0903	1.80850	0.163308
Ek Gösterge:			1.471062
1 SDR = 1.47106 \$			
1\$ = 0.679781 SDR			

Kaynak: Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat, Teori Politika ve Uygulama**, Güzem Can Yayınları, Geliştirilmiş 16.Baskı, İstanbul, 2007, s.784.

Sepet para tekniğine göre oluşturulan hesap birimlerinin en önemli yararı, bunların değerinin tek paraya göre daha istikrarlı olmasıdır. Çünkü sepetteki paraların bazıları değer kazanıp, bazıları değer yitireceği için, sepet dışındakilere göre ortalama değerinde büyük değişiklik olmaz. Kısacası, birleşik bir para (hesap birimi) olarak SDR'nin değeri büyük ölçüde istikrar gösterir.

Fon uygulamalarına göre, SDR kapsamına girecek ulusal paralarla bunların ağırlıkları, her beş yılda bir yeniden gözden geçirilir.

SDR ve dünya rezerv arzı: SDR programının kuruluş amacının, uluslararası likidite artışlarını sağlamak, güvenilir ve uluslararası denetim altında bulunan bir kaynağa bağlamak olduğuna yukarıda değinmiştik. Çıkarılmasının çok kolay ve masrafsız olduğu, istenen anda, istenen miktarda artırılabilirdiği göz önüne alındığında SDR'nin ideal bir rezerv para olduğuna kuşku yoktur.

Bununla birlikte, SDR'ler uluslararası likidite içinde önemli bir rol oynayamamıştır. Bunu Bretton Woods'tan sonra dünyada esnek kur sistemlerine geçilmesi ile açıklama olanağı da yoktur. Burada, büyük ülkelerin ve özellikle ABD'nin tercihleri ön plâna çıkmaktadır. Doların ve daha düşük ölçülerde öteki sağlam paraların

rezerv aracı olarak kullanılmasından sağlanan senyoraaj kazançları nedeniyle, büyük ülkeler programa yeterli ilgi göstermemişlerdir. AB ülkeleri de yeni oluşturulan Euro kanalıyla senyoraaj kazançlarından pay alma amacındadırlar.

SDR'nin kullanım alanları: SDR, ulusal paraların dalgalanmaya bırakıldığı bir dönemde, büyük ölçüde değerini koruyan bir para niteliğine sahip olduğu için, uluslararası mali işlemlerde önemli bir hesap birimi görevi yapar. Fiziki varlığı olan bir para değildir.

Ancak IMF dışında, bazı uluslararası veya bölgesel kuruluşlar da borç ödeme ve alacak tahsili gibi işlemlerinde SDR kullanırlar. Bunlar SDR Departmanında aynen ülkelerin tabi oldukları kurallara bağlı olarak işlem yapma yetkisine sahiptirler. Ancak bu kuruluşlara, yeni SDR tahsisi yapılmaz. Bugün IMF'nin SDR Departmanına izinli olarak kaydedilen kuruluşlar arasında Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Asya Kalkınma Bankası, Uluslararası Denkleştirme Bankası, İslâm Kalkınma Bankası, Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu (İFAD), vs. yer almaktadır.

SDR ayrıca uluslararası borç, alacak, yatırım, bütçe vs. gibi varlıkların mali değerlerinin ölçülmesinde kullanılan bir değer standardı rolü oynar. Kuşkusuz, gücünü Amerikan ekonomisinin dünyadaki ağırlığından alan dolar da geleneksel olarak bir uluslararası değer standardı (hesap birimi) görevi yapmaktadır. Ancak, değerinin ani olarak ve sık sık değişmesi, doların (veya herhangi başka bir tek paranın) bu fonksiyonu yerine getirmesinde önemli bir engel oluşturur.

Ayrıca, günümüzde sabit kur sistemini benimseyen bir grup ülke de ulusal paralarını SDR'ye bağlamıştır. Diğer yandan, bazı özel işletme veya kuruluşlar uluslararası piyasalardan borçlanmak üzere SDR cinsinden tahvil ihraç etmektedir. Bu gibi uygulamalara “özel SDR” de denmektedir. Bununla birlikte, SDR'nin özel finansman amaçlarıyla kullanılışı halâ oldukça sınırlıdır.

III.2.7. IMF'İN Kur Politikalarının Gözetleme Fonksiyonu

Bilindiği gibi IMF, sabit kurlu Bretton Woods Sistemi'nin getirmiş olduğu bir kuruluştur. Fakat bu sistemin yıkılmasından sonra da IMF'nin uluslararası para sistemine ilişkin görevleri azalmayıp daha da artmıştır.

Geçen bölümden hatırlanacağı gibi, günümüzde ülkelerin yaygın olarak

uyguladıkları müdahaleci kur sistemi, ya da yönetimli dalgalanma bazı önemli sakıncalar içerir. Bunlardan birisi, merkez bankasının döviz piyasasına yaptığı müdahalelerin rakip ülkeler karşısında haksız rekabet üstünlüğü elde etmek üzere kullanmaya olanak vermesidir. Örneğin ülke, piyasa müdahaleleri yoluyla döviz kurlarını denge değerinden yüksek tutmaya yönelik bir politika izleyebilir (ulusal parasının eksik değerlendirilmesi). Yapay biçimde yükseltelen bu kurlar ise ülkenin ihracatını özendirip ithalâtını caydırıcı sonuçlar doğururken ticaret ortakları da bundan zarara uğramış olurlar. Dolayısıyla bugünkü ortamda uluslararası alanda bu gibi haksız uygulamalara karşı önlem alınmasına gerek vardır. Bu görevi de ancak IMF yerine getirebilir.

Yeni dönemdeki kur uygulamalarını yasallaştırmak için 1976 tarihli Jamaika Anlaşması ile IMF'nin kuruluş yasası değiştirilmiş ve üye ülkelerin sabit kur rejiminden dalgalı kur sistemine kadar, diledikleri sistemi benimsemelerine izin verilmiştir. Bunun için tek koşul üye ülkelerin hangi kur sistemini benimsediklerini ve bunda daha sonra yapmak istedikleri değişiklikleri Fon'a bildirmeleridir. Jamaika Anlaşması ile ayrıca IMF'ye uluslararası para sisteminin etkin işleyişini sağlamak üzere, üye ülkelerin kur politikalarını "gözetleme" (surveillance) veya denetleme görevi de verilmiştir.

Fon, gözetleme görevi ile ilgili olarak üye ülkelerin izleyecekleri kur politikaları konusunda bazı "ilkeler" benimsemiş ve bunları 1977 Nisanında yürürlüğe koymuştur. Halen uygulanmakta olan bu ilkeler şöyle belirtilebilir:

— Üye ülkeler, döviz piyasalarındaki kısa süreli istikrarsızlıkları giderici önlemler alacaklar, ancak bu müdahalelerle kurların uzun dönemli eğilimi saptırılmayacaktır.

— Üyeler döviz piyasası müdahalelerinde, özellikle piyasada paralarını alıp sattıkları ülkelerin çıkarlarına zarar vermeme amacını ön plânda tutacaklardır. Başka bir deyişle, kurlara aşırı müdahale ederek rakip ülkeler üzerinde haksız rekabet üstünlüğü sağlamaya çalışmamalıdır.

Buna göre, merkez bankası müdahaleleri ile kısa süreli istikrarsızlıkların giderilmesini istemekteki amaç, döviz kurlarının uzun süreli değişimleri yansıtmasına izin verilmesidir. Çünkü bu değişimler teknolojik gelişme, faktör arzındaki artış,

ekonomik yönetimdeki etkinlik ve enflasyon gibi reel etkenlere bağlı bulunmaktadır.

Fon'un gözetim fonksiyonunun dayandığı ilkeler bunlardır. Fon bu fonksiyonunu normal olarak üye ülkelerle periyodik olarak yaptığı ikili danışma toplantıları ile yerine getirir. Bunlara IV. Madde "danışma toplantıları" adı da verilir. Bu toplantılar yıllık olarak veya üye ülkenin isteği ile 24 aya kadar varan aralıklarla gerçekleştirilebilir. Bir IMF uzmanları heyeti ilgili ülkeyi ziyaret eder, üye ülke, yürüttüğü ekonomik ve mali politikalar ve ülkesindeki gelişmeler hakkında bilgi verir.

Adı geçen toplantılar Fon'a, üye ülkenin ekonomik gelişme, uygulama ve politikalarını inceleme, ödemeler bilançosunu gözden geçirme ve bu uygulamaların diğer üyelerin döviz kurları ve dış dengeleri üzerindeki etkilerini değerlendirme fırsatı verir. Bu konuda ekonomik ağırlıkları dolayısıyla, uluslararası ticari ve mali piyasaları şiddetle etkileyebilme gücüne sahip ABD, Japonya ve AB gibi ülke ve gruplarla yapılan görüşmelere özel bir önem verilir⁵⁴.

III.3.Türkiye-IMF İlişkileri

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, tüm dünya ülkelerinde baş gösteren finansman sıkıntısını gidermek üzere, oluşturulan kuruluşlardan biri Uluslar arası Para Fonu (IMF) olmuştur. Bu fon, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere, ödemeler dengesi açıklarını kapatmak ve finansman sıkıntılarını gidermek amacıyla belirli istikrar programlarının uygulanması koşuluyla kredi vermeye başlamıştır.

Dünya ülkelerinde ekonomik istikrarın sağlanması ve finansman krizlerinin çözümlenmesi amacıyla oluşturulan IMF'ye Türkiye'de 1947 yılında üye olmuş ve içine düştüğü ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde de IMF destekli istikrar programları uygulanmaya başlamıştır.

III.3.1.Türkiye'nin IMF Üyeliği

Türkiye, IMF ve Dünya Bankası'na 19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Kanun ile katılmıştır. Bu kanun daha sonra 1980 yılında 2877, 1984 yılında 3066 ve 1988 yılında 3486 sayılı Kanunlar ile değiştirilmiştir.1991 yılında tamamlanan 9. genel kota artırımını

⁵⁴ H. Seyidoğlu, a.g.e. , s.772-786.

sonucuna göre Türkiye'nin IMF'deki kotası 642 milyon SDR, son artışla birlikte bu miktar 964 milyon SDR'ye yükseltilmiştir.

11 Kasım 1947'de IMF ana sözleşmesinin 4. Maddesi gereğince, yani kambiyo kısıtlamaları uygulayan ülke konumunda üye olan Türkiye, bugün IMF ana sözleşmesinin 8.maddesi statüsünde üye durumunda bulunuyor. Türkiye bu statüye Türk Parasının Kıymetini Koruma hakkında 32 sayılı kararı yürürlüğe soktuktan sonra geçmiştir. Türkiye'nin bu statü değişikliği 3 Nisan 1990'da IMF tarafından dünyaya duyurulmuştur.

Türkiye'nin IMF'ye katıldığı tarih olan 1947'de kotası 43 milyon dolardı. Sekizinci genel artırım ile birlikte Türkiye'nin kotası 18 Ağustos 1983 tarihinde 429,1 milyon SDR'ye yükseltilirken, 28 Şubat tarihinde ise 1.191.30 milyon SDR'dir.

Türkiye'nin ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşması veya bu tür sorunlara yol açabilecek makro ekonomik dengesizlikler içine girmesi durumunda, IMF'den teorik olarak kullanabileceği imkânlar şunlardır.

Türkiye'yi IMF ile ilişkilerinde Hazine Müsteşarlığı temsil etmektedir. Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakan IMF Governörler Kurulu'nda Governör, T.C Merkez Başkanı da Governör vekili olarak yer almaktadır. Türkiye, IMF Yönetim Kurulu'nda Belçika, Avusturya, Lüksemburg, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Belarus (Beyaz Rusya) , Kazakistan ve Slovenya ile aynı grup içinde yer almaktadır. Grubun icra direktörü en yüksek oy gücüne sahip olan Belçika tarafından belirlenmektedir.

Türkiye'nin ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşması veya bu tür sorunlara yol açabilecek makroekonomik dengesizlikler içine girmesi halinde IMF'den kredi kullanımında bulunması mümkündür. Kredi kullanımının yapılacağı fon sermayesi ise üye ülkelerin kotalarının toplamından oluşur. Kotalar, üye ülkenin fona sermaye iştiraki ile birlikte Fondan çekme haklarını, oylamadaki ağırlığını ve SDR'nin dağılımındaki payını belirler. IMF üyelerinin kota paylarına göre hesaplanana oy oranı Türkiye açısından 0,47'dir.

Türkiye 22 Mart 1990 tarihinde IMF Ana sözleşmesi'nin VII. Maddesi uyarınca, IMF'ye uluslar arası cari işlemlerine sınırlamalar getirmekten kaçınmayı, ayrıca parasal

uygulamalar yapmamayı ve üye ülkelerin elinde bulunan Türk Liralarnı o ülkenin istediği halinde satın alacağını taahhüt etmiştir. Böylece Türk Lirası, IMF kapsamında konvertibl (çevirgen) para olmuştur.

Türkiye IMF'den kullanabileceği imkânlar; rezerv dilimi pozisyonu, stand by düzenlemeleri, üye ülkenin 12 aydan 18 aya uzanan bir dönemde kendi kotasından çekebileceği iki aşamalı bir süreçten oluşur. Bu çerçevede Türkiye de Fona üye olduğu 1947 yılından 2000 yılına değin IMF ile toplam 19 adet stand by düzenlemesi yapmıştır. Türkiye ortalama her üç yılda bir stand by düzenlemesine gitmiştir. Bunun tek istisnası 1986–1993 yıllarını kapsayan sekiz yıllık dönemdir. Türkiye 1974–1985 döneminde IMF'den daha çok stand by ve süresi uzatılmış düzenleme çerçevesinde imkân sağlamıştır.

IMF Türkiye de dâhil olmak üzere üye ülkelere; ülkelerin içine düştüğu krizden kurtulmalarını sağlamak amacıyla kredi tahsisinde bulunur. Üye ülkelerin IMF'den talep edecekleri kredi miktarı kotaları ile sınırlı olmakla birlikte, kotaya göre kredi kullandırmak ilkesi IMF'nin her zaman ve her ülke için uyduğu bir kural değildir. IMF kuruluş sözleşmesine imza atmış ülkelere, açtığı krediler karşılığında iki talepte bulunmaktadır. Bunlar;

— Ulusal ekonomi politikalarının yerine IMF'nin önerdiği politikaları izlemek ve özellikle ödemeler dengesinde istikrar sağlamak,

— Liberal-kapitalist ekonomik sistemi kurumsallaştırarak kalkınmayı gerçekleştirmektir.

Diğer yandan, IMF'nin önerdiği ekonomik politikaların uygulanması için tanınan kısa sürenin, kriz ülkesinin sosyo-politik yapısına uyup uymadığı da çok önemli bir konudur. Aksi durumda, ekonomi için öngörülen tedbirler demetinin doğruluğuna rağmen, IMF'nin çabaları başarısızlıkla sonuçlanabilmektedir.

Türkiye'nin kanayan yarası haline gelen borç ödeyememesinin en önemli nedeni küresel finans aktörlerinden IMF'nin uygulamış olduğu istikrar politikaları ve bu program dâhilinde imzalanan Stand By anlaşmaları ülkemizi borç batağı içine sürüklenmesini hızlandıran yegâne temel olmuştur. Bu yüzden ilk olarak ülkemizin IMF ile imzaladığı Stand By anlaşmalarına ki şimdiye kadar imzalananlar 19 tanedir, daha

sonra da detaylı olarak uygulanan istikrar programlarına değinmekte fayda vardır⁵⁵.

III.3.2.Türkiye'nin IMF ile Stand By Anlaşmaları

1946 devalüasyonu, Türkiye'yi dünya ekonomisine entegre etmeye yönelik liberalizasyon önlemleriyle birlikte uygulamaya konuldu ve dış yardım arayışına başlandı, sonunda Türkiye IMF, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütleri'ne 1947 yılında üye olarak uluslararası entegrasyon ile bağlantılarını kuvvetlendirdi.Devalüasyonun gerçekleştirilmesinin önemli nedenlerinden biri o yıllarda IMF'na girildiği takdirde devalüasyon yetkisinin sınırlanacak olmasıydı. IMF o yıllarda ülkelerin tek başlarına % 10'un üzerinde devalüasyon yapmalarına izne bağlıyordu. IMF'na katılmadan önce büyük oranda bir devalüasyon yapılmasına karar verildi. Bu nedenden dolayı birinci devalüasyon büyük tartışmalara neden oldu. Bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye ekonomisinde gözlenen ithalat artışları toplam üretimdeki düşüşler Türkiye'nin IMF destekli 4 Ağustos 1958 istikrar önlemlerini almasını gerektirdi.

4 Ağustos 1958 kararları Türkiye'de para mal ve emek piyasalarının eksik işlediği sermaye piyasasının olmadığı ve devlet müdahalesinin yoğun olduğu bir ortamda yürürlüğe konmuştur ve söz konusu kararlar IMF'nin Ortodoks kökenli para ve maliye politikalarını içeren bir istikrar programı yapısına sahiptir.

1960 Ödemeler bilançosu dengesizliği, döviz rezervlerindeki azalma ve ülkenin dışa bağımlılığının artması sonucunda kalkınma planları ile istikrar arayışı içersine girildi. Türkiye'nin 1958 yılında ki stand-by düzenlemesi göz ardı edilirse, IMF ile ilişkilere başlaması ile birlikte ilk stand by anlaşması da 1 Ocak 1961 tarihinde gerçekleştirildi. Bir yıl süren bu ilk stand-by anlaşması 31 Aralık 1961'de sona erdi. Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin başlaması da IMF ile stand-by düzenlemelerinin başladığı döneme rastlamıştır. 30 Mart 1962'de IMF ile yeni bir düzenlemeye giden Türkiye'nin bu anlaşması bir yıldan daha az sürdü ve 31 Aralık 1962'de bitti. Türkiye, 1961 yılından, 1970 yılına kadar her yıl, IMF ile bir stand-by gerçekleştirdi. Anlaşmalar genellikle bir yıl dolmadan sona erdi. Bu ilk Stand-by anlaşmasından 1970 yılına kadar

⁵⁵ M. Ener ve E.S.Demircan, a.g.e. , s.87-91.

Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu kredinin sağlanabilmesi için her yıl niyet mektupları hazırlanarak yeni bir stand-by düzenlemesine gidildi.

1970'den 1978'e kadar IMF'na sekiz yıl ara veren ve bu süre içinde stand-by anlaşması yapmayan Türkiye, 1978 yılından, 1980 yılına kadar, IMF ile yeniden birer yıllık stand-by anlaşmaları gerçekleştirdi.

1973 yılında petrol krizi,1974 Kıbrıs Barış Harekâtı'nın bütçeye getirdiği yük 1978 ve 1979'da yeni istikrar programının yürürlüğe konmasına ve yeni stand-by anlaşmalarını gündeme getirmiştir. Yapılan Stand-by anlaşmaları sonucunda uygulanan istikrar programına karşın Türkiye beklediğinin çok altında dış krediye kavuştu. Kredi girişlerinde görülen aksaklık nedeniyle de uygulanan politikalar başarıya ulaşamadı..

1970'lerin sonuna doğru uygulanan istikrar politikaları sonucunda TL'nin büyük oranda değer kaybına uğradığı gözlenmektedir. Ayrıca ödemeler bilançosunda beklenen iyileşme sağlanamazken, devalüasyonlar da ithalatın gerilemesine ihracatın ise artmasına yardımcı olamamıştır. Ekonomik büyümenin gerilemesinin yanı sıra, enflasyon yükselmiştir. Sonuçta içinde bulunan durumdan kurtulmak için yine IMF önerilerine bağlı kalınarak yeni bir program hazırlanmıştır. Bu programda 24 Ocak 1980 istikrar programıdır.

Türkiye 18 Haziran 1980 tarihinde ilk kez, IMF ile en uzun stand-by anlaşmasını gerçekleştirdi ve bu anlaşma 17 Haziran 1983'te sona erdi. 1983 yılında yeni bir stand-by düzenlemesine giden Türkiye'nin anlaşma süresi bir yıl sürdü. Bu dönemde ülkede kontrol altına alınamayan enflasyon ve gelir dağılımı eşitsizliği gözlemlendi.

1980 yılından sonra uygulanan yeni istikrar politikası küreselleşmenin de etkisiyle kamu kesiminin ekonomi içindeki payını küçültmeye eğilimli bir anlayış benimsenmiştir. Ancak bu anlayışın ülkede kuramsal hukuksal ve ekonomik temeli olmadığından 24 Ocak programı ülkede önemli toplumsal ve ekonomik sorunlara yol açmıştır.

Türkiye 1984 yılından 1994 yılına kadar IMF ile stand-by düzenlemesine gitmedi .8 Temmuz 1994'te yapılan stand-by ise 26 Eylül 1995'te sona erdi. 4 yıllık aradan sonra 1999-2002 döneminde 17.stand-by gerçekleştirildi. Türkiye 18 Aralık

2000 tarihinde likidite darboğazından doğan kriz sonrasında, gelirler, harcamalar, para piyasaları ile özelleştirme dâhil yapısal reformlara ilişkin yeni önlemlerin yer aldığı IMF ile kendisini çok fazla bağlayıcı yeni bir niyet mektubu vererek anlaşmak zorunda kalmıştır. 18.Stand-by anlaşmasının, 4 Şubat 2005 de sona ereceği tarihten önce Ocak 2005'te 19. Stand-by düzenlemesine gitti. 11 Mayıs 2005 de de 10 Mayıs 2008'de sona erecek olan 19.Stand-by düzenlemesi gerçekleştirildi.

III.3.2.1.IMF'nin Türkiye ile İmzaladığı 19. Stand-By Anlaşması

IMF ile 19. stand-by anlaşmasını 11 Mayıs 2005'de imzalayan Türkiye, bu stand-by anlaşmasıyla geçmiş üç yıllık programın devamı niteliğinde olacak bir düzenlemeyle, ekonominin eksik kalan yanlarını düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu stand-by anlaşmasının süresi Mayıs 2008'de dolmuş olmakla birlikte, 2005-2007 döneminde üç yıl için 10 milyar dolar tutarında IMF'den kredi kullanılmıştır.

Bu stand-by anlaşması çerçevesinde Türkiye için ulaşması gerekli birtakım hedefler de belirlenmiştir. Bunlar, büyümenin sürdürülebilirliği için gereken koşulları yaratma, yaşam standardının yükseltilmesi, işsizliğin azaltılması, IMF desteğinden düzenli bir çıkışın olduğu olduğudur. IMF toplam tutarı 10 milyar dolar tutan kredinin yarısını serbest bırakırken, 837,5 milyon dolarlık kısmını ise 11 eşit taksitle verileceğini belirtmiştir.

Çizelge 20:Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu ile Gerçekleştirdiği Stand-By Anlaşmaları (20 Mayıs 2007)

	YILLAR	SÜRE (AY)	ÖNGÖRÜLEN KREDİ (MİLYON \$)	KULLANILAN KREDİ (Milyon\$)
1	1 OCAK 1961	12	55	24
2	30 MART 1962	9	46	22
3	15 ŞUBAT 1963	11	32	32
4	15 ŞUBAT 1964	11	32	28
5	1 ŞUBAT 1965	12	32	0
6	1 ŞUBAT 1966	12	32	32
7	15 ŞUBAT 1967	11	40	40
8	1 NİSAN 1968	9	40	40
9	1 TEMMUZ 1969	12	40	15
10	17 AĞUSTOS 1970	12	132	132
11	24 AĞUSTOS 1978	24	441	132
12	19 TEMMMUZ 1979	12	368	338
13	18 HAZİRAN 1980	36	1,838	1,838
14	24 HAZİRAN 1983	12	331	83
15	4 NİSAN 1984	12	331	248
16	8 TEMMUZ 1994	14	897	682
17	22 ARALIK 1999	36	22,105	17,254
18	4 ŞUBAT 2002	36	18,846	16,846
19	11 MAYIS 2005	36	10,000	4,748

Kaynak: Orcan Çörtürk., "Türkiye IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi", Uzmanlık Yeterlilik Tezi, T.C Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2006, s.47.

III.3.2.2.Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu'na Geri Ödeme Planı

Uluslar arası Para Fonu'na üye ülkelerin, IMF Stand-by düzenlemesi çerçevesinde kullanmış olduğu kredilerin vadesi 5 yıl, ödeme dönemi ise 3 yıl 3 aydır. IMF İcra Direktörleri Kurulu 28 Kasım 2000 tarihinde ülkelerin kredi geri ödemelerini normal vadesinden bir yıl önce yapmasının beklenmekte olduğu yönünde bir karar

almıştır. Fakat vadesinden bir yıl önce geri ödeme yapmak zorunda değildir.

Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, Türkiye'nin IMF'na olan borçları, Türkiye'nin IMF'na olan borçları 2003–2006 döneminde önemli ölçüde kapatılmıştır. Söz konusu dönemde Türk Hazinesi, IMF'ndan 8 milyar 391 milyon dolar borç aldı ve anapara ve faiz olmak üzere 25 milyar 568 milyon dolar borç ödemesi gerçekleştirdi. IMF'ndan 2003 yılında 1 Milyar 770 milyon ,2004 yılında 1 milyar 233 milyon, 2005'te 8 milyar 448 milyon, 2006'da 8 milyar 441 milyon dolar borç anapara ve faiz ödemesi yaptı. Böylece son 4 yılda 17 milyar 177 milyon dolar net borç ödemesi yapan Türkiye,ilk defa IMF'ndan aldığı borçtan çok daha fazlasını ödedi.

Yeni stand-by düzenlemesi kapsamında 2006 yılına ilişkin 2,52 milyar SDR tutarındaki (yaklaşık 3,80 milyar ABD Doları) geri ödeme planı erken ödeme yerine normal ödeme takvimine alınarak 2007 yılına kaydırıldı.

Çizelge 21: Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu'na Geri Ödeme Projeksiyonu (30 Nisan 2007)

Düzenleme	Onaylanma Tarihi	Sona Erme Tarihi	Onaylanan Miktar (Milyon SDR)	Kullanılan Miktar (Milyon SDR)
Stand-by	11 Mayıs 2005	10 Mayıs 2008	6,662.04	
Stand-by	4 Şubat 2002	3 Şubat 2005	12,821.20	11,914.00
Stand-by	22 Aralık 1999	4 Şubat 2002	15,038.40	11,738.96

Kaynak: Zeynep Erdiñ. "Uluslar arası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19.Stand By Anlaşması," **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı:18, Kütahya, Ağustos 2007. s.9

III.3.2.3. Türkiye'nin Uluslar arası Para Fonu ile 19. Stand-by Anlaşması

Niyet Mektubu

IMF tarafından ülkenin niyet mektubunun uygun bulunması, ülkenin diğer uluslar arası borçlanmalarına uygun bulunması, ülkenin diğer uluslararası borçlanmalarına olumlu etkide bulunduğu ve yeşil ışık yaktığı için ülke açısından çok önemlidir.

IMF'na, 26 Nisan 2005 tarihinde gönderilen ve Devlet Bakanı ile Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası başkanının imzalarını taşıyan Niyet Mektubu, iki buçuk sayfası ön bildiri olmak üzere toplam 31 sayfadan oluşuyor. IMF İcra Direktörleri Kurulu tarafından onaylanan Niyet Mektubu'nda, IMF'nun mali desteğinden çıkmaya hazırlık olarak ve dış şoklara karşı dayanıklılığını artırmak için uluslar arası rezerv pozisyonunu güçlendirileceği amacı belirtiliyor.

Son iki yılda, ekonomik büyüme önemli bir oranda artarken, enflasyonun tek hanelere indirildiği, faiz oranlarının gerilediği Türkiye ekonomisinin Avrupa Birliği'ne uyum sağlamasının temel hedef olarak vurgulandığı niyet mektubunda, program sürecinde düşük enflasyon, güçlü ve sürdürülebilir büyüme ile istihdamın artırılmasının hedeflendiği ifade edilerek izlenecek politikalar belirlenmiştir.

Bu politikalar, aşağıdaki gibidir:

Cari İşlemler Açığı Politikası, Cari İşlemler açığının 2005 yılında GSMH'nin yüzde 4,5'ine, programın geri kalan yıllarında yüzde 3'e düşürülmesi hedeflendi.

Enflasyon Politikası, enflasyonun tek hanelere düşürülmesi ve AB standartlarına indirilmesi çabasının, Merkez Bankası'nın bağımsızlığı korunarak gerçekleştirileceği, bu çerçevede de, Ocak 2006'ya kadar resmi enflasyon hedeflemesine geçileceği ve Ocak 2006'ya kadar yüzde 8, 2006 yüzde 5 ,2007'de yüzde 4 olarak hedeflenip programın sonuna kadar yüzde 5'in altına indirileceği belirtildi.

Büyüme-istihdam politikası, büyüme, ekonomide sürdürülebilir büyüme sağlamanın yanı sıra üç yılda milli gelirden ortalama büyüme hedefi yüzde 5 olarak belirtilirken istihdam politikası da büyümeye paralel olarak üç yılda 1 milyon 650 bin kişilik istihdam artışı hedeflemektedir.

Faiz Dışı Fazla Politikası, üç yıllık stand-by düzenlemesi sürecinde, sıkı kamu maliye politikasının devam edileceği, borçların azaltılacağı, program sonuna kadar da, Gayri Safi Milli Hâsıla'nın yüzde 6,5'i oranındaki faiz dışı fazla oranı hedefinin devam ettirileceği, net kamu borç stokunun da, program sonuna kadar GSMH'nin yüzde 5'ine indirilmesinin hedeflendiği ifade edilmektedir.

Vergi Politikası, Gelir Vergisi reformu yapılarak, bordrolular ile beyana tabi tarifeler (serbest meslek mensupları ve esnaf vb) birleştirilecek. Vergiye tabi geliri dilimi azaltılacak."Gelir indirimi" sistemi yeniden şekillenecek. Örneğin sağlık, eğitim harcamalarının da vergi matrahından düşürülmesinin yolu açılacak. KDV oranları ve kapsamı değiştirilmeyecek. Kurumlar vergisi; yıl içinde Kurumlar vergisi oranları basitleştirilecek, vergi tabanı genişletilecek, oranlar AB ile uyumlu hale getirilecektir⁵⁶.

III.4. IMF'nin Türkiye'ye Uyguladığı İstikrar Programları

İkinci Dünya Savaşı sonrası pek çok gelişmekte olan ülke, ekonomik kalkınmalarını tamamlayabilmek amacıyla finansman arayışı içersine girmiştir. Yine bu dönemde, yeni bir uluslar arası para sistemi kurulmuştur. Bu sistem içerisinde, ülkelerin ödemeler bilançosu dengesizliklerini gidermek ve finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla Uluslar arası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın kuruluşu gündeme gelerek, bu kuruluşlara üye olan ülkelerin ekonomik sorunlara çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

Uluslar arası mali kuruluşlar olarak IMF'nin kuruluş amacı, dış ekonomik parasal ilişkilerde geçici sıkıntı içinde olan ülkelere finansman sağlamak iken, son yirmi yıldan bu yana işlevlerindeki farklılaşma giderek belirginleşmiştir. Bunda bir yandan, uluslar arası sermaye hareketlerinde devlet dışı kuruluş ve firmaların egemenliklerini pekiştirmesi, diğer yandan IMF'nin yaktığı ışıkları, derecelendirme kuruluşlarının daha profesyonelce yakarak itibarlarını giderek arttırmalarının önemli payı olmuştur.

IMF'nin klasik işlevleri üye ülkelerin dış ödemelerde karşılaştıkları sorunlarda kaynak desteği sağlamak, rekabetçi devalüasyonları önleyerek döviz kurlarına istikrar kazandırmak ve uluslar arası para sisteminin istikrarını sağlamak olarak

⁵⁶ Zeynep Erdinç, "Uluslar arası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-by Anlaşması", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:18, Kütahya, Ağustos, 2007, s.6-12.

sıralanabilmektedir. Ancak, 1990'lı yıllarda başlayan ve daha çok finansal likidite krizleriyle ortaya çıkan bunalımlar nedeniyle, bugün IMF artık ülkelerin cari işlemler bilançosuna yoğunlaşmasının yanı sıra sermaye hareketleriyle daha fazla ilgilenme durumunda kalmıştır.

Dünya ülkelerinde ekonomik istikrarın sağlanması ve finansman krizlerinin çözümlenmesi amacıyla oluşturulan bu kuruluşlardan IMF'ye Türkiye de üye olmuş ve içine düştüğü ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde IMF destekli istikrar politikaları uygulanmaya başlamıştır.

Türkiye ilk istikrar programının tarihi olan 1946'dan günümüze farklı dönemlerde döviz kıtlığı ve ödemler dengesi krizi ile karşı karşıya kalmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) destekli istikrar programlarının yürürlüğe konulması bu dönemlerde ortaya çıkan istikrarsızlığın çözümünde başvurulan temel yöntem olmuştur. Türkiye ödemler bilançosu dengesinin sağlanamadığı ve dolayısıyla döviz darboğazı ile karşılaştığı dönemlerde ya IMF'nin onayını alarak ya da doğrudan bu kuruluşlarla yapılan anlaşmalar başvurusu ile uygulanan IMF destekli istikrar programlarının dışında kalan tüm istikrar paketlerinde de IMF ile danışmalar yapmış ve bu kuruluşun onayı ile ekonomik tedbirler uygulamaya konulmuştur.

1947'de IMF'nin kurulmasından bir yıl sonra, üyeliğe kabul edilen Türkiye, henüz IMF üyeliği söz konusu olmadan 1946 yılında devalüasyona gitmiştir. Bu durum dış ticarete istenilen sonucu vermemekle birlikte, Türkiye'nin IMF üyeliğine kabulünde önemli bir rol oynamıştır. 1950'lili yılların sonlarına doğru ciddi bir ödemler dengesi ile karşı karşıya kalan Türkiye, 1958 yılında devalüasyona giderek IMF'den yeni kredi ve borç erteleme olanakları elde etmiştir. 1960'lı ve 1970'li yıllara gelindiğinde ithal ikameci birikim modeli çerçevesinde karşılan ödemler dengesi darboğazları devam etmiş ve Türkiye IMF ile yeniden karşı karşıya gelmiştir. 1970 yılında uygulanan IMF destekli istikrar programının ardından 1975 yılında ülke yeni bir devalüasyonla karşılaşmıştır. Dışa dönük serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği 1980'li yıllarda IMF ile ilişkiler 1980'li yılların sonuna doğru ekonomik dengeler bozulmaya başlayınca kadar durulmuş ve 1994 sonrası dönemde yaşanan ekonomik olumsuzluklar ile yeniden canlanma sürecine girmiştir. Bu durum Türkiye'nin 2000'li yıllara değin IMF ile ilişkilerinin yoğunlaşmasına yol açmış ve ülkede IMF destekli

istikrar programları farklı dönemler itibariyle uygulanmaya başlanmıştır.

Çizelge 22: Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları (1946–2001)

TARİH	HÜKÜMET	AMAÇ	SONUÇ
Eylül-1946	Recep Peker	Ekonomiyi dışa açmak ve yeniden yapılandırmak	İthalat patlamıştır. (Başarılı)
Ağustos-1958	Adnan Menderes	Enflasyonu dizginleyip, büyüme hız kazandırmak	Enflasyon dizginlendi, büyüme hız kazandı. (Başarılı)
Ağustos 1970 (Stand by)	Süleyman Demirel	Ekonomik durgunluğa son vermek	Büyüme arttı ancak enflasyon da arttı. (kısmen başarılı)
Ağustos-Eylül 1977	Süleyman Demirel	Enflasyonu indirmek, döviz açığını gidermek	Enflasyon arttı, cari açık yükseldi, büyüme yavaşladı (Başarısız)
Mart 1978 (Stand by)	Bülent Ecevit	İhracat arttırmak, büyüme hızlandırmak	Ekonomik sorunlar arttı, durgunluk krize dönüştü (Başarısız)
Mart 1979 (Stand by)	Bülent Ecevit	Ekonomik krizi sonlandırmak	Ekonomi küçüldü, enflasyon önlenemedi. (Başarısız)
Ocak 1980	Süleyman Demirel	Ekonomiyi dışa açmak ve ekonomik durgunluktan çıkmak	Ekonominin dışa açılmasında yararlı oldu ama enflasyon üç haneli rakamlara ulaştı. (Kısmen başarılı)
Nisan-1994 (Stand by)	Tansu Çiller	İç ve dış açıklardaki artışı durdurmak	Enflasyon patladı,94 krizi doğdu. (Başarısız)
Ocak-1997	Mesut Yılmaz	Enflasyonu Önlemek	Erken seçim kararı sebebiyle tamamlanamadı.
Aralık-1999 (Stand-by)	Bülent Ecevit	Enflasyonu Frenlemek	2000 ve 2001 Krizleriyle sarsıldı. (Başarısız)

Kaynak: : Selcan Üçgöz. “IMF İstikrar Programları ve Ekonomik Etkileri: Latin Amerika ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması” Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, Eylül 2007, s.88.

III.4.1. 1946 Devalüasyonu

Cumhuriyetin kuruluşundan 1929 yılına değin Dünya Krizi ile karşıya kalan ve Kurtuluş Savaşı'nın ekonomik etkilerini gidermeye çalışan Türkiye'nin,1940'lı yıllarda tüm dünyayı etkisi altına almış ve özellikle dış ticaret hacminde gerilemeler başlamıştır. Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı sonrasında iktisat politikasında ortaya çıkan en çarpıcı ve somut değışiklikler dış ekonomik ilişkilerde ortaya çıkmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk devalüasyon 7 Eylül 1946'da gerçekleştirilmiş ve 1 dolar 131 kuruş iken,1 dolar 280 kuruş olarak belirlenmiştir.Bu devalüasyonun yapılmasının temel nedenleri;

- İç fiyat yapısı dünya fiyatlarından yüksek olduğundan Türk ihraç ürünlerinin dünya piyasalarında rekabet edemeyeceğı düşüncesi,
- Türkiye'nin elinde bulunan ihraç malları stokunun eritilmesi,
- Altın ve döviz stoklarının değerlerinin yükseltilerek, iç borçların reel değerinin düşürülmeye çalışılması,
- Devletin IMF'ye üye olmadan serbest devalüasyon yapmak yetkisini kullanmak istemesi,
- O dönemde ithalatın ihracatı aşaması olarak belirtilebilir⁵⁷.

1946 yılı, Cumhuriyet Türkiyesinin tarihinde hem siyasi hem de iktisadi bakımından yeni bir dönüm noktası oluşturur.

Siyasi bakımdan 1946 yılı, tek parti rejiminden çok partili parlamenter rejime geçişin başlangıç tarihidir. Bu süreç, siyasi iktidarın sınıfsal içeriğinde değışmelere yol açmıştır. Ancak en önemlisi, parlamenter rejimin gereğı olarak geniş halk kitlelerinin toplum sahnesinde, artık seyirci değil, aktörler olarak yer alması sonucunu doğurmuştur. Siyasi iktidarlar, bu tarihten sonra, en azından seçimden seçime, işçi, köylü, esnaf gibi kalabalık halk kesimlerinin isteklerini dikkate almak, bunlara şu veya bu biçimde yanıt vermek zorunda kalacaklardır. Bu zorunluluk, iktisat politikalarında ve bölüşüm ilişkilerinde, varlıklı sınıfların kısa dönemli çıkarlarıyla çelişebilen unsurların sürekli olarak yer alması sonucunu doğuracaktır.

⁵⁷ M. Ener ve E.S.Demircan, a.g.e. , s.91-93.

1946 yılına salt iktisadi bakımdan da bir dönüm noktası niteliği kazandıran özellik, on altı yıldır kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış denge dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği; ithalatın serbestleştirilerek büyük ölçüde artırıldığı; dış açıkların kronikleşmeye başladığı; dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımlarıyla ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesi olmuştur. Bu dönemde, serbestleşmeye yönelen bir dış ticaret rejiminin sonucu olarak, iç pazara dayalı bir sanayileşme programı değil, dış pazarlara dönük ve tarıma, madencilığe, alt yapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncülük veren bir kalkınma anlayışı gündemdedir. Liberal dış ticaret politikaları bu dönemin bitiminde çok uzun bir süre için terk edilecektir. Ancak, kronik dış açıklar kanalıyla dışa bağımlı hale gelen ekonomik yapı, bu dönemin bir armağanı olarak Türkiye ekonomisinin kalıcı bir özelliği olma niteliğini kazanacaktır⁵⁸.

Devalüasyon ile ihracatta artış gerçekleştirileceği düşünülebilir. Ancak bu yıllarda ihraç ürünlerinin satışında sorun yoktu. Devalüasyonun önemli nedenlerinden biri ,o yıllarda IMF'ye girildiği takdirde devalüasyon yetkisinin sınırlanacak olmasıydı. IMF o yıllarda ülkelerin tek başlarına % 10'un üzerinde devalüasyon yapmalarına izne bağlıyordu. IMF'ye katılmadan önce büyük oranda bir devalüasyon yapılmasına karar verildi. Bu nedenlerden dolayı birinci devalüasyon büyük tartışmalara konu oldu.

1946 devalüasyonu, savaştan yeni, çıkan Avrupa'nın tarımsal ürünlere talebinin çok yüksek olduğu bir dönemde gerçekleştirildiği için mal stoklarının ucuza satılmasına yol açmıştır. Bu devalüasyonun döviz sıkıntısının olmadığı bir dönemde yapılmasına rağmen, dış ticaret bilançosu 1947 yılında açıkla kapanmıştır. Bu döneme hükümet dış ticaret açıklarını savaş yıllarında biriktirdiği altın ve döviz rezervleri ile ve 1948'den sonra Marshall Yardımı çerçevesinde ülkeye giren yabancı kaynaklarla karşılamaya çalışmıştır.

1946 devalüasyonu Türkiye'yi dünya ekonomisine entegre etmeye yönelik liberalizasyon önlemleriyle birlikte uygulamaya konuldu ve dış yardım arayışına başlandı. Sonunda Türkiye IMF, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İşbirliği

⁵⁸ Korkut Boratav. , **Türkiye İktisat Tarihi (1908–2005)**, İmge Kitapevi, 10.Baskı, Eylül, 2006, s.93– 94.

Örgütleri'ne 1947 yılında üye olarak uluslar arası entegrasyon ile bağlantılarını kuvvetlendirdi .

1950'de iktidara gelen Demokrat Parti Hükümeti ithalatı % 60 oranında liberalize etmiş ve ithalat kısa sürede çok büyük ölçüde yükselmiştir. Akabinde yaşanan gelişmeler ülkede IMF destekli 1958 istikrar önlemlerinin uygulanmasını gündeme getirmiştir.

III.4.2. 1958 İstikrar Önlemleri

İkinci Dünya Savaşı sonrası dünya ticaretinde yaşanan genişlemenin Türkiye'ye yansımaları nispeten olumlu gerçekleşmiş ve 1950-54 yılları arasında Türkiye ekonomisi hızlı bir şekilde büyüme göstermiştir. Büyüme hızı % 8-9'lara ulaşmıştır. Ancak 1954 yılından itibaren ekonomide büyük oranda gerilemeler yaşanmaya başlamıştır. Öncelikle 1954'te iklim koşullarının kötü gitmesi, tarımsal üretimin gerilemesine neden olmuştur. Döviz rezervlerinin tükenmesi ve Kore Savaşı'nın yarattığı olumlu etkinin sona ermesi ile milli gelirden ve üretimde yavaşlama başlamıştır. Bütçe açıkları, hazine avanslarındaki artış, destekleme alımları v.b. nedenlerle para arzının artış yönünde izlenen politikalar fiyatların da önemli oranda yükselmesine yol açmıştır. Fiyatlardaki hızlı artış, yatırımlardaki plansızlık, dış yardım ve kredilerin azalması 4 Ağustos 1958'de istikrar programının uygulanmasına neden olmuştur.

1954'ten başlayarak toplam üretimde gerçekleşen toplam üretimde gerçekleşen düşüşlere, dış ticaretteki olumsuz gelişmeler de eklenmiştir. IMF'nin 1954'de devalüasyon teklifini ileri sürmesi de bu olumsuzlukların bir sonucu olmuştur.

Bu dönemde, IMF'nin değerlendirmesine göre, planlı bir yaklaşımla ekonomide yeniden düzenlemeye gidilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. IMF'nin devalüasyon ve ekonomiyi daraltıcı politikalardan oluşan reçetesi Türkiye'ye de uygulanmak istenmiş, ancak bu görüşe o günün hükümetince çok sıcak bakılmamış fakat farklı bir görüş de öne sürülmemiştir.

Sorunların giderek artması üzerine ekonomiye istikrar kazandırmak için alınan önlemlere yenileri eklenmiş ve 1956 yılında hükümet tarafından turist ve benzeri dövizlerde TL'nin dolar karşısındaki değeri 2.80 TL yerine 5.25-5.5 TL olarak belirlenmiştir. Ayrıca Milli Koruma Yasası yeniden yürürlüğe konularak fiyat

denetimleri arttırılmış, ticari banka kredileri sınırlandırılmış ve faiz oranları yükseltilmiştir. Bu önlemlerin iki yıl uygulanması ile dış ticaret açığı büyük oranda azalmasına rağmen, fiyat artışları yükselmiş ve mal darlıkları sonucu karaborsa ortaya çıkmıştır. Dış ödemeler sonucu daha da ağırlaşmıştır.

Sonunda alınan önlemlerin ekonomiyi daha da kötüleştirilmesi ve dış denge sorununu artırması 1958 yılında istikrar önlemleri alınmasını gerektirmiştir. Bu önlemlerin önemli bir özelliği IMF'nin standart reçeteleri ile benzeşmesi olmuştur. IMF'ye göre Türkiye'nin sorunu para arzındaki artıştan kaynaklanmaktaydı. Merkez Bankası kaynaklarına getirilen sınırlandırmalarla para arzı kontrol altına alınmalıydı. Böylece istikrar programının uygulamaya konulması ile ülkeye 350 milyon dolarlık kredi sağlanmış, 600 milyon dolarlık dış borç da ertelenmiştir.

Bu gelişmeler sonrasında 4 Ağustos 1958'de istikrar önlemleri altında bir dizi karar alınmıştır, bu kararlara göre;

— Türk parasının yabancı paralar karşısındaki değeri 1 dolar 280 kuruştan, 1 dolar 900 kuruşa devalüe edilmiş.

— Para arzı ve bütçe harcamalarının kısılmasına karar verilerek, ithalata liberalizasyon getirilmiştir. KİT ürünleri ve hizmetlerinin fiyatının yükseltilmesi de alınan kararlar içerisinde yer almıştır.

4 Ağustos 1958 devalüasyonu sonrasında dünya piyasalarında fiyatlar düşerken ihracat yine artırılamamıştır. Diğer yandan, artan dış krediler nedeniyle ithalatta başlayan artış dış ticaret açığını büyütüştür. Ülke içinde ekonominin giderek daralması ve geri krediler nedeniyle yedi banka ile pek çok küçük özel şirket iflas etmiş ve Türkiye'nin en ciddi krizlerinden birini yaşamıştır. Kısa vadeli dış kredilere dayanarak ithalatı serbestleştirme yolundaki bu deneme de daha öncekiler gibi öncekiler gibi önemli bir krizle sona ermiştir.

4 Ağustos 1958 kararları Türkiye'de para, mal ve emek piyasalarının eksik işlediği sermaye piyasasının olmadığı ve devlet müdahalesinin olmadığı bir ortamda yürürlüğe konmuştur. Söz konusu kararlar IMF'nin Ortodoks kökenli para ve maliye politikalarını içeren bir istikrar programı yapısına sahip olmakla birlikte, Türkiye ekonomisini başarısızlığa sürüklemiştir.

III.4.3. 1970 İstikrar Programı

1960'lı yıllar kalkınma planları ile istikrar arayışının ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Bu dönemde, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)'nin bünyesinde kurulan konsorsiyum ile, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın finansmanı için önemli ölçüde kredi sağlanmıştır. Alınan dış yardıma karşın ödemeler bilânçosu dengesizliğinin devam ederek Türkiye'nin döviz rezervlerinin önemli ölçüde erimesi ekonomik açıdan olumsuz sonuçlar doğurmaya başlamıştır..

Bu yıllarda da yine IMF ile Türkiye arasında ihtiyaç duyulan kredinin sağlanabilmesi amacıyla Niyet Mektupları yazılmış ve 1965 sonrası ekonomideki bunalımın daha da artması sonucu 1966 yılında IMF yeniden devalüasyon isteği ile gelmiştir.

İthal ikameci sanayileşmenin giderek hız kazandığı bu dönemde kamu kesimi pek çok malı maliyetinin altında fiyatlarla satışa sunulmuştur. Özel sektörün ihtiyaç duyduğu pek çok temel ürünün maliyetinin altında satılması kamu kesimi açısından maliyetleri arttırıcı etkide bulunmuştur. İthal ikamesinin dışarıdan gelen makine ve teçhizat ile besleniyor olması da bir süre sonra Türkiye'nin dışa olan bağımlılığını arttırmıştır.

1970'li yılların başına gelindiğinde döviz tıkanıklığı daha da yoğunluk kazanmış ve IMF'nin devalüasyon ve dış ticaret rejiminde liberalleşme baskıları iyice artmaya başlamıştır. Özellikle sanayi alanında üretim yetersizliğinin olması ekonomiyi olumsuz yönde etkilemiştir. Sonunda 10 Ağustos 1970'de IMF'nin devalüasyon isteği kabul edilmiş ve 1 dolar 9 TL'den,1 dolar 15 TL'ye devalüe edilerek, ithalatta da liberizasyona gidilmiştir .

9–10 Ağustos 1970 İstikrar kararlarının alınma nedenleri olarak; fiyat artışları ve dış ticaret açığının hızla artması yanında, bu duruma bütçe açıklarındaki ve para arzındaki artışın eşlik etmesi gösterilebilir.

1970 kararları, para ve maliye politikalarını içeren geleneksel Ortodoks yapıda yarı-şok kararlar olmuştur. Bu kararları 1958 ve 1946 devalüasyon kararlarından ayıran önemli fark ise kamu gelirlerini arttırmaya yönelik vergi reformlarını içermesidir. İstikrar kararlarının alındığı tarihte Türkiye'nin döviz rezervleri en düşük düzeyine

inmesine rağmen, IMF'nin verdiği 90 milyon dolarlık stand-by ile belli ölçüde düzelme sağlanmıştır.

Alınan istikrar önlemlerinin ardından 1973 yılında petrol krizinin yaşanması Türkiye'yi büyük ölçüde etkilemiştir. 1974 Kıbrıs Barış Harekâtı'nın bütçeye getirdiği yük ile ithal ikamesinin ikinci aşamasına geçişte dövize duyulan ihtiyacın artmasına, işçi dövizlerinin yurda girişinin azalmış olması da eklenince Merkez Bankası'nın rezervleri iyice azalmaya başlamıştır.

Ekonomik bunalım 1978-79'da yeni bir istikrar programının yürürlüğe konulmasına neden olmuş ve akabinde IMF'nin mali desteği alınarak yeni bir istikrar programı uygulanmaya başlanmıştır. 1978 istikrar programı ile birlikte TL'nin değeri yeniden belirlenerek, KİT fiyatlarına zam yapılmış, bütçe harcamalarında kısıntıya gidilmiştir.

Uygulanan istikrar programına karşın Türkiye beklediğinin çok altında dış krediye kavuşmuştur. Kredi girişlerinde görülen aksaklık nedeniyle de uygulanan politikalar başarıya ulaşamamıştır.

1970'li yılların sonlarında devletin kısa vadeli borçlarında meydana gelen artış ve bunun etkisiyle Merkez Bankası'nın döviz sıkışıklığı içerisine girmesi ve karşılığı olmayan ithalat finansmanının bankalar tarafından yapılması bir kriz ortamının doğmasına yol açmıştır. 1977 yılında en yüksek noktaya çıkan ekonomik dengesizlikler, 1978'de alınan önlemlerle kısmen giderilebilmekle birlikte, karaborsa, enflasyon, kayıtdışı ekonomi gibi temel sorunların çözümsüz kalması ülkede stagfasyonist bir sürecin başlamasına yol açmıştır.

Ekonomik sorunların artması üzerine 1978 yılında devreye giren IMF ile dönemin hükümetinin anlaşamaması nedeniyle Mart 1979 dönemine kadar ülkeye kaynak girişi sağlanamamıştır. IMF ile varılan anlaşma sonucunda, kısa vadeli özel dış borçların 2,8 milyar dolarlık bölümü uzun vadeli devlet borcuna dönüştürülerek borç yükünün toplumun tamamına yayılması sağlanmıştır.

Diğer yandan, Haziran 1979'da yürürlüğe giren istikrar programı ile alınan önlemler biraz daha güçlendirilerek, TL/dolar kuru 47 TL=1 dolar olarak belirlenmiştir. Böylece ithalat kısıtlanmış, cari işlemler açığı azalmaya başlamıştır. Bununla birlikte

enflasyon hızla yükseliş seyrini bu dönemde de devam ettirmiştir.

1970 sonrası dönemde, Nisan 1978 ve Haziran 1979 tarihlerinde yürürlüğe konulan iki istikrar paketinin başarıya ulaşması dış kaynağı zorunlu kıldığından, IMF'nin desteğine ihtiyaç duyulmuştur. Ancak, alınan kararın istikrarsızlığı önlemede yetersiz ve geç alınmış kararlar olması, kamu harcamalarında istenilen indirimin gerçekleştirilememesi ve döviz kuru politikasının enflasyon karşısında etkin olamaması her iki programın da başarısız olmasına yol açmıştır .

1970'lerin sonuna doğru uygulanan istikrar politikaları sonucunda TL'nin büyük oranda değer kaybına uğradığı gözlenmektedir. Buna karşın ödemeler bilançosunda beklenen iyileşme sağlanamamıştır. Devalüasyonlar ithalatın gerilemesine ihracatın ise artmasına yardımcı olamamıştır. Ekonomik büyümenin gerilemesinin yanında, enflasyon yükselmiştir. Bu dönemde Türkiye, ekonomik, siyasal ve toplumsal istikrarsızlıkların yarattığı sorunları yaşarken, dünyadaki değişimler de bu sıkıntıları ağırlaştıracak nitelikte etkiler yapmaya başlamıştır. Sonuçta içinde bulunulan durumdan kurtulmak için yine IMF önerilerine bağlı kalınarak 24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan yeni bir program hazırlanmıştır.

III.4. 24 Ocak 1980 İstikrar Programı

1970'li yıllara kadar Türkiye'de uygulanan IMF destekli istikrar programları geleneksel makroekonomik yaklaşımı dikkate alan; ancak, istikrarsızlığın yapısal nedenlerini ihmal eden programlar olmuştur.

1970'li yılları yenedünya ve finans düzeniyle karşılayan Türkiye, 1974 ve 1979 yıllarında petrol fiyatlarının OPEC tarafından aşırı yükseltilmesiyle ortaya çıkan ikinci petrol şokuyla karşılaşmış ve dünya ekonomik konjonktürü ile uyum çabaları içine girmiştir. Bu bağlamda Türkiye'nin uyumunun güçleştiren önemli bir unsur da 1974 Kıbrıs Barış Harekatı ve hemen ardından karşılaşılan ambargo olmuştur.

Batı ülkelerinin petrol krizlerini döviz gelirlerini artırarak atlatmalarına karşılık Türkiye, petrol krizini yüksek enflasyon ve büyük dış açıklar pahasına atlatabilmiştir. Bu dönemde, dünyadaki ekonomik düzen değişikliklerine uyum sağlayamayan Türkiye'de üretim ve yatırımlar durma noktasına gelmiş, döviz kıtlığı en yüksek noktaya ulaşmış, mal kıtlıklarıyla birlikte fiyatlar genel seviyesi hızla yükselerek

enflasyonu tırmandırmıştır.

Yüksek enflasyonun devam ettiği 1980'li yıllarda, ekonomiye yeni bir yön ve düzen vermeden dış açıkların kapatılması olanağı tamamen ortadan kalkmış ve zorunluluk altında 24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlarla Türkiye ekonomisinde yeni bir bölüm açılmıştır.

III.4.1. 24 Ocak Öncesi Dönemde Biriken Sorunlar

1980 yılı başında biriken sorunlar hem 24 -25 Ocak İstikrar Önlemlerinin alınış nedenlerini hem de izlenecek ekonomik amaçlarla ilgili bazı fikirler vermektedir. Bunlar;

Gecikme Sorunu; Ekonomik politika kararlarının alınmasında ve uygulanmasında hatalar, eksikler ve gecikmelerin olması ülkeyi ekonomik olumsuzluklara sürüklemiştir.

Enflasyon Sorunu; Kamu kesimi açıkları, bunun sonucu olan parasal genişleme, mali baskı altında tahsisli kredi sistemi, enflasyona ve şirket finansman yapılarında öz kaynaklar aleyhine bozulmalara yol açmaya başlamıştır. Sermaye ve para piyasalarından doğrudan borçlanmanın değil, bankalardan dolaylı finansmanın tercih edilmesi bu dönemde finansal piyasaların gelişimini olanaksız hale getirmiştir. 1974–1976 döneminde % 20,7 enflasyon oranı, 1977'de % 24.5, 1978'de % 43.7, 1979'da % 71,1 ve en nihayetinde 1980 yılında % 105,7'ye yükselmiştir.

Kapasite kullanım oranının Düşüklüğü: Petrol ve enerji yetersizliği, ulaşım darboğazı, ithal girdilerinin yetersizliği ve finansman sıkıntısı eksik kapasite kullanımına neden olmuştur.

İthal İkamesi ve Korumacılık: İthalatın arza oranında zaman içinde meydana gelen azalma olarak tanımlanan ithal ikamesi, tüketim mallarında başarılı olmuş, fakat ekonomi belli bir gelişme düzeyine geldikten sonra, aynı çaba sadece ithalatı arttırmakla sonuçlanmıştır. İthal ikamesinin büyümeye katkısı 1970'li yıllarda negatif olmuştur.

Yurt İçi Tasarrufların Azalması; Yurt içi tasarrufların 1980'li yıllara doğru iyice azalması iç kaynak açığını arttırmıştır. Yatırım tasarruf farkının 1977'de GSMH'nin %'7' sine ulaşmış olması bu durumun bir göstergesidir.

Kısa Vadeli Dış Borçlarda artış;1980’li yıllara doğru dış borçlar ve özellikle kısa vadeli dış borç yükü, borç ertelemeleri ve IMF kredilerine rağmen ağırlaşmıştır.

Karşılaştırmalı Üstünlük İlkesinden Uzak Sanayi Politikaları:

Ara ve yatırım mallarında devletçi uygulamalar, iç pazarda optimal olmayan ölçeklerle üretim ve dış rekabetin olumlu itici ve verimlilik artırıcı etkilerinden yoksun bir sanayi yapısı oluşmasına yol açmıştır.

1980 öncesi temel ekonomik sorunlarla birlikte, Türkiye 1980’li yıllardan itibaren bir yandan ekonomik istikrar politikaları ağırlıklı, diğer yandan ithal ikamesi tipi içe dönük bir ekonomik yapıdan dış rekabete açık, kamu ağırlıklı gelişmeden özel sektör öncülüğünde bir gelişmeye zorlayan, finansal piyasaları uluslar arası piyasalarla bütünleştirici çeşitli politikaların izlendiği bir döneme girmiştir.

24 Ocak 1980 Kararları, Türkiye ekonomisinde 1970’li yılların sonlarına iyice bozulmaya başlayan ekonomik yapının düzeltilmesi amacıyla alınmış kararlar olup, bu dönem Türkiye’de ekonomik sorunlara ve çözüm yollarına yeni bir yaklaşımın getirildiği bir dönemin başlangıcı olmuştur.

III.4.2. 24 Ocak Kararlarının Genel Çerçevesi

Türkiye ekonomisinde 1980’li yılların yeni ekonomik kalkınma anlayışı içerisinde döneme damgasını vuran uygulama politikası 24 Ocak Kararları olmuştur. Kısa dönemli politikalar demeti olarak uygulamaya konulan bu kısa dönemli politikaların ekonomiyi, dışa dönük olarak yeniden biçimlendireceği planlanan 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Politikasının ana amaçları aşağıda belirtildiği gibi olmuştur.

III.4.3. 24 Ocak Kararlarının Temel Amaçları

Türkiye ekonomisinde 1980’li yılların yeni ekonomik kalkınma anlayışı içerisinde döneme damgasını vuran uygulama politikası 24 Ocak Kararları olmuştur. Kısa dönemli politikalar demeti olarak uygulamaya konulan bu kısa dönemli politikaların ekonomiyi, dışa dönük olarak yeniden biçimlendireceği planlanan 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Politikasının ana amaçları aşağıda belirtildiği gibi olmuştur.

— Üretim sektörüne uygulanan dolaysız hükümet müdahalelerinin azaltılması ve bunun yerine ağırlığın piyasa mekanizmasına, rekabete, özel girişimciliğe ve dolaylı

hükümet teşviklerine verilmesi,

— İçe dönük kalkınma stratejisinin, ihracatta önemli artışlar ve tedrici ithalat liberasyonları ile dışa dönük kalkınma stratejisi ile değiştirilmesi,

— Daha önce yabancı yatırımların yasaklandığı sektörler dâhil, doğrudan yabancı yatırımları için konulmuş engellerin azaltılması.,

Yukarıdaki hedefler çerçevesinde, 24 Ocak Kararları Türkiye ekonomisini liberal bir yapıya dönüştürerek dünya ekonomisi ile bütünleştirmeyi amaçlamış ve dünya ekonomisi içinde kendine verilecek işlevi yapması için gerekli ilkeleri belirlemiştir

Öncelikli hedefleri; enflasyonu önlemek, ihracat artışı yoluyla dış dengeyi gerçekleştirmek ve ekonomide serbest piyasa ekonomisi koşullarını sağlamak olan 24 Ocak Kararları, ülkenin mevcut sanayi sektörü üretim yapısının dış rekabete açılarak düzenlenmesi temeline dayanmıştır.

Programın uygulama aşamasında belirtilen amaçlara ulaşabilmek için faiz oranları arttırılmış ve özel kesim sübvansiyonları, Merkez Bankası avansları ve emisyon hacmi aşağıya çekilmiştir. Türk Lirası yabancı paralar karşısında % 48,6 oranında devalüe edilerek, ihracat kazançları vergi dışı tutulmuş ve ihracat kredileri içindeki vergiler kaldırılmıştır.

24 Ocak Kararları düşük ücret, yüksek kur, yüksek faiz ve ihracatı teşvik temeli üzerine oturmuştur. Düşük ücretin maliyetleri düşürerek karları arttıracığı ve yeni yatırımları teşvik edeceği düşüncesinden hareket edilerek döviz darboğazından kurtulmak hedeflenmiştir. Yüksek kur politikası ile de; bir yandan ihracatın arttırılıp ithalatın azaltılması, diğer yandan ulusal üretimin dış rekabete açılarak kalite ve üretim etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Yüksek faiz politikası ise, tasarrufları arttırıp tüketimi kısırarak anti-enflasyonist etki yapacağı varsayımıyla uygulamaya konulmuştur.

1980'li yıllarda uygulanan ekonomi politikası yukarıda değinildiği gibi, ihracatın arttırılmasına bağlı bir kalkınma anlayışına dayanmaktadır. Buna göre, ihracat arttıkça

yurtiçi üretim artacak, dışarıdan yeterince kaynak sağlandığı varsayımı altında, yatırımlar ve üretim artışı gerçekleştirilmiş olacaktır⁵⁹.

III.4.4. İstikrar Programının 1980–1993 Arasındaki Uygulama Sonuçları

III.4.4.1. Olumlu Gelişmeler

a. İhracat. devalüasyonlar ve sağlanan teşviklerle önemli ölçüde artırıldı.

İhracat 1979 sonunda 2,9 milyar dolardan, 1985 yılında 10 milyar dolara, 1993’de de 15,3 milyar dolara yükselmiştir. İhracatın ithalatı karşılama oranı 1979 yılında % 45 iken, 1980’li yıllarda % 65-70 düzeylerine çıkmış; 1993’te % 52’ye gerilemiştir.

b. Ödemeler dengesinin görünmeyen işlemler bölümünde de turizm, işçi dövizleri, dış taşımacılık ve müteahhitlik hizmetleri vb. kalemler itibariyle önemli artışlar gerçekleştirilebilmiştir. Böylece, 1980 yılında 3,2 milyar dolar olan cari işlemler açığı, 1980’li yıllarda giderilebilmiştir. Ancak, 1992 yılından itibaren bu kalemlerde tekrar önemli açıklar görülmektedir. 1992 ve 1993 yıllarında sırasıyla 1 ve 6,4 milyar cari işlemler açığı gerçekleşmiştir.

c. İhracatın birleşimi, sanayi ürünleri lehine değişmiştir. 1980’li başında sanayi ürünleri ihracatının toplam içindeki ağırlığı % 40 kadarken, daha sonraki yıllarda % 70-80 düzeylerine çıkabilmiştir.

d. Mal ve hizmet fiyatlarının ilkece piyasa koşullarına bırakılmasıyla bir mal için resmi ve karaborsa olmak üzere iki tür fiyat oluşumunu önlemek amacı güdülmüştür. Bu amacın gerçekleştiği söylenebilir.

e. Daha gerçekçi bir faiz ve döviz kuru politikasının izlenmesi sağlanabilmiş, sermaye piyasasına ilişkin geniş kapsamlı yasal ve kurumsal düzenlemeler ve daha çekici kılınan ihraç koşullarıyla, halkın tahvil, hisse senedi, gelir ortaklığı senetleri vb. menkul değerlere, başka bir deyişle, mali yatırımlara ilgisi artırılabilmiştir.

f. Türk ekonomisi 1980 sonrası dönemde dışa açılmayı büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. İhracatın teşvikinin yanısıra ithalatın da serbest bırakılması sonucu

⁵⁹ M. Ener ve E.S.Demircan, a.g.e. , s.93-105.

dış ticaret hacmimizin GSMH'ya oranı 1979'da yaklaşık % 10 iken, 1993'te % 25'e yükselmiştir.

g. Aynı dönemde yeni yasal düzenlemeler, örgütlendirmeler sağlanan teşviklerle yabancı sermayenin ülkeye girişi de hızlanmıştır. 1980 yılına kadar ülkeye gelen yabancı sermaye tutan yaklaşık 200 milyon dolar iken, 1980-1993 arasında verilen yabancı sermaye izinleri yaklaşık 12 milyar dolardır.

h. Alt yapı ve konut yatırımlarında önemli artışlar vardır. 1985 yılından sonra konut yatırımları özel sektörde % 40-45 ağırlığa sahip iken, enerji ve ulaştırma sektörleri toplam kamu yatırımlarının yaklaşık yansım oluşturmaktadır. Bu bağlamda köylerin elektrifikasyonu çalışmaları hızlandırılmış; otomatik telefon bağlantıları köylere kadar götürülmüştür.

Alt yapı çalışmaları çerçevesinde GAP projesinin tamamlanması yolunda önemli ilerlemeler kaydedildi. GAP projesinin bölge kalkınmasına etkilerini yönlendirmek üzere yürütülen GAP Mâster Planı 1989 yılında tamamlanarak, alt bölge ve sektör çalışmaları baraj, hidroelektrik santralleri ve sulama projeleri bu planın belirlediği ilkeler doğrultusunda sürdürülmüştür.

ı. Sanayi ihracatını teşvik edici ve dışa dönük bir sanayileşme ve dış ticaret politikası çerçevesinde imalat sanayinde kapasite kullanım oranları yükseltilmiştir. 1980'de % 50'ler düzeyinde olan kapasite kullanım oranı daha sonraki yıllarda % 60-70'lere yükselmiş; ihracata yönelik sektörlerde bu oran % 80'lere ulaşmıştır.

Sınai üretimin kalitesinde de dış rekabet koşullarının dikkate alan iyileştirmeler gerçekleştirilebilmiştir.

Çizelge 23: Bütçe Harcamaları/GSMH (%) (1979-1993)

	1979	1981	1985	1988	1991	1993
Bütçe Harcamaları/GSMH (%)	20,8	18,9	15,0	16,3	20,5	24,3

Kaynak: Meral Tecer. **Türkiye Ekonomisi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, Nisan, TODAİE, 2005, s.93.

Öte yandan, bütçe açığının GSMH'ya oranının büyümesi, devletin ekonomiye getirdiği ek yükün ve bundan doğan enflasyonist baskıların en önemli göstergesidir. Bu oranın da 1980'li yılların başına göre yükseldiği görülmektedir.

Çizelge 24: Bütçe Açığı

	1979	1981	1985	1988	1991	1993
Bütçe Açığı (Bin YTL)	-90	-124	-798	-3,990	-33,517	-133,857
Bütçe Açığı/GSMH (%)	3,1	1,5	2,3	3,1	5,3	6,7

Kaynak: Meral Tecer, **Türkiye Ekonomisi** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, Nisan, TODAİE, 2005, s.93.

Bütçe açıklarının artış eğilimi, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)/GSMH Oranının dönemin başına göre önemli yükselmeler göstermesinin başlıca nedeni olmuştur.

Çizelge 25: Bütçe Harcamaları/ GSMH (%)

	1979	1981	1985	1988	1991	1993
Bütçe Harcamaları/GSMH (%)	7,2	4,0	3,6	4,8	10,2	12,0

Kaynak: Meral Tecer. **Türkiye Ekonomisi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, Nisan, TODAİE , 2005, s.93.

III.4.4.2. Olumsuz Gelişmeler

a. Başlıca sorunlardan biri hiç kesilemeyen enflasyondur. % 60–70 dolayında kalıcı bir nitelik alan enflasyon, AB ülkelerine göre rekor düzeydedir. Bu ülkelerde yıllık enflasyonun % 4–5 oranını aşmadığı düşünülürse, bizde yaşanan enflasyonun AB ülkeleri toplamını aşan düzeylerde gerçekleştiğini görmekteyiz, Bu yüksek enflasyon olgusu, AB'ye katılma hayalimizin gerçekleşmesini güçleştirmiştir.

Devlet bütçesindeki gelir-gider dengesizliğinden oluşan kamu finansman açıklarının kapatılmasında Hazine avansı ve Fonlardan yapılan aktarmalar yetersiz kalınca, iç ve dış borçlanma, emisyon ve KİT zamları başvuru belii başlı kaynaklar olmuştur.

1980'li yıllarla birlikte enflasyon, daha çok yüksek bir maliyet enflasyonu şeklinde gelişmiştir. Tasarrufları geliştirmek için benimsenen yüksek faiz politikası sonucu yükselen kredi faizleri, hem özel, hem de kamu sektöründe yeni sınıai yatırım ve üretim faaliyetlerini engellerken, maliyet enflasyonun da önemli bir nedeni olmuştur. Öte yandan, talep enflasyonunu kontrol altına almak düşüncesiyle gerçekleştirilen sürekli, yüksek orandaki KİT zamları da zincirleme bir şekilde sanayi maliyetlerine yansıyor fiyatların birkaç kez daha yükselmesi sonucunu doğurmuştur.

b. Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH ve Bütçe Açıkları/GSMH Oranlarındaki Yükselmeler

Ülkemizde 1980 sonrası benimsenen piyasa ekonomisi modelinin temel amacı, piyasa ekonomisi sisteminin etkin bir şekilde işlemlerini sağlamak, dolayısıyla kamu sektörünün ekonomideki etkinliğini azaltmaktır. Oysa izlenen politikalar sönmen ekonomide kamunun ağırlığının kimi önemli göstergeler itibariyle sanmadığı, tersine, arttığı görülmüştür.

Devletin ekonomideki ağırlığının en önemli göstergelerinden biri konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranıdır. Bu oran 1980–85 döneminde (1983 dışında) düşmüş, daha sonraki yıllarla ise tekrar yükselmeye başlamıştır.

c. Sermaye Piyasasında Devletin Egemenliği

Özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren devletin bütçe açığını finanse etmek ve alt yapı yatırımlarına kaynak sağlamak amacıyla tahvil, hazine bonosu, gelir

ortaklığı senedi gibi adlarla ihraç ettiği menkul değerlerin sermaye piyasasındaki toplam işlem hacminin %80-90'ını oluşturması, piyasa ekonomisine geçiş amacı ile en çok çelişen bir uygulamadır. Devletin, kamu senetleri için belirlediği yüksek faiz, her an paraya dönüştürülme, vergi muaflığı gibi cazip ihraç mallarıyla sermaye piyasasına yönelen sınırlı iç tasarrufların çok büyük kendine çekmeye çalışması, özel sektörün kaynak maliyetini, finansman kaynaklarını daraltarak büyümesini engellemiştir.

Çizelge 26 İhraç Edilen Menkul Değerlerin Sektörel Dağılımı (%)

Sektörler	1982	1986	1990	1993
Kamu Kesimi Menkul Değerleri	38	94	78	81
Özel Kesim Menkul Değerleri	62	6	22	19

Kaynak: Meral Tecer. **Türkiye Ekonomisi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, Nisan, TODAİE, 2005, s.94

d. Yıldan yıla katlanarak büyüyen kamu finansman açıkları ve eski borçların önemli tutarlara ulaşan geri ödemeleri emisyon hacmindeki hızlı artışın da başlıca nedenleri durumundadır.

Dolaşımdaki para miktarı 1980 yılında 180,8 milyar liraydı. Emisyonun yıllık artışı % 10'du. Dönem içinde banknot artış hızı ise, ortalama % 60-70'tir. Özellikle, 1987 yılından itibaren hızlanan emisyon hacmi 1993 sonunda 63,1 trilyon liraya çıkmıştır. Bu rakamlar, banknot basım ismin, 1980 yılı sonunda piyasada bulunan para miktarını artık bir günde basacak kadar kontrolden çıkmış olduğunu göstermektedir.

e. TL'dan belirgin bir kaçış olayı vardır.

Ülkemiz, sanayi ürünü ihracatım artırmada büyük bir aşama sağlamış ve döviz sıkıntısından görünürde kurtulmuştur. Ancak, çoğu kez sağlanan döviz artışının maliyeti gözardı edilmiştir. Döviz artışını yaratan etmenler, sürekli devalüasyonlar, yüksek faiz oranları ve ihracata sağlanan parasal desteklerdir. Buna bir de ithalatın kolaylaştırılmasının bir sonucu olarak dış kredi elde edilmesindeki kolaylıklar eklenebilir. Ulusal paramız böylece sürekli değer yitirmiştir. ABD dolarının TL fiyatı 1980 başında 47 liraydı. 1990'a gelindiğinde dolar 2300 TL üzerinden işlem görüyordu; 1993 sonunda 15.000 TL sınırına yaklaşmıştı. Yaşanan ağır enflasyon ortamı, tasarruf

sahiplerinin bekledikleri çekici getiri rakamım % 100'lere çıkarmıştır. İzlenen yüksek faiz politikası, bankalara vadeli mevduat çekmede yeterli olamamaktadır. Ticari bankalardaki döviz tevdiat hesapları, TL mevduat hesapları aşmıştır. Liradan kaçış giderek hızlanmış ve önemli ölçüde değer kaybına uğrayan paramız Avrupa'nın itibarsız banknotu olma durumuna düşmüştür. Taşınmaz mal satışları ya da kiralalarının dolar üzerinden yapılmasının tercih edildiği, dövize endeksli olarak borç para verildiği, Kapalı Çarşıda alım satımların dövizle yapıldığı bir dönem başlamıştır.

f. İç ve dış borçların büyüme hızı bir başka önemli ekonomik sorundur.

İç ve dış borçlarda özellikle 1987 yılından itibaren hızlı artışlar olmuştur. İç borçlar 1979 yılı sonunda 321 milyar TL iken, 1979-1993 arasında cari fiyatlarla 1113 katı artarak 1993 yılı sonunda 357,3 trilyon liraya yükselmiştir.

Türkiye bu dönemde çok hızlı bir fiyat artışı sürecine girdiğinden cari fiyatlarla yapılan karşılaştırmalar çok anlamlı değildir. İç borçlardaki gelişmenin ağırlığı İç Borçlar/GSMH oranı incelenerek daha sağlıklı bir şekilde ortaya konabilir. (Çizelge: 27)

Çizelge 27: İç Borçların Gelişimi

Yıllar	İç Borçlar (BinYTL)	İç Borçlar/GSMH (%)
1979	321	15
1987	17.219	23
1989	41.934	18
1991	97.647	15
1993	357.347	18

Kaynak: Meral Tecer, **Türkiye Ekonomisi** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, Nisan, TODAİE, 2005, s.95

İç borçların ana para ve faiz ödemeleri vergi gelirleri yük bir büyük oluşturmaktadır. Örneğin, 1986 yılında her 100 liralık vergi gelirininin 43 lirası iç borç ana para ve faiz ödemesine 1993 yılında 104 liraya yükselmiştir.

Öte yandan, Türkiye'nin 1979 yılında dış borcu 13,6 milyar iken, 1979-93 arasında 5 katma çıkarak yaklaşık 67 milyar ulaşmıştır. (Çizelge: 28).

Çizelge 28: Dış Borçların Gelişimi

Yıllar	Dış Borçlar (Milyar \$)
1979	13,6
1987	40,4
1989	41,7
1991	50,5
1993	67,4

Kaynak: Meral Tecer, **Türkiye Ekonomisi** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, Nisan, TODAİE, 2005, s.95.

g. Dış ticarete de durumun iyiye gittiği söylenemez. İhracatta beklenen istikrarlı büyüme sağlanamazken, ithalatın hızlı artışlar kaydetmesi yüzünden dış ticaret açığı kapatılamamış, tersine büyümüştür. 1979 yılında 2,8 milyar dolar olan dış açık, 1993 yılında 14,1 milyar dolar gibi, o zamana kadar görülmemiş yüksek bir düzeyde gerçekleşmiştir.

h. Türkiye'de hızlı nüfus artışı ve buna bağlı ciddi bir işsizlik sorunu vardır. 1991 genel nüfus sayımında nüfusumuz 56,6 milyon kişi, nüfus artış oram da % 2,2 olarak belirlenmişti. Tüm planlı dönem boyunca bu artış hızı düşürülemedi. Avrupa'da bu oranda bir nüfus artışı hiçbir ülkede yoktur. İstihdam olanaklarını yeterince genişletmeden gerçekleşen hızlı üreme beraberinde birçok toplumsal ve ekonomik sorunları da getirmiştir.

Nüfus artışı kentlerde istihdam olanaklarının yetersizliği sonucu işportacılık, odacılık gibi marjinal işlerde çalışanların sayısını hızla artırmasının yanısıra, kentlerde gecekondulaşma, trafik, eğitim yetersizliği, asayiş gibi sorunlara yol açmıştır. Ülke genelinde işsizlik sorunu giderek ağırlaşmış; AB'ye tam üyelik sürecinde, başlıca engellerden biri durumuna gelmiştir.

i. Gelir dağılımındaki adaletsizlik bir başka önemli toplumsal sorun durumundadır. Avrupa ve gelişmiş ülkeler içinde gelir dağılımı en bozuk ülke

Türkiye'dir.

Bir araştırmaya göre Türkiye 129 Ülke içinde gelir dağılımı en kötü ilk 10 ülkeden biri haline gelmiştir. Nüfusun yansı sosyal güvenceden yoksundur. Nüfusun % 20'sini oluşturan "üst düzey gelir grubu" milli gelirden % 55 pay alırken, nüfusun % 20'sini oluşturan "alt düzey gelir grubu" milli gelirin % 5'ini alabilmektedir⁶⁰.

Türkiye'nin çeşitli dönemler itibariyle yapmış olduğu devalüasyonlar ve istikrar önlemleri 1940'lı yılların başlarına uzanmaktadır. İlk devalüasyon henüz Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) çalışmaya başladığı tarih olan 7 Eylül 1946'da yapılarak 1 dolar 130 kuruştan 280 kuruşa yükseltilmiştir.

Türkiye'nin IMF'ye üyeliğinden sonra; IMF'nin Türkiye ekonomisine ilk müdahalesi, dış borçlar nedeniyle gerçekleşmiştir. 1958'de 600 milyon dolarlık dış borç ertelenmiş ve 359 milyon dolarlık yeni bir kredi sağlanmıştır. Karşılık olarak da Türkiye, 4 Ağustos 1958'de % 320 oranında devalüasyon yaparak, TL'nin dolar karşısındaki değerini 2.80 liradan 9 liraya yükseltmiştir.

1958 yılından devalüasyon ise 1970 yılında gerçekleşmiş ve 1 dolar devalüasyon sonucu 9 liradan 15 liraya yükselmiştir.

1970'li yıllar, Türkiye ekonomisi açısından tam anlamıyla IMF'li yıllar olmuştur. 1970'den 1977 yılına kadar IMF'nin kararları doğrultusunda 13 mini devalüasyon yapılmıştır. 1979 yılında IMF ile bir kez daha stand by anlaşmasına giden Türkiye, 250 milyon SDR kredi almıştır. 18 Haziran 1980 tarihinde üç yıllık ve 1 milyar 250 bin SDR'lik yeni bir stand by anlaşması imzalamıştır. IMF'nin 24 Ocak Kararlarına desteğine belirten bu anlaşma, 1983 yılına kadar sürmüştür.

24 Ocak 1980'de alınan önlemlerle açılan istikrar paketi zaman içinde süreklilik kazandırılan yeni önlemlerle desteklenmiş ve yapısal uyum süreci başlamıştır. 24 Ocak Kararlarından önce Türkiye'nin kısa vadede istikrar önlemleri alması ve uzun vadede ekonomiyi dışa açarak ithal ikameci süreci bir kenara bırakması gerektiği uluslar arası çevreler tarafından açıkça vurgulanmıştır.

⁶⁰ Meral Tecer, **Türkiye Ekonomisi**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2.Baskı, TODAİE, Nisan, 2005, s.90-96.

Temel hedefi ödemeler dengesini iyileştirmek, enflasyonu kontrol altına almak, KİT'lerin verimliliğini arttırmak, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel sektörün etkinliğini arttırmak olan 1980 istikrar programı, ithal ikameci modelden ihracata dayalı sanayileşme modeline yönelmeyi ve kronik ödemeler bilançosu sorununa ihracatı arttırarak çözüm bulmayı amaçlamıştır.

Programın desteklenmesini sağlamak amacıyla 18 Haziran 1980'de IMF ile üç yıllık bir Stand by anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma, Türkiye'ye toplam 1.3 milyar ÖÇH tutarında bir kredi olanağı sağlamıştır. 1980 yılı içerisinde bu anlaşma tutarından 360 milyon ÖÇH kullanmıştır. Stand by anlaşmasının dışında, Telafi Edici Finansman Kolaylığı'ndan 26.02.1980 tarihinde 71,6 milyon ÖÇH kullanılmıştır. Ödemeler dengesinin iyileştirilmesine yönelik olarak Suudi Arabistan ve OECD himayesinde sağlanan 1.6 milyar dolarlık yapısal uyum kredisi ile birlikte Türkiye'ye program çerçevesinde sağlanan toplam dış kaynak 5 milyar dolara ulaşmıştır.

IMF tarafından üye ülkelere uygulanan politikalardan Ortodoks istikrar politikaları; özellikle nominal para arzının kontrolünü ve kamu harcamalarında yapılacak önemli kısıntıları, buna karşılık heterodoks istikrar politikaları ise genellikle geçici toplumsal uzlaşma çerçevesinde ücret, faiz, döviz kuru gibi fiyatların kısmen ya da tamamen dondurulmasını ve gelirler politikası uygulamalarını içerir.

24 Ocak kararları Türk ekonomisinde serbest piyasa ekonomisi koşullarına geçişi hedeflediğinden dolayı, o zamana kadar Türk ekonomisinde de faiz tavanlarının olması, 1977 yılına kadar çok uzun süre TL'nin dolar karşısındaki değerinin sabit kalması, Türk ekonomisinin yeni koşullara uyarlanması için alınacak önlemlerin Ortodoks içerikli olmasını gerektirmiştir.

III.5.1990'larda IMF ile İlişkiler-5 Nisan Kararları

1990'larda Türkiye'nin IMF ile ilişkileri daha çok 5 Nisan Kararları nedeniyle uygulanan IMF destekli istikrar programlarında ön plana çıkmıştır. 5 Nisan 1994 yılında uygulamaya konulan istikrar programının ülkede tam anlamıyla başarıya ulaşmaması 1999 yılında yeni bir kriz ortamını yaratmış ve IMF bu dönemde de ağırlıklı olarak devreye girmiştir.

III.5.1. 5 Nisan Kararları Öncesi Genel Ekonomik Durum

Türkiye’de 1989 yılı, 1993 yılı sonuna kadar süren ve 1994 yılında tekrar yeni bir krizle noktalanın dört yıllık yeni bir sürecin hazırlandığı yıl olmuştur. Bu dönemde yaşanan Körfez Krizi, Irak Ambargosu ve 1987 sonrası dönemde küreselleşme kapsamında sermaye hareketlerinin dünyada aldığı yeni şekil gelişmekte olan ülkeleri ve dolayısıyla da Türkiye’yi etkisi altına alan gelişmeler olmuştur.

1989 yılında yaşanan stagflasyon yıllık büyüme hızının %1’in altına düşmesine yol açmış ve 1989–1994 dönemi döviz piyasası, para ve sermaye piyasası arasında oluşan fon ve fiyat hareketleri ile geçmiştir. Yapılan devalüasyonlar sonucu ivme kazanan enflasyon ile birlikte, kısa vadeli sermaye girişleri artmış ve kamu kesimi genel dengesi bozulmuştur. Bu dönemde kamu finansmanı genel dengesinde ortaya çıkan bozulma hızında da kendisini göstermiştir.

1989–1994 döneminde GSMH’da yaşanan şiddetli iniş-çıkışlar ve 1991 yılında yaşanan Körfez Krizi’ni; ülke ekonomisinde yurtiçi tasarruf-yatırım açığı ve cari işlemler açıkları izlemiştir. Türkiye 1992 yılına büyüme hızı, süratle artan kamu açıkları ve kronik hale gelmiş enflasyon sorunlarıyla girmiştir Zoraki yollardan yaratılan büyüme ve para ve sermaye piyasalarında yaşanan sıkıntılar, iç ve dış borçlarda yaşanan artışlar, 1992 ve 1993 yıllarında kamu kesimi nakit açığının GSMH’nın % 12’si civarında olmasına yol açmıştır. 1993 yılında yaşanan talep patlaması; hem reel kesimin hem de finans kaynaklarının sınırlarını zorlamış ve devlet ek parasal kaynaklara ulaşabilmek için tahkim yoluna giderek, Merkez Bankası’ndan avans kullanmıştır.

1980’lerin ortalarından itibaren kamu sektörünün genişliğini azaltmaya yönelik çabalar olmasına rağmen, hükümet politikaları bu amaca yönelik kararlarının boşa çıkmasına yol açmıştır. Kamu kesimi dengesinde 1989 yılından itibaren başlayan bozulma sorunların boyutlarını artırmış ve 1994 krizinin hazırlayıcı sebeplerinden birisi olmuştur .

III.5.2. IMF Destekli 5 Nisan Kararlarının Genel Çerçevesi

Türkiye’de 1993 sonrasında giderek artan bütçe açıkları ve yüksek fiyatların yol açtığı iç dengesizlikler ithalat artışı ve ağır dışa borç ödeme koşullarının sonucu bozulan dış denge 1994 yılındaki ekonomik gelişmelere neden olmuştur.

1994 Krizinin akabinde uygulamaya konulan 5 Nisan 1994 İstikrar programı çerçevesinde alınan tedbirler, ekonomik dengeyi kurmak ve istikrarı sağlamak, kamu açıklarını kapatılmasını sağlamak ve ekonomide yapısal düzenlemeleri gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir .

Yukarıda belirtilen tedbirlerin uygulamaya konulmasına rağmen, ülke ekonomisinde enflasyon, büyüme ve işsizlik gibi sorunlar giderilememiş ve ülke staglasyonist bir sürece girmiştir.

1994 yılının başında; serbest piyasa ile Merkez Bankası döviz kurları arasındaki farkın % 20'ye ve kamu kesimi borçlanma gereğinin yüksek bir düzeye ulaşmasına rağmen Merkez Bankası'nın faizleri indirme teşebbüsü ve TL'sına karşı yürütülen spekülasyon hareketleri sonucu " para krizi" meydana gelmiştir .Krizin önlenmesi için alınan kararlar 1994 seçimleri nedeniyle tam anlamıyla uygulanamamış ve özellikle bütçe harcamaları kontrol altına alınamamıştır. Seçimlerden sonra istikrar tedbirlerinin yanı sıra yapısal reformları da içeren bir programın uygulanması için IMF ile görüşmelerde bulunulmuş ve IMF'nin onayı ile imzalanan stand-by anlaşması ile Temmuz 1994'ten itibaren 14 aylık bir zaman dilimi için SDR 3 milyar SDR (742 milyon dolar) tutarında taze kaynak sağlanmıştır. Böylece Türkiye, IMF'ye üye olduğu 1947 yılından bu yana 16.kez stand-by düzenlemesine taraf olmuştur.

Türkiye'nin bu miktarı, 14 aylık süre içinde ve 5 taksit halinde kullanması öngörülmüştür. Stand-by düzenlemesi çerçevesinde 160,5 milyon SDR tutarındaki birinci kredi dilimine ilişkin miktar (kotanın % 25'i) hemen kullanılmış; toplam kullanım miktarı olan 509,3 milyon SDR'den geri kalan 348,8 milyon SDR'nin üçer aylık 4 taksit halinde ve performans kriterlerinin yerine getirilmesinde göstereceği başarıya göre kullanılması öngörülmüştür.

5 Nisan Kararları olarak nitelendirilen istikrar programı, krizin temel kaynaklarından birini meydana getiren bütçe açığının belirli kamu harcamalarının kısılarak ve gelir artırıcı bazı tedbirlere başvuruyla azaltılması hedeflenmiştir.

Gelir artırıcı hedefler kapsamında IMF'nin önerisi ile alkol, tütün, otomobil, petrol gibi tüketim maddelerinin vergilerinin artırılması yoluna gidilmiştir. KİT ürünlerine yapılacak zamlardan elde edilen gelirlerin bir kısmının Hazine'ye

aktarılması, kamu fonlarının Merkez Bankası ve Ziraat Bankası dışındaki bankalarda vadeli olarak tutulması ve kamuya ait tesis, kamp ve lojmanların kira bedellerinin rayiç bedel üzerinden bütçeye aktarılması gibi tedbirlerle birlikte; kamu gelirlerini artırıcı niteliği açısından önem taşıyan diğer önlem, 1994 destekli bütçe gelirlerinin % 9,3'üne ulaşması hedeflenen ek vergilerin çıkarılması olmuştur.

Merkez Bankası, kamu kredilerindeki genişlemenin olumsuz etkisini gidermek için para arzını, ağırlıklı olarak, açık piyasa işlemleri yoluyla kontrol altına almaya çabalamış ve IMF ile stand by anlaşmasının yapılmasından sonra orta vadede fiyat istikrarının sağlamayı hedefleyen bir parasal program hazırlanmıştır. Bu program ile Merkez Bankası'nın Hazine ve diğer kamu kuruluşlarına açtığı kredilere kısıtlamalar getirilmiş ve Hazine'nin kısa vadeli avans kullanımı bütçe ödeneklerindeki artışın % 12'si ile sınırlandırmıştır.

5 Nisan Kararları kapsamında alınan en önemli kararlardan biri döviz kuru ile ilgili kararlar olmuştur. Döviz kuru üzerindeki spekülasyonları önlemek amacıyla günlük kurların tamamen Merkez Bankası tarafından belirlenmesi uygulamasına geçilmiş ve döviz satışlarına sınırlama getirilmiştir. 5 Nisan Kararları IMF tarafından sıkı para ve maliye politikalarına dayandırılması açısından Ortodoks niteliğe sahip bir istikrar programı olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte, bu dönemde maaşlarda artışın öngörülmemesi istikrar programının yarı heteredoks yapıya sahip olduğunun da bir göstergesidir .

III.5.3. 5 Nisan Kararlarının Uygulama Sonuçları

Türkiye'nin 1994 yılında uyguladığı IMF destekli istikrar programı, öngörülen bazı hedefleri yerine getirememiş, öte yandan IMF'nin kredi dilimi politikaları için öngördüğü % 68'lik kota sınırı 1995 yılında % 100 'e yükselmiştir. Bu çerçevede Türkiye'nin 1995 yılında düzenlediği niyet mektubu ve IMF misyonuyla birlikte hazırladığı yeni program doğrultusunda, stand by düzenlemesinin süresi 20 aya uzatılırken kullanım miktarı da arttırılmıştır. Bu noktaya kadar Türkiye, ilk iki taksiti (160.5+75) kullanabilmiştir. Yeni düzenlemede taksit sayısı bu iki taksit ile birlikte yediye çıkartılmıştır. 5 Nisan kararları öncesi en çok dikkat çekilen noktalarından birisi Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki hızlı yükselme olmuştur. İstikrar tedbirleriyle

birlikte borçlanma ihtiyacını azaltmak ve iç talebi kısımaya yönelik Ortodoks para ve maliye politikaları önlemleri alınmıştır. Bu dönemden sonra gelir arttırıcı ve gider kısıcı uygulamalarla birlikte; özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmiş ancak çok ciddi ilerleme sağlanamamıştır. Kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin düzenleme çabalarının artışı engelleyememiş ve borçlanma ihtiyacı bu dönemde hızla artmıştır. İzlenen istikrar programının kamu fiyatlarının artması dolayısıyla şok etkisi yaratması ve vergi artışları yoluyla iç talebin daraltılmasına yönelik politikaları, etkisini ekonomik genişlemenin yavaşlaması şeklinde göstermiş ve 1994 yılında negatif büyüme gerçekleşmiştir. Daha sonra uygulanan politikalarda yavaş yavaş gevşeyen para ve maliye politikaları yapısal sorunların aşılmasını nedeniyle makro ekonomik istikrarsızlığın büyümesine neden olmuştur.

5 Nisan kararlarının uygulama sonuçları; ihracat, cari işlemler dengesi ve döviz kuru politikalarında ilk yılda başarıya ulaşıldığını gösterirken, özelleştirme, enflasyon ve büyüme konularında başarısız olduğunu göstermektedir. Diğer yandan, 5 Nisan kararlarının en önemli bölümü yapısal dönüşüm reformları olmakla birlikte, en başarısız kısma da bu olmuştur. Özelleştirme politikası bunun bir örneğidir. Yapısal reformların diğer bir ayağını oluşturan sosyal güvenlik reformları da belirtilen amaçlara uygun olarak yapılamamıştır.

Türkiye, 1990 yılı başlarından itibaren uyguladığı istikrar programları kapsamında, izlediği düşük kur politikasıyla girdi fiyatlarını denetleyerek enflasyonun yavaşlatılmasını hedeflemiştir. Ancak, döviz kurunun baskı altında tutulmasıyla, ithal malları görece olarak ucuzladığından, dış girdilere ve ithal mallarına olan talep artmış ve dış açık büyümüştür. Böylece, ülkenin üretim kapasitesinin bir kısmı atıl kalırken, arzın önemli bir bölümünün kolaylaşan ithalat yoluyla karşılanması reel kesimi ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiştir. Diğer yandan, uygulanan istikrar programlarında enflasyonun birincil amaç olması; ekonomiyi düzenlemekten ziyade ülkenin küreselleşme sürecine adaptasyonunun bir sonucu olmuştur. Enflasyonun kontrol altına alınması için önerilen para ve kur politikası araçları iç talebi kısımak amacıyla uygulanmıştır. Ancak Türkiye’de enflasyon sorununu temelden çözmek için, öncelikle üretimin ve verimliliğin arttırılması gereklidir. Ayrıca enflasyona yol açan sorunların

uluslar arası sermaye ile bağlantılarını ve ülkenin yapısal sorunlarını dikkate almayan programların enflasyonu kontrol altına alması mümkün değildir. İhracattaki artışın yavaş, ithalattaki artışın çok hızlı olması sonucunda dış ticaret açığı hızla büyümüş ve ihracatın ithalatı karşılama oranı giderek küçülmüştür. İhracat artışlarının yavaşlamasında Körfez Savaşı'nın ithalat artışlarının hızlanmasında 1995 yılında Avrupa Birliği ile imzalanarak 1996 yılında yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması'nın etkileri gözden kaçırılmamalıdır.

Türkiye'de 1950'li yıllardan bu yana yaşanan ekonomik krizlere cari işlemlerin sürekli açık vermesinin ve dış borçların büyümesinin kaynaklık ettiği görülmektedir. Ekonominin serbestleşmesiyle büyüyen dış açıkların 1990'lı yıllardan itibaren gittikçe artan dış borçlarla ve kısa vadeli sermaye hareketleriyle finanse edilmesi, dış borç yükünü artırmış, ödemeler dengesi sorununu ağırlaştırmıştır. Bu durumda 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi uygulamasının da payı vardır.

Çizelge 29: Türkiye'de 1990–1999 Dönemi Büyüme Oranları

TÜRKİYE'DE GSMH BÜYÜME ORANLARI (1990–1999)	
Yıllar	GSMH Büyüme Oranları
1990	9,4
1991	0,3
1992	6,4
1993	8,1
1994	-6,1
1995	8,0
1996	7,1
1997	8,3
1998	3,9
1999	-6,1

Kaynak:, Meliha Ener ve Esra Siverekli Demircan. **Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye**, Roma Yayınları, Ankara, Ağustos 2004, s.119.

Türkiye 1990'li yıllardan bu yana kısa vadeli dış kaynak kullanmak yoluyla iç talebi canlandırarak büyüme hızını yüksek tutma politikası izlenmiştir. Döviz kuru ayarlamasını düşük, reel faizleri yüksek tutarak kısa süreli dış kaynağı ülkeye çekmek uzun süreli bir politika olmadığı gibi, bazı olumsuzlukları da bu dönemde beraberinde getirmiştir.

1993–1997 döneminde büyüme hızı rakamlarının dalgalanma göstermesi, üretim alanında yaşanan istikrarsızlığın bir göstergesidir. (Bknz: Çizelge.30) 1994 yılında talep ve üretim miktarının hızla daralmasının ardından 1995, 1996 ve 1997 yıllarında hızlanan büyümenin arkasında, o yıllarda gerçekleşen hızla talep artışı ve ithalat genişlemesi vardır. 1995 yılında yaşanan büyüme özellikle faiz ve rant kazançlarından kaynaklanmıştır.

1995, 1996 ve 1997 yıllarında yaşana yüksek büyüme hızlarının 1998 yılında yerini ani düşüşe bırakması, ülkede uygulanan daraltıcı ekonomi politikaları ile, Asya Krizi ile uç veren ve Rusya Krizi ile yaygınlaşan küresel krizin getirdiği dünya ticaret hacmindeki azalmanın bir sonucu olmuş ve 1999 yılında bu durumun etkileri devam etmiştir.

Sonuç olarak: 1990–1999 döneminde ard arda yaşanan ekonomik olumsuzluklar, alınan tedbirlere rağmen giderilememiş ve ekonomide krizlerin patlak vermesine neden olmuştur. Bu krizlerin önlenbilmesi adına alınan istikrar tedbirleri de yapısal değişimlere dayalı olmadığından özellikle de reel kesimde başarılı olamamış ve ülke ekonomisi hızla küçülme dönemine doğru gitmiştir. Sözü edilen olumsuz gelişmelerde ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlıkların da Türkiye’de yapılan milletvekili ve belediye seçimlerinin sıklığı bu durumun bir göstergesidir.

III.5.4. 1999–2003 Dönemi Ekonomik Gelişmeleri ve IMF ile İlişkiler

Türkiye ekonomisi 1990'lı yıllara; bu döneme gelinceye değin ortaya çıkan ve süreklilik arz eden birçok yapısal sorun ve dengesizliklerle birlikte girmiştir. Bu dönemde göze çarpan en önemli sorun olan kamu gelirlerini aşan oranda kamu harcaması yapılması; kamu açığı ve cari açıkta kendini göstermiş ve gerek kamu gerek özel sektörün hızlı ve kısa dönemli borçlanması ile sonuçlanmıştır.

Türkiye’de, hükümetlerin ekonomi yönetimlerindeki performansları birikim ve büyüme sağlayıcı insan ve fiziki sermayeye yatırım, verimlilik artışı gibi uzun dönemli sonuçlara dayandırılmaktan çok, ekonomide baskı ve çıkar gruplarına yapılan kaynak aktarımları ile doğrudan parasal desteklerin kullanılması, düşük vergi toplanması gibi kısa dönemli sonuçlara dayandırılmıştır.

Diğer yandan, finansal serbestliğin sağlandığı 1990’lı yıllar, artan oranda dış kaynak kullanımı sonucu istikrarsız büyümelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Kamu borçlarının hızlı artışı, reel sektörde yaşanan olumsuz gelişmeler ve finansal piyasalardaki dengesizlikler 1990 sonrası dönemde damgasını vuran gelişmeler olmuştur.

Küreselleşmenin ön plana çıktığı günümüz dünyasında son dönemlerde IMF faaliyet alanını genişleterek üye ülkelerde dış ticaretin liberalleşmesi, makro ekonomik ve yapısal politika uygulamaları ile sürekli büyümenin sağlanması konularında teknik yardım ve eğitim desteği vermeye başlamıştır. Türkiye de bu kapsamda 2000’li yıllarda bu amaçlara yönelik IMF destekli istikrar politikaları uygulamaya devam etmiştir.

III.5.4.1. 1998 Yakın İzleme Programı

1998 yılının ikinci yarısına ve 1999 yılına ilişkin ekonomik hedeflerin belirlendiği Yakın İzleme Programı’nın öncelikli hedefi enflasyonla mücadele olmuştur. Bununla birlikte; Yakın İzleme Programı çerçevesinde destekli bütçe gelirleri, destekli bütçe harcamaları ve temel fazlası ile birlikte Merkez Bankası’nın net iç varlıklarına ilişkin olarak, üçer aylık rakamsal hedefler belirlenmiştir.

Yakın İzleme Programı’nın ardından, Merkez Bankası tarafından 2.7.1998 tarihinde, yılın ikinci yarısı için altı aylık para programı açıklanmıştır. Bu program doğrultusunda ilk altı ay için hedeflenen değişken olan rezerv paranın yerine net iç varlıklar hedef alınmış ve böylece Hazine’nin piyasalardan borçlanmadığı bu dönemde kamu açıkları finansmanı sağlanmaya çalışılmıştır

Bu dönemde uygulamaya konulan Yakın İzleme Programı’nın uygulama sonuçları aşağıda belirtildiği gibi olmuştur.

— Enflasyon 1999 yılı Nisan ayından itibaren durağanlaşmış ve 1999 yılı sonunda 12 aylık ortalamalara göre TEFE % 53,1,TÜFE %64,9 olarak gerçekleşmiştir.

Böylece programın % 55 olarak belirlenen TÜFE hedefine ulaşamamıştır.1999 yılı enflasyonu ise TEFİ için % 62,9,TÜFE için % 68,8 olmuştur.

— 1999 yılı sonu itibariyle 1.700 trilyon TL. olarak öngörülen (GSMH'nın % 3.8'i) destekli bütçe fazlası, Ocak-Kasım dönemi itibariyle 2.086 trilyon TL olarak gerçekleştirilmiştir.

— Türkiye ekonomisi 1999 yılının ilk dokuz ayında % 6,1 oranında küçülmüştür. İmalat sanayi, inşaat ve ticaret sektörlerindeki büyük daralmalar GSMH'daki düşüşte önemli rol oynamıştır.

1999 yılı Global Kriz'in ve Marmara Bölgesi'nde meydana gelen deprem felaketinin olumsuz etkilerine maruz kalan Türkiye ekonomisi yukarıdaki olumsuzluklarla birlikte; üretim, tüketim ve yatırım gerilemelerine ve borç artışlarına maruz kalmıştır.

Yılın ilk yarısında piyasalarda istikrarın sağlanması ve enflasyonun da kısmen de olsa düşüş eğilimine girmesine rağmen, Haziran sonunda Rusya'da ortaya çıkan krizin yarattığı ekonomik belirsizlik ve ikinci yarıda artan siyasi belirsizlik sonucunda erken seçimi alınmış ve beklentiler değişmiştir. Piyasalar tamamen seçime endekli hale gelmekle beraber ekonomide tam bir belirsizlik ortamı oluşmaya başlamıştır.

Çizelge 30: Türkiye'de 1999–2002 Dönemi Büyüme Oranları

TÜRKİYE'DE GSMH BÜYÜME ORANLAR (1999–2002)	
YILLAR	GSMH Büyüme Oranları
1999	—6,1
2000	6,3
2001	—9,5
2002	7,8

Kaynak: Meliha Ener ve Esra Siverekli Demircan. **Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye**, Roma Yayınları, Ankara , Ağustos, 2004, s.133.

III.5.4.2. 2000–2002 Dönemi Stand By Programı

Küreselleşen dünya ile birlikte bir ülkede ortaya çıkan olumsuz tablo her ülke

gibi Türkiye'yi 1999 yılında daha da etkilemiştir. O zamana kadar yeni yeni ortaya atılan bu kavramın oluşmasında kuşkusuz Asya krizi ve Rusya'nın krize girmesi etkili olmuştur. Türkiye'deki mali piyasalar zaten kırılgan bir yapıya sahip olduğundan bu durum Türkiye'yi derinden sarsmıştır. Mali piyasalardaki bu olumsuz tabloya karşı sıcak para tabiri ettiğimiz önemli miktarlarda fon çıkışı olmuştur. Yabancıların yapmış olduğu portföy yatırımlarında hızlı biçimde azalma görülmüştür. Bununla beraber, kamu gelirlerinin önemli bir kaynağı olan verginin etkin bir biçimde toplanamaması ve özelleştirme yapılamaması nedeniyle kamu kesimi borçlanma gereği sorunları ortaya çıkmıştır. 1998 yılında kamu gelirleri GSMH'nin %25'ni oluştururken, bu oran 1999'da %24,6'ya düşmüştür.

Öte yandan kamu harcamaları artarak 1999'da GSMH'nin %40,2'sine ulaşmıştır. Bu durum ise, Hazine'nin iç borçlanma yöntemiyle kaynak yaratma çalışmasına yöneltmiş, bu durum ise mali piyasalarda vadelerin kısılmasına ve faizlerin artmasına neden olmuştur. Reel faizlerin artması beraberinde kredi faizlerinin artmasına yol açmış, bu durum ise reel sektöre olumsuz yönde etkilemiş, özel sektör yatırımlarını dışlayan bir hale getirmiştir. Yüksek maliyetli girdinin elde edilmesi sonucu üretim ve kapasite kullanım oranlarında gözle görülür düşüşler yaşanmasına neden olmuştur.

Tüm bu iç karartan gelişmeler sonucu, Türkiye 1999 yılının sonuna doğru ekonomik açıdan da aynı orantıda bir tablonun görülmesine yol açılmıştır. Ekonomik büyüme oranı %-6,1 oranında gerçekleşirken, ekonominin eksi %6,1 küçülmesine yol açmıştır. Enflasyon %70'lere ulaşmış, bütçe açıkları inanılmaz derece artık kaldırılamayacak hale gelmiştir. Hazine faizlerinin yıllık ortalama bileşik faiz oranı %106'a ulaşmıştır.

1999 yılında artarak devam eden ekonomik olumsuzluklar beraberinde IMF ile yeni bir anlaşmayı gündeme getirmiştir. 2000–2002 yıllarını kapsayan yeni IMF programının uygulamaya konma nedenleri aşağıdaki gibidir:

- Artan kamu açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuzluklar ve finansman sorunu
- Mali disiplinin bozulması,
- Reel kesime kaynak sağlayan finansal piyasalarda başlayan olumsuzluklar,

— Kamu borçlarının artış göstermesi,

— Enflasyon da dâhil olmak üzere ekonomik göstergelerde meydana gelen olumsuz gelişmeler,

1999 yılında yaşanan ekonomik gelişmeler Türkiye’yi yeni bir Stand By anlaşmasının eşiğine getirmiştir. 1999 yılının ilk dört ayında Türkiye’nin ekonomik gelişmesini olumlu bulduğunu açıklayan IMF, Türkiye’nin ekonomik gelişmesini olumlu bularak, yeni bir stand by anlaşması yapılmasını uygun görmüştür. Kasım ayı içinde IMF ile Niyet Mektubu taslağı üzerinde yapılan görüşmelerin ardından, 2000–2002 yıllarını kapsayacak üç yıllık bir Stand by anlaşması yapılması kararlaştırılmıştır. Hükümetin IMF’ye sunduğu ve kabul gördüğü Niyet Mektubu’na göre ;

— Merkez Bankası tarafından açıklanan “para ve kur politikalarına sıkı sıkıya uyulması,

— Kamu harcamalarının kısılması,

— Özelleştirmeye hız verilmesi

— Kamu mali kesimindeki yapısal reformlar kapsamında, öncelikle tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi, şeffaflık, vergi politikaları ve idaresi, bankacılık reformlarının gerçekleştirilmesi, öngörülmüştür.

III.5.4.3.İstikrar Programı Uygulama Sonuçları

2000 yılının sonlarına doğru; uygulamaya konulan istikrar programı ile vergi gelirlerinde sağlanacak artış ve dış borçlanmanın, iç borçlanma yerine ikame edilmesi sonucunda Hazine’nin iç borçlanma talebi nispi olarak azaldığı için faizlerde hızlı bir düşme ortaya çıkmış ve bu durum reel kesime kaynak sağlayan finans kesimi açısından ciddi sorunlara yol açmıştır. Bu gelişmeler ışığında, hazine bonolarının faizlerinin düşmesi karşısında bankacılık kesimi fonlarını tüketici kredilerine yöneltmişler ve bu durum da talep artışı nedeniyle enflasyonla mücadele politikasının başarısızlığa uğramasına neden olmuştur. Ayrıca, döviz kurunda çapa sisteminin benimsenmesi nedeniyle ithal mallarının fiyatları daha ucuz hale geldiği için, ithalattaki artış da endişe verici boyutlara ulaşmıştır.

Diğer yandan, uygulamalar sonucunda TL'nin aşırı değerli duruma gelmesi, ithalat patlamasına neden olurken ihracat üzerinde caydırıcı etki yaratmış ve cari işlemler açığı artmıştır.2000 yılında cari işlemler açığı 10 milyar dolar ile GSMH'nın % 5'ine ulaşmıştır. Gerek TL'ye gerekse dövize yönelen talepteki artış piyasada likidite yetersizliğine neden olan Kasım 2000'deki ilk krizin sinyallerini vermiştir. Piyasadan 6,2 milyar dolar yabancı sermaye çıkışının gerçekleşmesi, cari işlemler açığının artması ve fona devredilen bankaların sayısının artması krizin daha da derinleştiğinin bir göstergesidir. Kasım ayının ilk yarısında IMKB 100 endeksi hızla düşmüş ve genel görüş,krizin hem kamu hem de özel bankaların iç piyasada kısa vadeli borçlanma telaşına girmeleri olmuştur.

Kasım 2000 ve hemen ardından gelen Şubat 2001 krizlerinin para piyasalarında yansımaları faiz oranları ve döviz kurlarının artışı ile kendisini göstermiştir. Şubat 2001 de yaşanan kriz ile Merkez Bankası'nın döviz rezervleri gerilemiştir. 21 Şubat da döviz kuru dalgalanmaya bırakılmış ve böylece kasım ayında kesintiye uğrayan enflasyonu düşürme programının da sonuna gelmiştir. IMF'nin bu krizlerdeki ciddi hatası, bankacılık reformu ile ilgili önlemlerin yavaş ve yumuşak bir geçişi gerektirdiğinin dikkate alınmaması olmuştur. Radikal önlemler sistemdeki çöküntüyü ve paniği hızlandırmıştır.

Yaşanan ekonomik krizlerle birlikte, özellikle döviz kuru ve para politikaları konusundaki belirsizliği sürmesi ile birlikte; dövize olan talep bir noktada durmuş ver piyasalarda satışlar yok denecek bir noktaya gelmiştir. Bu durum karşısında hükümet de bir dizi önlemleri içeren ekonomik istikrar paketini uygulamaya konulmuştur. Hükümet tarafından IMF ve Dünya Bankası'nın da desteğini alarak 15 Haziran 2001 tarihinde Güçlü Ekonomiye Geçiş programı yürürlüğe konulmuştur.

Yeni istikrar programının temel amacı dalgalı kur politikasına geçilmesinden sonra ortaya çıkabilecek güven bunalımının aşılması ve istikrarsızlığın önlenerek, kamu mali disiplinin sağlanması olarak belirlenmiştir. Ekonomide yeniden yapılanma anlayışı çerçevesinde hazırlanan istikrar programına siyasi olarak tam destek verilmesi, kaynak tahsisi yönünde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan

müdahalelerin geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi hedeflenmiştir⁶¹.

III.6. IMF Tipi İstikrar Programlarına Yönelik Eleştiriler

Devletin yeniden yapılandırılmasında “ yapısal uyarlanma” yöntemi, 1980’li yıllarda biçimlenen yeni bir dünya düzeni temelinde ve varlığı serbest piyasa ekonomisine endekslenmiş bir düzen şeklinde ortaya çıkmıştır. Dış yardımlar 1980’li yıllardan başlayarak, varlıklarını sürdürmekle birlikte ağırlıklarını yitirmişlerdir. Yenidünya sisteminde az gelişmiş ülkelere sermaye girişinde ağırlık, yerli ortaklıklar sayesinde yabacılıkları törpülenen ulusaşırı şirketlerin faaliyetlerine ve serbestleştirildiği için yabancı mali piyasalar ile mali piyasalara kaymıştır.

Dünyayı büyük bir köy haline getiren küreselleşme süreci, kimi az gelişmiş ülkeleri Batı’nın banliyöleri haline getirmiştir. Banliyölerin merkez ile bütünleşmeleri gerekmektedir. Bütünleşme, merkezdeki refahı paylaşmanın ve demokrasiye ulaşmanın güvenceli yoludur. Bunun için az gelişmiş ülkelerin yapması gereken şey, piyasa ekonomisi kurallarını işletmek ve ördüğü korumacı duvarları yıkmaktır. Az gelişmiş ülkelerde piyasa ekonomisinin önündeki başlıca engel kamu ekonomisidir. Korumacı duvarların başlıca koruyucusu ise devlettir. Az gelişmiş dünyada devletin yeniden yapılanması bir kez daha gündeme gelmiştir. Ancak bu kez yapılması gereken, 1945 sonrası yapılması gereken işlemin tam tersidir. Devlet aygıtını büyütme, genişletme ve bu aygıtı yönelik misyonu yüklemek değil, devlet aygıtını küçültme, daraltma ve bu aygıtı artçı bir konuma yerleştirmek hedeflenmektedir. Devlete ve kamusal mekanizmalara saldırı anlamına gelen yeniden yapılanma yöntemine “structural adjustment” yapısal uyarlanma adı verilmiştir.

Az gelişmiş ülkelerde iç toplumsal yapıda dönüşüme yol açan unsur, ulusaşırı şirketlerdir. 1970’li yılların başlarında sayıları 10000 olan ulusaşırı şirketler, toplam 30000 yavru kuruluşa sahiptir. 1980’lerin başında 11000 ulusaşırı şirket, 82000 alt kuruluş ile daha da yaygınlaşmıştır. 1990’lı yıllarda ulusaşırı şirket sayısı 37000’e, yavru şirketlerin sayısı 200000’e yükselmiştir.

⁶¹ M. Ener ve E.S.Demircan, a.g.e. , s.109-132.

IMF ve Dünya Bankası'nın uluslararası sermaye için şemsiye olma misyonu, dünya liderliğindeki değişmelerden güç almıştır. Kuruldukları dönemde oluşum ve karar mekanizmaları doğrudan ABD tarafından belirlenen bu örgütler, hemen hemen doğrudan yine ABD yönlendiriciliği altında çalışmışlardır.1970'li yıllardan başlayarak dünya hegemonyasının ABD, Avrupa ülkeleri ve Japonya tarafından paylaşılması, söz konusu yeni misyonun kavramsallaştırılmasını kolaylaştırmış görünmektedir⁶².

IMF programlarının öncelikli amacı ödemeler dengesi sorununu çözmek, ikincil hedefi ise, enflasyonla mücadele etmektir. IMF kökenli programlarda yaşanan bir sorun da, dış denge düzeltilirken geçici de olsa enflasyon artışının yaşanmasıdır. (bunun nedeni, devalüasyon içeren istikrar çabalarının genellikle enflasyonist baskı oluşturmasıdır). Devalüasyon ve yüksek faizler kamu kesiminin reel borç servisini arttırarak kamu borçlanma gereğini arttırır. Bu nedenle kısa dönemde istenilmeyen sonuçlar oluşabilir. Bu durumda Ortodoks programların ücret ve fiyat kontrolleri ile birleştirilmesi enflasyonun geri dönüş etkisini kırarak ve Ortodoks programların daha etkin olmasını gerçekleştirecektir. IMF programlarının eleştiriye neden olan noktalarından biri de, programlarda heterodoks özelliklere fazla yer verilmemesidir.

Beckerman'a göre, uzun dönem yüksek enflasyon oranı ile yaşayan ülkelerde IMF programları iyi çalışmaz. Çünkü paranın dolanım hızı yüksek, para talebi düşüktür, beklentiler çok çabuk etkilenir. Bu nedenle ödemeler dengesindeki iyileşme enflasyonist baskı yaratır, enflasyonist baskının ortadan kaldırılması için deflasyonist politikalar uygulanmak zorundadır. IMF programlarının tartışılan konularından biri, IMF'nin öne sürdüğü görüş olan dış dengenin her zaman fazla talep ve kredi genişlemesi sonucu bozulduğu yaklaşımıdır. IMF'ye göre tek çözüm kredilerin sınırlandırılması ve yurt içindeki talebin baskı altına alınmasıdır. IMF'nin katı performans koşulları nedeniyle programlar kesintiye uğramakta ve daha da tartışılır duruma gelmektedir. Bir diğer yaklaşıma göre ise, sıkı mali ve parasal önlemlerle yurt içindeki talep kısıllacağından kısa dönemde ücret ve fiyatla esnek olmadığı için, kısa ve orta dönemde üretim düşecek ve işsizlik artacaktır. IMF kökenli programların gelir dağılımı üzerindeki etkileri incelendiğinde, programların gelir dağılımını bazı gelir gruplarının lehine bazılarının ise

⁶² Birgül Güler Ayman. **Devletin Yeniden Yapılandırılması, Yapısal Uyarılama Politikaları 1980–1995**, İmge Kitapevi, 2.Baskı, Mayıs, 2005, s.83–85.

aleyhine etkilediği görülmektedir. IMF tipi istikrar programlarının kısa sürede ekonomide daraltıcı etkiler yaratması, krize benzer özellikler yaşanması nedeniyle, uygulanan ülkelerde tek tip istikrar programı uygulanması tartışmalara neden olmaktadır. Bundan dolayı her ülkenin kendi ekonomik ve sosyal özelliklerine, tarihsel gelişimi ve politik yapısına uygun programlar hazırlanması gerekliliği gündeme gelmektedir.

Diğer bir yaklaşıma göre, IMF'nin parasalcı yaklaşımına işlerlik kazandırmak için, programlar hazırlanırken ülkelerin koşulları da dikkate alınmalıdır. Geleneksel parasalcı yaklaşıma dayanarak hazırlanan programlara göre üretim arz yönünden belirlenir. Kısa dönemde paranın dolaşım hızı sabittir, para arzı uluslar arası rezervlerden ve yurt içi bank kredilerinden oluşur. Para piyasasındaki denge durumunda para arzı para talebine eşittir. Para talebinden fazla kredi yaratılıyorsa denklik rezervlerin düşmesiyle sonuçlanır. Bundan dolayı, dış performans yurt içi kredi kısıtına bağlıdır. Diğer yandan, toplam harcamalar toplam geliri geçerse para talebinden fazla kredi yaratılmış demektir. Bu nedenle cari açık oluşacaktır. Kısa dönemde üretim, fiyatlar ve paranın dolaşım hızı sabit olduğundan harcamaları gelire eşitlemenin tek yolu kredi yaratmayı sınırlamaktır. IMF tipi istikrar programlarında ülkelerin kredi limiti bu temele dayanmaktadır. IMF yurt içi kredilere konan limitin “crowding -out” etkisiyle özel sektörün kredi talebini kesintiye uğratması için, özel sektörün sıkışmasını engellemeye çalışır.

Dış dengenin sağlanmasından sonra gerçekleştirilmesi beklenen enflasyonu düşürme hedefi, cari enflasyonun altında hedef enflasyon oranı ile belirlenir ve enflasyonun kontrolü para arzının kontrolü ile (üretim sabit sayıldığı için) sağlanır. Bu hedefin gerçekleşmesi IMF'nin kredi limitlerini sabitlemesiyle ilgilidir. Böylece IMF yaklaşımına göre, üretim sabit kalarak fiyatlar değişecektir. Üretimin değişme olasılığı göz ardı edilir ya da ekonominin tam istihdam seviyesinde çalıştığı varsayılır. Taylor (1997)'in karşı görüşüne göre enflasyon parasal nedenlerle değil, yapısal nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Para teorisine göre fazla para yaratıldığı için fiyatlar artmaktadır. Ancak yapısal teori, enflasyonun şoklar ve yayılma mekanizması ile işlediğini ileri sürmektedir. Şok fazla talepten ya da gelir dağılımındaki değişmeden kaynaklanabilir. Yapısal teoriye göre, fazla talep olduğu için para arzı artmaktadır.

Enflasyon ekonomideki bütün piyasalar dengede ise ve endeksleme ekonomi geneline yayılmadı ise parasal modele göre açıklanabilir. Ancak aynı anda bütün piyasaların denge durumunda olmadığı varsayılırsa, enflasyon ancak yapısal nedenlerle açıklanabilmektedir. Üretim maliyet bileşenlerine ayrılırsa gelir politikaları (heterodoks özellikleri) programa geçer. Mark-up (fiyatlama, fiyatlara müdahale ve endeksleme ortamında enflasyon yapısalcı çizgidedir. Sermaye maliyetinin üretim ve karları sabit olduğundan, mal girdi fiyatlarının arttığı bir ortamda fiyatların düşmesi, ücretlerin düşmesi ile sağlanabilir. Bu nedenle ekonominin tama istihdam noktasının altında olduğu, ücretlerin ve kurun enflasyona endekslendiği bir ortamda enflasyon, yapısal enflasyon teorisine göre açıklanabilir.

İstikrar programlarında IMF programlarının daraltıcı etkisi dikkate alınmalıdır. Daraltıcı politikaların ortaya çıkaracağı işsizlik, finans sisteminin çökmesi, yoksulluk, iflaslar gibi sorunların sonradan düzeltilmesi güçtür. Reel kesim ve finans kesimi arasındaki bağlantı üzerinde durulmalı, ülkelere ait ekonomik ve politik farklılıklar da dikkate alınarak liberalleşme aşamasında gerekirse ekonomik müdahaleden kaçınılmamalıdır⁶³.

III.7. Türkiye’de 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Programları

1980–1988 Döneminin ortak noktaları şöyle vurgulanabilir:

1) Dış ticaretin geliştirilmesi ve serbestleştirilmesi ve yabancı sermaye yatırımlarının teşvik edilmesi. Bu amaç için önce devalüasyon (1\$=47-TL.'den 1\$-70-TL.'ye) yapılmış ve Mayıs 1981'den itibaren günlük kur uygulamasına geçilmiştir. 1985'in ortasından sonra bankaların kendi kurlarını belirlemeleri yöntemine geçilmiştir. Döviz kuru rejimi ve sermaye hareketlerine ilişkin bir diğer önemli değişiklik 1984'te Türk Parasını Koruma Kanunu'nun 30. Maddesinde değişiklik yapılarak döviz tevdiat hesaplarının açılabilmesine imkan tanınmasıdır. Öte yandan ithalattan alınan resim ve teminatlar indirilmiş, kotaya tabi mal sayısı azaltılmıştır. Ocak 1984'den itibaren ortalama %76 olan nominal gümrük vergileri % 48.9'a indirilmiştir, ihracatta ise devlet denetimi büyük ölçüde kaldırılıp geniş bir teşvik sistemi getirilmiştir. Dışa Açılma politikası çerçevesinde yabancı sermayenin

⁶³ Ener ve Demircan, a.g.e. , s.54–56.

yapacağı dolaysız yatırımları teşvik için Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü kurulmuş, yabancı bankaların ve turizm kuruluşlarının Türkiye'de çalışmalarını teşvik için yasal düzenlemeler yapılmıştır.

2) Faiz oranlarının serbestleştirilmesi ve reel pozitif faiz uygulamasının devreye sokulması. Buna göre Temmuz 1980'den sonra vadeli mevduat ve kredi faiz oranları bir süre serbest bırakıldı. Temmuz Bankacılığı denilen bu dönemde faiz oranları yükselmiş ve bankaların mevduat sertifikası çıkarması serbestleştirilmişti. "Banker" kuruluşları kurulmuş ve 1982 ortasında Banker Krizi ortaya çıkmıştır. Krizin ardından 9 bankaya faiz oranlarını oluşturma yetkisi verilmiştir . Aralık 1983'te sistem yeniden düzenlenip bankalar denetime alındı. Aralık 83 kararlarını takiben Merkez Bankası faiz hadleri denetimi ve tavan faiz hadleri konusunda yetkili kılındı. Temmuz 1987 itibaren yeniden bir serbestleşme girişimi oldu.

3) Faiz oranlarındaki serbestleşmeye ilaveten finansal piyasalarla ilgili pek çok yeniliğin de bu dönemde devreye girdiğini görüyoruz. Yasalarla pek çok yeni finansal araç ve kurum oluşturulmuştur. 1981'de Sermaye Piyasası yasası çıkarıldı. 1982'de Sermaye Piyasası Kurulu oluşturuldu. Şirketlerin ve bankaların menkul kıymet çıkarabilmesi prosedürü 1980 Ağustosunda sağlanmış olmasına rağmen bu sürecin işlemesi 1986 ve 1987 de gerçekleşti. Devlet tahvili ve hazine bonoları 1984'ten itibaren hazine tarafından sürekli olarak çıkarılmaya başlandı. Mayıs 1985'de de haftalık düzenli ihaleler başladı. 1984'de Gelir Ortaklığı Senetleri ve 1987'de dövize endeksli tahviller yeni tip kamu sektörü kağıtları olarak devreye girdi. IMKB 1986'da açıldı. Aynı yıl Interbank para piyasası devreye girdi. Merkez Bankası açık piyasa işlemlerine başladı. 1988-1989'da Döviz ve Altın Piyasaları kurumlaştı .

4) İç fiyatların piyasa denge fiyatlarını yansıtması. Bu çerçevede KİT ürün fiyatlarına yapılan zamlar, destekleme (taban) fiyatlarının düşük tutulması.

5) Para miktarının sınırlandırılması, sermaye üzerindeki vergilerin hafifletilmesi ve iç borçlanmaya geçiş.

6) Devletin küçültülmesine ilişkin olarak, sigara tekelinin kaldırılması, madenlerin kamulaştırma kararının kaldırılması ve KİT'lerin özelleştirilmesinin başlatılması.

7) Reel ücretlerin-maaşların düşürülmesi, sendikal faaliyetlerin düzenlenmesi. İstikrar Programı her türlü harcamanın kısılması üzerine kurulduğu için ücret ve maaşların denetlenmesi ve reel olarak düşürülmesi bu dönemde önemli bir araç olmuştur. Sendikal faaliyetler 1984'e kadar tamamen durdurulmuştur. Ücret ve maaşların net yurt içi faktör gelirlerindeki payı 1978-79'a göre 1981-1983'de %34'den %24.8'e düşmüştür.

1988-1989'a kadar uygulanan bu politikaların belli sonuçları / kazanımları olmuştur.

Dış borçların vade yapısı önemli ölçüde iyileştirildi. İhracatta önemli artışlar gündeme geldi. İhracat 1980'de 2.9 milyar \$'dan 1983'de 5.7 milyar\$'a (GSMH'nın %4'ünden %11.2'sine) yükseldi. 1987'de ise 10 milyar \$'a ulaştı. Büyüme oranları 1980-1983 arasında yılda ortalama %4 artarken, 1986'dan sonra ise enflasyonun kontrolü ikinci plana atıldığı için büyüme oranları daha da arttı ve 1986 ve 1987'de ekonomi sırasıyla %8.1 ve %7.5 büyüdü. Enflasyonun düşürülmesinde başarı kazanıldı: GSMH deflatörünün 1978-80 ortalaması %73 iken 1981-1983 arasında %32,5 oldu. Ancak 1985'den sonra enflasyonu düşürme hedefi göz ardı edildiği ve büyüme ön plana çıktığı için 1984-1987 arasında bu artış %40,9 oldu.

Bu başarılarla rağmen 1980-88 arasında ihmal edilen, yapılamayan birçok husus kaldı:

Öncelikle ihracattaki artış, önceki dönemde çok düşmüş olan kapasite kullanımındaki artıştan kaynaklanmış, ihracatı sürdürmeyi sağlayacak bir yeni sanayi hamlesi yapılamamış olduğundan ihracat artışının sınırına çabuk ulaşılmıştır. Özel sektör konut ve turizm yatırımlarına, kamu sektörü de daha çok enerji ve ulaşım gibi altyapı yatırımlarına öncelik verdiği için ihracatı teşvik edecek bir üretim yapısı gerçekleştirilememiştir. İhracatla ilgili bir diğer sofunda hayali ihracat olgusunun yaygınlaşması olmuştur.

Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki devletin ekonomideki ağırlığı hedeflendiği gibi azaltılmamış; devlet bankacılıkta olsun, teşviklerin dağıtımında olsun, hiçbir şekilde geri çekilmemiştir. Politik süreç, ekonomik/politik yozlaşmalarla kendi kendini sürdürmüştür.

1988 ekonominin yeniden tıkanıdığı dönemin başlangıç yılını oluşturmuştur. 1988-1989 yılları, ekonomik verilere bakıldığında sorunlu yıllar olarak görülmektedir. Büyüme hızları yavaşlamış, enflasyon ivme kazanmış (%68), dış ve iç borçlar artmış (dış borçlar 38,3 milyar \$ olmuş ve GSMH'ya oranı 1987 sonunda %60'a varmıştır. Bu dönemde Türkiye yeni gelişen ülkeler arasında beşinci en büyük borçlu ülkedir.), 80'lerden beri TL. ilk defa değer kazanmaya başlamış ve ihracata dönük teşviklerde gerilemeler başlamıştır. 4 Şubat 1988 kararları finansal dengesizlikleri düzenlemek için alınmıştır: Temel olarak ticaret bankalarının münzam karşılıkları ve disponibiliteler oranları yükseltilip, dış ticarete ilişkin tedbirler alınmış ve dolaylı vergilerde bazı artışlar (taahhüt alım verileri vs.) sağlanmıştır. Ekonominin 1980-1987 arasındaki reformcu yapısının giderek gerilediği bir ortamda hükümet çarpıcı bir ekonomik kararlar sorunların üstesinden gelmeye çalışmış, 1989'da 32. No.lu Kanun Hükmünde Kararname ile finansal liberalizasyonda en son halkayı gerçekleştirmiş ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve TL.'nin konvertibilitesi IMF'yle yapılan bildirimle hayata geçirilmiştir. Buna göre, Türk vatandaşlarının yabancı menkul kıymet alımlarına ve yabancıların da Türk menkul kıymetlerinden alabilmelerine (portföy yatırımlarına) imkan tanıyordu. TL.'nin konvertibilitesi ve menkul kıymet yatırımlarının serbestleştirilmesi, daha sonraları sıcak para tartışmaları çerçevesinde çokça eleştirilen bir uygulama olarak gündeme gelmiştir.

III.8. Meksika'da 1980 Sonrası İstikrar Programları

III.8.1. 1980–94 Dönemi ve 1994 Krizi

Meksika, yeni petrol kaynakları bulan ve petrol ihracatçısı olan bir ülke olarak 1976-82 arasında geniş kamu harcamalarına ve bütçe açıklarına dayalı politikalarla yönetildi. Bu dönemde cari açıkları arttı, enflasyon hızlandı; dış borçları hızla arttı: 1974'te dış borç faiz ödemelerinin ihracat gelirlerine oranı %10.7 iken, 1980'de %27'ye 1982'de %39'a yükseldi. Dış borç miktarı ise 1975-80 arası ortalaması olan 9 milyar \$'dan 1981'de 21 milyar \$'a çıkmış. Borçlardaki bu artışın pek çok nedeni vardı: 1980'lerde yaşanan 2. petrol şoku sonrasında gelişmiş ülkelerde enflasyon artmış, faiz oranları yükselmişti. Enflasyonu düşürmeye dönük olarak sıkılaştırılan para ve bütçe politikalarının sonucu olarak faiz oranları daha da yükseldi. LIBOR 1978'de %9.2'den

1981'de %16.7'ye çıktı. Gelişmiş ülkelerde yaşanan resesyon, gelişmekte olan ülkelerin ihracat mallarının fiyatlarını ve ihracat gelirlerini önemli ölçüde düşürdü. Bir taraftan faizlerdeki artış çoğu Latin Amerika ülkesi olan borçlu ülkelerin borçlarının katlanmasına yol açarken, diğer yandan da, ihracatlarındaki gerileme cari açıklarını arttırdı. Petrol ihracatçısı bir ülke olarak daha az etkileneceği düşünülen Meksika ise, hem ticari mal ihracatının %60'ını ABD'ye yaptığı için oradaki resesyondan yoğun biçimde etkilendi, hem de 1982 sonrası petrol fiyatlarındaki düşüşle birlikte aşırı borçlu ülkeler kervanına katıldı ve 1982'de Brezilya ile birlikte ciddi bir borç krizi yaşadı. 1982-1985 arasında uygulanan geleneksel sınırlayıcı makro ekonomi politikaları, banka millileştirmeleri, ihracat sınırlamaları, kamu kontrolleri gibi politikaların yanısıra yaşanan büyük deprem ve petrol fiyatlarındaki düşüşlerle koşulların daha da kötüleşmesi ve daralmanın artmasıyla birlikte, otoriteler yapısal reformların hayati olduğunu anladılar. 1986 sonu ve 1987'den itibaren, de la Madrid ve Salinas hükümetleri döneminde çok yoğun bir reform süreci yaşandı. Meksika GATT'a katıldı. Dış ticaretini serbestleştirdi. İthalat sınırlamaları yerine ciddi bir devalüasyon yaptı.1986'da 1\$=1378 peso iken, 1987'de 2273 peso oldu . Diğer önemli reformlar ise, vergi reformu, özelleştirme, doğrudan yabancı yatırımları teşvik etme, sanayide ve finansal kesimde deregülasyon, toprağın imtiyaz ve kullanımında reformlar olmuştur. Daha genel olarak, yıllarca Meksika'nın ekonomik felsefesini etkileyen üç unsur ortadan kalkmıştır: ABD'nin hakimiyeti korkusu, kamu sektörünün geniş mülkiyet ve düzenleyici rolü ve ithal ikameci politikaların etkisi . Meksika'nın reformlardaki hızı gerçekten dikkate değerdi. Örneğin, Brezilya ve Arjantin'de 1980'lerin sonunda bu yönde çok az gelişme sağlanmıştı. 1990'da borçların azaltılması, borç faiz oranlarında düşüş sağlanması ve yeni borçların verilebilmesi yolunda geliştirilen Brady Planının ilk uygulandığı ülke de Meksika olmuştur.

Yapısal reformlar ve OECD' ye üye olma, NAFTA Anlaşmasının müzakereleri, GATT' a katılma gibi olumlu gelişmeler, Meksika'yı hem uluslararası piyasalara tahvil ihracat eden hem de portföy yatırımlarını en çok çeken ülkelerden biri konumuna getirmişti. 1988 Şubat-Aralık arasında da anti-enflasyonist bir istikrar programı devreye sokarak döviz kurunu sabitledi. 1989 Ocak-Kasım 1991 arasındaki üç yıl ise, önceden belirlenmiş oranda devalüasyon yapıldı. Enflasyon ataletini ve beklentileri kırmak için devalüasyon oranı, enflasyon oranının altında tutuluyordu. Döviz kuru reel olarak

değerleniyordu. Kasım 1991'den itibaren sistemi biraz daha esnek kılmak için, taban ve tavanı belli bir asimetrik bant saptandı. 1987'de yapılan doğru bir devalüasyondan sonra reel değerlenme 1987'de 139'dan 1990'da 100 ve 1993'de 79 oldu. Özel sektör ve sendikalarla yapılan sosyal ve ekonomik anlaşma olan Pacto da istikrar programının önemli bir ayağını oluşturuyordu. Buna göre, ücretler beklenen/ ileriye dönük enflasyona, göre saptanıyordu.

İstikrar politikasının bir diğer ayağı da sıkı maliye ve para politikasıydı. Mali açıklar, 1986'da GDP'nin %13'ü iken 1989'da %5'ine düşürüldü. Ancak bütçe dışı fonlar hala önemliydi. Para politikası ise biraz karışıktı: Sıkı bir para politikası ile Mİ artış oranı 1993'de %17.7 den 1994'de %5.7'ye düşürülmüştü. Buna karşılık iç krediler hızla artıyordu. Giren yabancı sermaye ülkede tüketim kredilerini ve tüketim harcamalarını kamçılıdı.

Başarılı görünen mali ayarlamalar ve döviz kuru çıpası politikalarına ilaveten yapısal reformlar da aralıksız sürdürülüyordu. Kamunun rolünü azaltıcı çabalar, deregülasyon, özelleştirmeler, vergi reformları, toprak sahipliğinin düzenlenmesi aşırı şekilde gerçekleştirildi. Kurun istikrarı, enflasyonun düşmesi ve faiz gelirlerinin cazip olması yabancı portföy yatırımlarını Meksika'ya çekiyordu. Meksika da cari açıklarını sermaye girişleriyle kolayca finanse ediyordu. Meksika'nın yabancı döviz rezervleri 1990'da 9.4 milyar \$ dan 1994'de 25.5 milyar \$'a çıktı .

Bütün bunlara rağmen, ekonomiyle ilgili bazı zorluklar ve risk unsurları vardı: İlki, büyüme oranı düşüktü. 1987'den 1993'e kadar Meksika reel olarak %3 büyümüştü. İkincisi düşük büyüme oranı, düşük ihracat oranları ve artan ithalatla birlikte cari hesap açıkları arttı. 1990'da 7.5 milyar olan açık 1994'de 29.5 milyar \$ olmuştu. Bu GSMH'nın %7.5'unu oluşturuyordu. Bu açıktaki pesonun aşırı değerlenmesinin payı büyüktü .

Üçüncüsü, cari açıklardaki bozulma, iç tasarruflarda azalmayla birlikte gidiyordu. Tasarrufların GSYİH'ya oranı 1987'de %22 iken, 1994'de %16'ya düştü.

Bütün bu gelişmeler birbiriyle ilişkiliydi: Reel döviz kurunun değerlenmesi ihracatın karlılığını azaltırken, dış-ticarete konu olmayan malların karlılığını artırıyordu. Reel döviz kurunun değerlenmesi, enflasyon oranını düşük tuttuğu için reel faiz oranları

yükseliyor ve yabancı sermaye akımlarını teşvik ediyordu. Sermaye girişleri reel döviz kurunun değerlenmesini destekliyor, dış-ticarete konu olmayan mal üreten sektörler genişlerken ihracata yönelik sektörler zayıflıyordu.

1992-1993'de otoriteler pesonun aşırı değerlendirildiğinin farkındaydılar. Ancak yabancı sermaye girdiği sürece, döviz kurunu tutmayı sürdürdüler; çünkü döviz kurundaki bir değişimin nominal ücretleri patlatacağından korkuyorlardı.

1994'e gelindiğinde pek çok sorun üst üste geldi. Bunların başında politik sorunlar gelmektedir: NAFTA Müzakerelerine karşı gösterilen yoğun muhalefet ve politik tehlike (Chiapas'ın yükselişi) yabancı yatırımcıları etkileyici bir durumdu. Buna ilaveten seçim yılı olan 1994'de yaşanan iki politik suikast de bu etkiyi artırdı. İkincisi, dışsal etkindir: ABD'nin Ekim 1993'ten itibaren para politikasını sıkılaştırması ve 1994 Şubatından başlayarak aşamalı olarak faiz oranlarını yükseltmesi de Meksika'ya giren yabancı sermayenin azalmasında rol oynadı. Üçüncü ve daha önemlisi, 1994'ün seçim yılı olması nedeniyle uygulanan iktisat politikalarının değişmesidir: Öncelikle kamu açıklarını azaltmak için gerekli sıkı maliye ve para politikaları rafa kaldırılmıştır. Tek yapılan kurun bandın en alt sınırına düşmesine izin verilmesi olmuştur. Kuru tutma politikası nedeniyle azalan rezervleri sterilize etmek için, ülke içi krediler arttırılmıştır. Bu aynı zamanda faiz oranlarındaki aşırı artıştan kaçınmak için ve resesyon korkusu nedeniyle yapılmıştır.

Yukarıda belirttiğimiz ilk iki şartın (politik ve dışsal şartların) yarattığı duyarlılıklar ve sermaye çıkışları nedeniyle 1994'te peso cinsinden piyasa enstrümanlarını (cetes) ihraç etmek gittikçe zorlaşınca, otoriteler dolara endeksli kısa vadeli kamu kağıtları (tesobonos) ihraç etmeye başladılar. Tesobonos stoku 1993 sonunda 1.2 milyar \$'dan 1994'te 29 milyar \$'a çıktı. Bu durum da, yatırımcılarda pesonun yakında devalüe edileceği beklentisine neden olmuştu. Meksika Bankaları bu kağıtları satın alıp ABD bankalarından dolar cinsinden borçlanmak için teminat olarak kullandılar.

1994'de üst üste gelen bu olaylar zinciri sermaye çıkışını hızlandırarak artırdı. Döviz rezervleri hızla eridi. 1994 Ocağında 29 milyar \$ olan döviz rezervi Nisan-Ekim arasında 16 milyar \$, Aralıkta 6 milyar \$ oldu. IMF'na göre, devalüasyon öncesi bu sermaye kaçıışı ve döviz rezervi erimesi yabancı yatırımcıların kaçışından çok, Meksika

vatandaşlarının pozisyon almalarından kaynaklanıyordu.

Aralıkta iktidar olan Zedilla hükümeti, nominal döviz kurundaki değişme gerekliliğini anlamıştı. Sonuçta peso %15 devalüe edildi. Ortamı istikrarlı hale getirecek yeni bir programın olmamasından ve 6 milyar \$'a düşmüş bir rezerv miktarının tesobonos borçlarını bile karşılayamayacağı düşünüldüğünden, piyasa bu devalüasyonu yetersiz buluyordu. Sonuçta Ekim 1994'te peso dalgalanmaya bırakıldı. Borsa çöktü, faiz oranları yükseldi. Meksika bir ikileme karşılaştı: Faiz oranlarını yükseltmemek pesonun düşüşünü hızlandırıp yabancı döviz cinsinden borçların ödenmesini zorlaştırırken, oranların yükselmesi de bankacılık sistemini daha da zayıflatıyordu.

Meksika'da 1992'de bankacılık kesiminde özelleştirme tamamlanmış; çoğunluğu büyük holdinglere satılmış olan bankalar bankacılığı bilmedikleri gibi, liberalizasyon sonrası yapılan deregülasyonlarla da ihtiyatsız bir bankacılık devreye girmişti: bankaların zorunlu rezerv gerekleri düşürülmüş, finansal sisteme giriş engelleri ve borçla finansman sınırları gevşetilmişti. Bu nedenlerle, bankaların risk yapısı ve riskli krediler artmış; kredilerin çoğu tüketim, konut ve ipotek kredileri olmuştur.

III.8.2. Kriz Sonrası Politikaları

Tekila krizi sonrası, Ocak 1995'te Meksika Hükümeti yeni bir stabilizasyon programına yöneldi. Amaç cari açıkları azaltmak, kontrol dışı olan enflasyonu düşürmek ve yıkılan (büyük zarar gören) bankacılık sistemini yeniden düzenlemektir. 1995 Paketi, makroekonomik istikrarı, uluslararası yardımı, borç yönetimi stratejisini, yapısal reformları ve bankacılık / finans sisteminin çöküşünü önleyecek bir programı içeriyordu. Bunları tek tek kısaca inceleyelim.

Makroekonomik İstikrar Politikaları: 1994'te hükümet tekrar sendikalarla ve özel sektörle anlaşma imzaladı ve bu yeni pact ile idari fiyatları %10, asgari ücretleri de %7 artırdı. Bu politikalar mali ve parasal sıkıştırmalarla tamamlandı. Daha önceki 1995 bütçesi GSYİH'nın %2.2 si kadar bütçe fazlası öngörüyordu. Revize edilen yeni bütçe bu fazlanın %III.4.'e çıkarılmasına yöneldi. Daha sonra maliye politikası daha da sıkılaştırılarak oran %4.4'e çıkarıldı. Kamu harcamaları %10 kısıldı; KDV %10'dan %15'e yükseltildi. Kamu sektörü fiyatları artırıldı.

Para politikası cephesine baktığımızda öncelikle döviz kurunun krizden sonra

dalgalanmaya bırakıldığını biliyoruz. Ancak gelişmekte olan bir ülkenin dalgalı kur sistemini sürdüremeyeceği yönünde genel bir korku vardı. 1995 ve 1996'da kirli dalgalanan (dirty / crawling peg) kur sürdürüldü. 1995 sonunda yeni peso/dolar oranı 7.77 idi. 1997 sonunda ise parite 7.71 'di . 1997'den sonra ise serbest dalgalı kur sistemi oturtuldu.

Para politikasında Meksika Merkez Bankası oldukça karmaşık, geliştirilmiş bir Taylor tipi feedback para kuralını devreye soktu ve bu uygulamada başarılı oldu. Bu, gelişmekte olan bir ülkenin Merkez Bankasının etkin çalışmasıyla para politikasının yönlendirilebileceğinin de iyi bir örneğini oluşturdu. Sistemin (ya da kuralın) temel amacı, döviz kuru ve faiz oranları hakkında herhangi bir hedef koymadan, gün be gün parasal tabanı hedeflemek ve bankaları (kredi kurumlarını) da bu kurala yönlendirmektir. Asıl amaç ülke içi kredileri sınırlamak ve bunları resmi olarak saptanan enflasyon hedefine göre iradi olarak yönetmektir. Buna göre Merkez Bankası iki önemli karar aldı: İlki, "sıfır ortalamalı rezerv gereği" rejimi getirdi, buna göre Merkez Bankası, rezerv ve likidite gereği araçlarından vazgeçiyor ve tek para politikası aracı olarak açık piyasa işlemlerine yöneliyordu. İkinci karar ise, bankaların bilançolarının birikimli (toplam) cari hesaplarının bir para politikası aracı olarak kullanılmasıydı. Bu sisteme göre bankalar günlük işlemlerini kapatmada bilançolarındaki negatif dengelerini (açık kredilerini) kaydediyorlar ve 28 günlük bir dönem sonunda bu açık kredilerini aynı miktarda mevduatla dengelemeye zorlanıyorlardı. Eğer açık krediler (yani negatif birikimli bilanço hesabı) varsa Merkez Bankası, bu bankaları piyasadaki geçerli cetes (bono) faiz oranının iki katı faiz ödemeye zorluyordu. Diğer yandan eğer herhangi bir bankanın bilançosu pozitifse Merkez Bankası onlara da herhangi bir faiz ödemeyerek, bu bankaları da getiri sağlamayan bir kaynak taşımanın fırsat maliyeti ile karşı karşıya bırakıyordu. Bu suretle tüm bankalar sıfır bakiyeli bilanço tutmaya teşvik ediliyordu .

Sonuç olarak sıfır bakiyeli bilanço hesabı kuralı ile Merkez Bankası, tüm bankaların birikmiş hesaplarını önceden belirlenmiş miktarda 28 günlük periyotta kapatarak para piyasasını yönlendirmiş oluyordu. "Short" (corto) olarak da adlandırılan bu yöntemle ülke içi kredi miktarı ciddi şekilde sınırlandırılmış ve para arzı da sıkıştırılmış oluyordu. Bu para politikası feedback kuralı, döviz piyasasındaki

gelişmelere göre ayarlanıyordu. Örneğin Merkez Bankası, pezo değer kaybettiğinde hedefe göre parasal tabanı sıkıştırarak müdahale etmiştir. Böylece herhangi bir spesifik peso seviyesi savunulmamakla beraber, para politikası peso/dolar değişmelerine tepki olarak yönlendiriliyordu.

Meksika Merkez Bankasının kullandığı bu "short" mekanizmasının, dış şokların etkisini döviz kuru ve faiz oranları arasında çok etkin şekilde dağıttığı ve ayrıca esnek bir araç olarak değişikliklere ayak uydurmada dezenflasyon sürecine önemli katkı yaptığı IMF Yönetim Kurulu tarafından da kabul edilmekte ve bu nedenle halen de sürdürüldüğü bilinmektedir. IMF son Meksika Konsültasyon raporunda bunu belirtmekle birlikte artık, daha orta vadeli faiz oranı hedeflemesine geçilmesi gerektiğini önermektedir .

1995 İstikrar Paketi'nin bir diğer önemli ayağı sağlanan Acil Yardım Paketi'dir. 20 milyar \$ ABD Hükümetinden, 17.8 milyar \$ IMF Stand-by gereği ve geri kalanı da Kanada, Dünya Bankası ve Inter American Kalkınma Bankası tarafından sağlanan 52 milyar \$'lık acil yardımın yarısı 1995'te kullanıldı. Bu yardım dolara endeksli tesobonosları vadelerinde ödemek, ticari bankaların döviz yükümlülüklerini finanse etmek ve döviz rezervlerini artırmak için kullanıldı.

Yapısal Reformlar:Yeni yönetim, daha önce başlamış olan yapısal reform programının sürdürüleceği sinyalini vermişti. Telekomünikasyon hizmetleri rekabete açıldı. Finansal kurumlarda yabancı sahipliğinin sınırları genişletildi. Meksika grupları tarafından kontrol edilen bankalarda yabancı pay sahipliğinin payı, %32'den %49'a çıkarıldı. Demiryolları, limanlar ve hava alanları özelleştirildi. Para politikası yönetiminde şeffaflığı arttırmak için, MB haftalık bilanço özetleri yayınlamaya başladı. Diğer bir önemli yenilik de, radikal bir emeklilik reformu idi. 1997'den itibaren bireysel emeklilik hesapları özel fon yönetimleri tarafından yönetilir hale geldi.

III.8.3. Bankacılık Sektörünün Yapısı ve Alınan Önlemler

Finansal liberalizasyon için ilk adımlar 1988'de atılmış, 1989'da faizlerin serbestçe belirlenmesi sağlanmış ve mevduat faiz oranlarına tavan konulması kaldırılmıştı. 1990'da Kredi Kurumları Yasası'nın kabulü ile ticari bankaların özelleştirilmesi süreci başlamış, Haziran 1991- Temmuz 1992 arasında 18 banka

olağanüstü yüksek fiyatlarla satılmış, çoğu bankaları da sanayi holdingleri satın almıştı. Kriz sırasında sistemde 9 kamu bankası ve 32 özel banka vardı. Ancak banka sistemine toplam aktiflerin yarısından fazlasını elinde tutan 3 banka hâkimdi. 1989–1994 arasında açılan kredilerin GSMH'ya oranı %20'den %55,5'e çıkmıştı. Bu kredi artışları yeni bankacılık sektörünün tecrübesizliği ve aşırı risk almalarından kaynaklandığı kadar açık/gizli mevduat sigortasıyla devletin ahlaki risk yaratmasından da etkilenmiştir. Yüksek faiz oranları da bankacılık sektöründe yanlış seçimlere neden olmuştur.

Krizden sonra bankacılık sistemindeki en çarpıcı sorunlar kredilerdeki aşırı azalma ve özellikle batık krediler sorunuydu. Krizden önce, 1994'de bile, bankacılık sisteminde sermaye yeterlik oranı 9.81'di. Görünüşte sağlıklı görünse bile muhasebeleştirme sisteminin özellikleri nedeniyle batık krediler olduğundan düşük görülüyordu. Sistemin şeffaf olmaması da bankacılığın gerçek durumunun yansımaları engelliyordu. Hükümet bankaları hızlı bir şekilde kurtarma programına girişti: Bankalara derhal dolar likiditesi sağlandı. Batık kredilerin bir kısmını üstlendi; bankaların sermayeleri artırıldı. Borçlulara ödeme kolaylığı sağlayan ödeme planları oluşturuldu.

Bankaların %75'inin yabancı borçları kısa vadeliydi ve krizden sonra ilk aylar borçlarını döndürme zorluğu yaşadılar. Meksika Bankası, bankaların kısa vadeli borçlarını yeniden finanse etmek için Bankalara ceza faiz oranlarında özel dolar kredi penceresi açtı. Banka bilançolarındaki geri dönmeyen borçları azaltmak için hükümet bankalara borç portföylerinin bir kısmını transfer etmeye izin verdi ve onlara 10 yıllık (devredilemeyen) hükümet tahvilleri verdi. Bu program FOBAPROA (ABD'deki Federal Deposit Insurance Corporation karşılığı) tarafından yönetildi. Sermayelerini güçlendirmek için %8 gerekli minimum seviyeye çıkarmak için özel bir fon yaratıldı (PROCAPTE). Borçlular için yardım planları yapıldı.

En önemli konu banka yönetim takımının değiştirilip değiştirilmeyeceğiydi. Tüm bankalar fiili olarak iflas ettikleri için, yönetim değişmedi. Çok küçük bankalar müstesna, bankalar ne millileştirildi ne de banka kontrolleri yeni bir takıma transfer edildi.

Kriz sonrası alınan tedbirlerle ekonomi kısa sürede canlanma ve büyüme sürecine girmiştir. Ancak, kredilerdeki şiddetli daralma ve geri dönmeyen borçlar

sorunu çözümlenemeyen sorunlar olarak kalmıştır.

Kredilerdeki şiddetli azalışın ilk göstergesi, ticari bankalardan özel sektöre verilen toplam borç stokundaki şiddetli düşüştür. 1995'ten 1996'ya %16, 1997'de %12 düşmüştür. Bu kredi daralması hem hane halkını hem de firmaları etkilemiştir. Etkilenen firmalar daha çok dış ticarete konu olmayan sektördeki orta ve küçük ölçekli işletmelerdi. İhracat yapan büyük şirketler büyük ölçüde uluslararası sermaye piyasalarından finansman olanağı elde edebilmişlerdir.

Kredi çöküşüyle batık kredilerin borçlar içindeki payındaki artış elele gitmiştir: Ticari banka bilançolarındaki batık borçların toplam/borçlara oranı, 1994'de %10 iken 1995'te %16, 1996'da % 21 ve 1997'de %30 olmuştur. Özellikle krizden en çok etkilenmiş dayanıklı tüketim malları sektöründe bu oran %55, gayrimenkul (konut) sektöründe %47'dir .

Krizden kısa süre sonra büyümeye başlayan Meksika ekonomisinde batık kredilerin oranındaki artışın sürmesi nasıl açıklanabilir?.

İlk neden, Meksika'da açık (şeffaf) ve etkin bir iflas prosedürünün olmamasıdır. Reel iç kredi faiz oranları dışarıdan daha yüksek olduğu için bankaların iyi müşterileri (özellikle ihracatçı firmalar) dışarıdan finansmana başvurmuşlardır. Bu da Meksika Bankalarının borçlular havuzunda kalite düşüşünü/bozulmayı beraberinde getirmiş ve bu durum bankaları daha yüksek faiz oranlarında borç vermeye ve mevduat toplamaya gönülsüz hale getirmiştir. Bankacılık problemleriyle ilgili radikal bir iflas prosedürü reformu da güçlü bir baskı grubu oluşturan borçluların örgütlenmesiyle politik nedenlerle gerçekleştirilememiştir.

İkinci neden, bankaların net borç vermelerini azaltırken, ayrıca belirli bir vadesi olmayan sürekli yenilenen / dönen kredileri (evergreen accounts) yüklenmek zorunda kaldılar. Bu borçlar da fiili olarak batık kredilerdi.

Üçüncü neden, bankacılık sisteminde şiddetli ahlaki risk (moral hazard) probleminin varlığıdır. Sonuçta bankacılık kesimini kurtarma programının istenen başarıyı elde edememesinde hükümetin uygulamalarının da rolü olmuştur: Bir kere hükümet ekonomide canlanma ve büyüme başladıkça yüksek GSYİH düzeylerinde batık kredilerin payının da azalacağını bekliyordu. Gerçekten de krizden kısa bir süre

sonra büyüme arttı (Ekonomi 1996'da %5 ve 1997'de %7 büyüdü). Ancak büyümeye rağmen batık kredilerin payı beklenenin tersine yukarıdaki nedenlerden dolayı azalacağına artmayı sürdürdü. FOBAPROA'nın yürüttüğü kötü borçlarla hükümet tahvillerini takas etme işlemi bir kereye mahsus olmaktan çıkıp 1996'da da 1997'de de tekrarlanmak zorunda kaldı. Sonuçta yardım programı geçici olmaktan çıkıp açık-uçlu bir mekanizmaya dönüştü. Kurtarma programı hem maliyetli olmuştur, hem de kötü yönetimi adeta teşvik etmiştir. 1998'de FOBAPROA'daki borç portföyünün telafi edilemez olduğu ve kamu borcuna dönüştürülmesi gereği kabul edilmiştir. Böylece 1995'te GSYİH'nın %5.5'u olan kurtarma maliyetleri 1998'de GSYİH'nın %16'sına ulaşmıştır.

Meksika'nın bankacılık sistemiyle ilgili olarak, bütün borçları bir kerede kabul edip üstlenmek yerine zamana yayması ve küçük (peacemeal) politikalar uygulamasının nedenleri, böyle geniş bir kurtarma operasyonunun aşırı maliyetli olması korkusunun yanısıra, yabancı yatırımcıların durumu olduğundan daha kötü algılamalarına yol açacağı ve bir millileştirme hareketinin de özelleştirmeye karşı bir ideolojik tutum izlenimi vereceği endişeleriydi.

Krizden sonra bankacılıkla ilgili diğer bir gelişme ise, yabancı bankaların bankacılık kesimindeki payının giderek artması olmuştur. 1998'e kadar yabancı bankaların iç piyasada verdikleri kredilerin toplam kredilere oranı %1'den azken 1998 sonrasında %18'e çıkmıştır. Yabancı bankaların kredileri, daha çok ticaret, kamu kesimi ve bankalararası sektöre verilmiştir (Yabancı bankaların bu üç kesime verdiği krediler toplam kredilerin %93'ünü oluşturuyordu.). Bu alanlarda yoğunlaşma, Meksika'nın bankacılık kesiminin genel zayıflıklarından daha az etkilenme stratejik düşüncesinden kaynaklanmış olabilir .

Meksika ekonomisinin kriz sonrasında günümüze uzanan dönem performansı değerlendirildiğinde, genel olarak olumlu bir tablo çizilmektedir. Bu olumlu tablonun altında, uygulanan sağlam makroekonomik politikaların, Meksika'nın en büyük ticaret partneri olan ABD'nin ekonomik durumundaki canlılığın, yapılan uluslararası yardımların ve petrol fiyat artışlarının rolü vardır . 1990'lardan itibaren Meksika'nın makroekonomik göstergeleri Çizelge 31'den izlenebilir. Meksika ekonomisi krizden sonra önemli bir büyüme gerçekleştirmiştir. Gerçi dış ticarete açık olmayan sektör kriz

sonrasında çok ciddi daralmalar yaşadıysa da, ihracat artışı ve büyüme 1996'da başlamıştır. 2000 yılında GSYİH artış oranı %6.9'dur. 1999'da işsizlik oranı 1985'den beri en düşük seviyeye ulaşmıştır.. Enflasyon oranı (tüketici fiyat indeksine göre) Aralık 1999'da %12.3 ve Aralık 2000'de %8.96 olmuştur (ki bu oran 2000 hedefi olan %10'un altında gerçekleşmiştir). Bu iyileştirmenin altında, enflasyon hedefleme çizgisinde para politikasının işletilmesi, döviz kurunda istikrarın sağlanması ve enflasyonist beklentilerdeki iyileşmeler yatmaktadır. 2001 yılı enflasyon hedefi %6.5, 2003 için ise %3'tür' Cari hesap açıkları 2000'de GSYİH'nın %3.1'i olmuştur. Petrol dışı cari hesap açığı ise %6'dır. Doğrudan yatırımlar artmış (10.5 milyar \$) ve cari hesap açıklarının %76.6'sını oluşturmuştur.

Mali disiplin ve sağlam maliye politikası, makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmuş ve iç tasarrufların artmasına yol açmıştır. Mali açığın GSYİH' ya oranı 2000 yılında %0.9'dur. Kamu kesimi borçlanma gereksinimi ise %4'dür .

III.9. Türkiye ve Meksika Deneyimlerinin Karşılaştırılması

Son yirmi yılda bu iki ülkede yaşananlar pek çok benzerlik göstermektedir. Her iki ülke de 1980'li yıllara borç kriziyle girmiştir. Türkiye'nin krizi özgün koşulları nedeniyle 1977–1980 arasında daha erken yaşanmış; krize karşı tedbirler de 1980'lerin hemen başında başlatılmıştır. 24 Ocak 1980 Kararları Gelişmiş Kapitalist Dünyadaki en son önerilen iktisat politikası tedbirlerini hızlı bir şekilde hayata geçiren bir paket olmuştur.

Meksika ise borç krizini 1982'de yaşamış, ancak ABD'yle bu kadar yakın ilişki içinde olan bu ülkede 1982-1985 döneminde krize karşı alınan önlemler IMF önerilerinin tamamen tersine döviz kontrolleri, banka millileştirmeleri biçiminde ve ithalatı kısıtlamaya, kamu harcamalarını artırmaya yönelik geleneksel tedbirler olmuştur. Başkan Portillo (1976-82), kendi deyimiyle bir "bolluk hükümeti" olduklarını iddia ederek bütçe açıklarını iki kat artırıp, cari açıkları da 1.9 milyar \$'dan 16 milyar \$'a çıkarma başarısını göstermişti.

Meksika liberalleşme ve ihracata yönelik olarak enflasyonu düşürme politikalarına 1985 sonrasında başlamıştır. Ancak başlangıcı hızlı yaparak, birikmiş

birçok yapısal sorununu daha hızla çözüp 1988'de başlattığı Yeni İstikrar Politikası çerçevesinde de özelleştirme programlarını tamamlamıştır. Yani başlama gecikmeli olsa da, uygulama çok hızlı olmuştur.

Türkiye ise 1980'nin başında henüz ABD ve İngiltere'de yeni başlayan uygulamaları hayata geçirme konusunda son derece erken davranmış; ancak uygulama süreci bazı alanlarda zamana yayılarak ve gecikmeli olmuştur. Örneğin özelleştirme konusu 15 yıl konuşulup da gerçek anlamda gerçekleştirilememiş bir konu olarak kalmıştır. Aynı sorunların kamunun ağırlığını azaltma, kamu bankaları, tarım reformu, sosyal güvenlik ve vergi reformu gibi alanlarda da halen yaşandığını ve 1999-2000 ve 2001 Programlarının da hala bu sorunlarla boğuştuğunu görmekteyiz. Bu anlamda Türkiye, devlet sektörünün rant dağıtıcı yanını hiçbir zaman budayamamıştır.

Meksika 1994 krizine yakalandığında, makroekonomik temellere ilişkin bir sorunu yoktu. Yapısal sorunlarının da büyük çoğunluğunu bertaraf etmişti. Ancak uzunca bir sürece yayılmış olan sabit döviz kuruna dayalı istikrar programından sağlıklı bir geçiş stratejisi yapamadığı için, cari açıkları sürdürülemez biçimde artmış; bankacılık/finans kesimindeki sorunları da krizi daha derin hale getirmişti.

Meksika'nın 1988-94 arasında 5-6 yıla yayarak uyguladığı istikrar programının daha az zamana sıkıştırılmış olan çok benzeri bir programı, Türkiye 1999 sonunda devreye sokmuştur. Ancak birikmiş yapısal sorunlar, bozuk makroekonomik temellerle girilen (sabit döviz kuruna dayalı) bu zorlu ve riskli program, bütün ayrıntıları ve inceliklerine rağmen çok hızlı kırılmaya uğramıştır. Meksika'nın tersine, 2000 krizi sırasında Türkiye'nin bankacılık kesimi sorunları ve yapısal sorunları oldukça güçlüydü.

Her iki ülkede de uygulanan bu benzer istikrar programı sürecinde tüketim harcamalarında ve tüketim kredilerinde patlama yaşanmıştır. Her iki ülke krizinde de siyasi sorunlar rol oynamıştır. Hatta bu Meksika'da daha da şiddetliydi.

Meksika, kriz sonrası çok güçlü bir dış yardım sağlamıştır. Türkiye de ciddi bir yardım almakla birlikte miktar olarak bu yardım Meksika'ya göre çok düşüktür ve alınan krediler şarta bağlıdır. Son on yılda üst üste yaşanan krizlerden sonra yapılan uluslararası kurtarma faaliyetlerinin, yardım alan ülkelerde moral hazard yarattığı düşünüldüğünden son yıllarda bu yardımların tedrici ve şarta ve uygulamaya bağlı

olması yaygınlaşmıştır. Meksika bu açıdan ilk olmanın ve ABD'ye çok yakın bir ekonomi olmanın avantajını yaşamıştır. 52 milyar \$'lık yardımın ilk yarısı hemen kriz yılı içinde alınıp kullanılmıştır. Türkiye'nin ise bu konuda halen ciddi sıkıntıları bulunmaktadır.

Meksika'nın 1994 Krizi sonrası uygulamaya koyduğu istikrar programı, bizim Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'na benzemektedir. Öncelikle dalgalı döviz kuru sistemine geçiş, sıkı para ve maliye politikalarının sürdürülmesi ve enflasyon hedeflemeye yönelik bir geçiş aşaması saptaması her iki programda da vardır. Ancak koşullardaki farklılıklar programların başarılarını farklılaştıracaktır:

- Öncelikle Meksika oldukça istikrarlı ve iyi çalışan bir hükümet tarafından idare edilmektedir.
- İkincisi, Merkez Bankası, dalgalı döviz kuru sistemine uygun olarak bağımsız bir para politikasını, üstelik oldukça ayrıntılı ve zor bir para politikasını çok başarıyla sürdürmüştür. Kriz öncesinde %9'lara düşüp krizde %52'ye yükselen enflasyon bu politikalarla hızla denetim altına alınabilmiştir. Enflasyon hedefleme politikasına geçerken, 1994'ten bu yana geçiş süreci yaşanmış, enflasyon 2000'de %10 hedefinin de altına düşürülmüş ve 2001'den itibaren enflasyon hedeflemeye geçiş başlatılmıştır. Krizden sonra Türkiye'de Merkez Bankasının böyle etkili bir para politikası yönetimi sergilediği pek söylenemez. Merkez Bankası'nın çok ehil olduğu yolunda da henüz tam bir sinyal alınmış değildir.
- Üçüncüsü, 1994 Krizinin hemen 6 ay sonrasında Meksika ekonomisi durgunluktan çıkıp büyümeye başlamıştır. Ancak bu büyümede dikkati çeken hususlar şunlardır:
 1. Bir kere kriz sonrası dönemde ABD Ekonomisinin hızlı büyümesi Meksika'nın ihracatı açısından çok yararlı olmuş, ikincisi petrol fiyatlarındaki artışlar da çok olumlu etki yaratmıştır. Yani Meksika Krizi sonrası dünya konjonktürü ülkenin lehine bir tablo sergilemiş, bu da krizden çıkışı kolaylaştırmıştır.
 2. İkincisi, büyümede bu hızlı düzelmeye her sektör için aynı olmadığını hemen belirtelim. Dış ticarete dönük malları üreten sektörler büyümenin motoru

olmuştur. Oysa sabit döviz kuru uygulandığı dönemde büyük gelişme gösteren dış ticarete konu olmayan mal ve hizmet sektörlerinde, kriz sonrasında çok ciddi daralmalar yaşanmıştır. Ve halen bu sektörlerdeki büyüme, kriz öncesi dönemin gerisindedir.

- Türkiye için maalesef dış şartlar aynı olumlu tabloyu sergilemiyor. Bir kere, 2001 yılında genel olarak Gelişmiş Kapitalist Dünya'da büyüme hızlarının düşeceği bekleniyordu. 11 Eylül sonrasında büyüme oranları aşağı doğru revize edilmektedir. Bu durum, ihracata dönük sektörler ve turizme bel bağlamış Türkiye'nin program başarısında önemli bir olumsuzluk yaratacaktır. Ayrıca iç ticarete dönük küçük ve orta işletmelerin durumlarının daha da kötüleşeceği açıktır.
- Meksika her iki programda da toplumsal anlaşma yapmıştır. Bu uygulama, programların sürdürülmesinde ciddi katkılar yapmıştır. Türkiye'nin ise böyle bir uygulamanın sözünü edip sürdürememe gibi bir başarısızlığı vardır. Ancak Türkiye toplumu zor koşullara uyum ve anlayış konusunda sözleşme gerekmeden fedakarlık yapmayı bilmektedir.
- Meksika'nın olsun, Türkiye'nin olsun krizden sonra bankacılık ve finansal kesimi çok ciddi yara almıştır. Meksika, (enflasyonun düşmesi, büyümenin, ihracatın canlanması, yabancı sermaye girişlerinin yeniden hızlanması gibi) olumlu koşulların baskın olması ve sorunu gizlemesi nedeniyle kriz sonrasında bankacılık kesiminin sorunlarını tam olarak çözememiştir. Özellikle bankacılık sektörünün sağlam şekilde düzenleme ve denetlenmesi için alt yapının oluşturulmasının ne kadar zor olduğunu Meksika örneği göstermiştir. Yetişmiş eleman (denetçi ve muhasebeci) eksikliği ve kamu kurumları arasında çakışan sorumluluklar nedeniyle yaşanan rekabetler, iyileştirme sürecini yavaşlatmıştır Türkiye için de bankacılık kesimi sorunlarının çözümü, yapılan pek çok uygulamaya rağmen kolay olmayacaktır⁶⁴.

⁶⁴ Gülsün Gürkan Yay. "Türkiye ve Meksika'da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması" (1980-2001), Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum, (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi), **Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara**, 2002, s.167-215.

Çizelge 31: Meksika Ekonomisine İlişkin Seçilmiş Göstergeler

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Reel Büyüme (%)	5.18	4.22	3.55	1.99	4.46	-6.22	5,17	7.01	4.8	3.6	4.5
Enflasyon	26.65	22.67	15.51	9.76	6.97	35	34.36	20.65	18.6	12.3	9.0
Cari işlemler Açığı/GSYİH(%)	-2.86	-4.68	-6.73	-5.81	-7.5	-0.6	-0.5	-1.9	-3.8	-2.9	-3.1
Reel Döviz Kuru İndeksi 1990=100	100	91.14	83.34	78.73	81.92	118.44	107.45	95.04			
Kamu Sektörü Açığı /GSYİH (%)	-2,25	-0.37	1.43	0.69	-0.32	-0.18	-0.13	-0.68	-1.26	-1.25	-1.00
Batık Krediler / Toplam Krediler					8.7	16.4	21.4	29.8			
Banka Kurtarma Paketinin Maliyeti / GSYİH (%)						5.5	8.4	?	16.2		

Kaynak: Gülsün Gürkan Yay.“Türkiye ve Meksika’da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması” (1980-2001), **Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi), Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 2002, s.209.**

Çizelge 32: Türkiye Ekonomisine ilişkin Makroekonomik Göstergeleri

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GSMH (Milyar TL)	397.177	834.332	1103.604	1997.322	3887.902	7854.687	14.978.067	9.393.282	55.516,331	76.262.968	125,970.5 44
GSMH (Milyar \$)	150.3	153	159.9	182.5	130.7	173,5	81.6	182.4	208 6	185.2	194.9
Büyüme Oranı	9.4	0.4	6.4	8.1	-6,1	7.9	7 1	8.9	3 9	-6.1	6.1
TÜFE (1987-100)	60 26	66,08	70,10	66.38	106.26	93.18	79.38	85.9	83 62	63.6	53.93
TEFE (1087 = 100)	52 23	55.45	62.10	58.66	120.81	88,04	74,59	81.32	70 20	53.94	52.28
Mevduat Faiz Oranı (1 Yıllık V.)	59 4	72.7	74.2	74.8	95.6	92.3	93 8	96.6	95 5	46.7	45.6
Mevduat Faiz Oranı (3 Aylık)	60,7	69.1	69.1	64	77 3	63.9	79.7	83 2	82 6	59.5	105 6
DİBS Faiz Oranı (Yıllık Ort. Bil. Faizi)	54	80.5	87.7	87.6	164.4	121.9	35.2	127.2	122,5	f0S.5	38
Döviz Kuru (\$) Aşınma	22 83	60.20	64.65	60.53	159,93	53,95	78	66.81	7166	60.94	46.46
Tartılı Efektif Reel Döviz Kuru	96 8	94.8	91.1	30.3	69 4	78.3	77.1	75.9	78,7	75.5	73,5
Konsolide Bütçe Açığı (Milyar TL)	-13.3	-33,5	-47.4	133.9	-152,2	-316.6	-1238.1	-2245 9	-33803.4	-6071 6	11.5
BA/GSMH	3 0	5.3	4.3	6.7	3,9	4	8.3	7,6	7.2	10.9	
KKBG/GSMH	7,4	12	10.6	12	7.9	5.2	8.6	7.7	9	154	11,8

Kaynak: Gülsün Gürkan Yay,“Türkiye ve Meksika’da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması” (1980-2001)”, Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi), Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 2002, s.210.

Çizelge 33: Türkiye Ekonomisine İlişkin Makroekonomik Göstergeler

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
İhracat {Milyon \$} (Bavul ticareti Dahil)	13.03	13,67	14.89	15.61	18.39	21.98	32.45	32.65	31.22	29.33	31,66
İthalat	-22.58	-21.01	-23.08	-29.77	-22.31	-35.19	-13.06	-48.00	-45,44	: -39,77	-54.04
Dış Ticaret Açığı(Milyar \$)	-9.8	-7.3	-8.2	-14.2	-4.2	-13.2	-10.6	-15.4	-14.2	-10,4	-22,4
Cari İşlemler Açığı (Milyar \$)	-2.6	0.30	-0.98	-8,4	2.6	-2.3	-2.4	-2.6	1,98	-1,4	-9,8
Cari işlemler Açığı / GSMH	1.9	0.2	-3.5	-3.5	2.0	-1.3	-1.32	-1.35	0.96	-0.76	-5.0
İç Borç Stoku	57.180	97.647	194.236	357.347	799.309	1361.006	3148.984	6283.424	11.612.086	22,970.145	36.420.620
İBS/GSMH	14.4	15.4	17.8	17.9	206	17.3	21.0	21.4	21.9	29.3	29.0
Dış Borç Stoku (Milyar \$)		50.49	55.59	67.36	65.60	73.28	79.64	84.88	96.89	103.34	116.105
Kısa Vadeli Dış Borç	9.5	9.1	12.7	18.5	11.3	15,7	17,35	18.05	21,22	23,47	28.91

Kaynak: Gülsün Gürkan Yay.“Türkiye ve Meksika’da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması” (1980-2001), Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi), Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 2002, s.211.

SONUÇ

Borçluluk rasyosu analizi çerçevesinde Türkiye'nin borçlanma grafiğine bakıldığında Türkiye'nin çok borçlu ülke konumundan çıkarak, orta borçlu ülke konumuna geldiği görülebilir. Ancak bu durum sevindirici olmaktan öte, üzüldürücüdür. Çünkü borç stokumuz azalmamış, aksine peyder pey artmıştır. Bunun nedeni ise son yıllarda görülen yüksek ihracat rakamlarında yatmaktadır. Özellikle son zamanlarda beyaz eşya ve otomobildeki ihracat rakamları bizi kurtaran başlıca unsur olmuştur. Ayriyeten de inşaat sektöründe gözle görülen bir canlanma da ekonominin iyiye gitmesinde çok etkili olmuştur.

Günümüzde de halen etkili olan ekonomik krizler, ülkelere etkin ve sağlıklı borç yönetimini uygulaması yönünde ciddi adımlar atmasını gerektirmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için bu bir, zorunluluk haline gelmiştir. Borç yönetim politikaları her ne kadar borç ödememe sorununun ana nedeni olmasa da, borç portföyünün vade yapısı, faiz oranı ve para cinsi kompozisyonunun yanı sıra, devletin verdiği doğrudan ve dolaylı garantiler de sorunun derinleşmesinde önemli nedenler olmaktadır.

Başlangıçtan beri devam eden IMF-Türkiye İlişkileri, Türkiye'nin ekonomik borç bunalımına girdiği her zaman çizelgesinde devam etmiş olmakla beraber, ortalama her üç yıl da bir stand by düzenlemesi yapılmıştır. Borç sorununa girdiği her zaman diliminde Türkiye'nin IMF'yi yanında bulması bir anlamda ödemeler dengesi sorununu bir türlü kalıcı olarak çözemediğinin de kanıtıdır.

IMF uyguladığı politikaların sonucu olarak varlığının gerekliliğini savunanlar kadar, uygulanan politikaları eleştiren çevreler de mevcuttur. Bu eleştiri oklarından büyük kısmı IMF'yle uygulanan politikaların ülkelere olan uyumsuzluğundan yakınmaktadır. Bu çevrelere göre, IMF tarafından uygulanan istikrar programları her ülkenin ekonomik yapı ve şartları farklı olduğundan dolayı Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde olumlu sonuçlarının yanında, olumsuz sonuçlar da yaratabilmektedir. IMF, ülkemizin borç ödeyememe sorununu çözüme (borç krizlerinde) başvuru en önemli dış finansman kaynağı olmuştur. Ancak ekonomimiz üzerinde bu derece rol oynamasına rağmen, uluslar arası para fonu tam anlamıyla başarılı sonuçlara imza atamamıştır.

Ancak Türkiye'nin IMF macerası yaşanan olumsuzluklara rağmen günümüzde de devam etmekte ve gelecekte de süreceğine inanılmaktadır. Bu konuda dünya ülkelerini kasıp kavuran krizden korunmanın yolunu Türkiye IMF ile yeni bir Stand by anlaşması imzalamakta bulmuştur. Henüz imzalanmayan, ama imzalanması gündemde olan 20.anlaşmayla Türkiye 20–40 Milyar \$ tutarında krediye kavuşarak, bir nebze olsun ekonominin likidite ihtiyacını karşılayacak, reel sektörün rahat nefes almasını sağlayacak kaynağa kavuşması beklenmektedir.

Dünyanın adeta küçük bir köy haline geldiği bu yüzyılda, Türkiye'ye pek çok görev düşmektedir. Türkiye yakın ve uzak çevresindeki gelişmeleri an ve an takip etmeli, etkin borç yönetimi çerçevesinde bir “Acil Önlem Sistemi” kurmalıdır. Buna göre bu sistemin özellikleri şunlardır:

- 1- (AÖS) , Hazine Müşterarlığı Bünyesinde kurulmalıdır.
- 2- Acil önlem niteliğine sahip göstergelerin yaşanan krizleri açıklayıp, açıklamadığı test edilerek, anlamlı bulunan değişkenlerin normal yıllar üzerinde sağlaması yapılarak erken uyarı niteliği gösteren değişkenlerin tespit edilmesi önemlidir.
- 3- Anlamlı bulunan değişkenlerin ise güncelleştirilerek krizler için erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi borç yönetiminde risk bakımından son derece önemlidir.

AÖS çerçevesinde Türkiye'ye atfedilen vazife, her an yeni bir kriz olacakmış gibi hazırlı olmak, geçmiş kriz deneyimlerinden ders çıkarmak ve gelecekte aynı hataları yapmamaktır. Yaşanan olumsuz tabloyu bertaraf etmek için gerekli tedbirleri alarak ekonomik önlemleri harfi harfine uygulamaya koymaktır. Bu noktada etin ve sağlıklı bir borç yönetiminin varlığı ve onu uygulayan kadroların da iyi bir işbirliği yapması önemlidir.

Türkiye Dünya ekonomik, siyasi alanda tam anlamıyla eğer güçlü bir devlet olmak istiyorsa, borç sorununa bir an önce çözüm bulması ve yüksek düzeyde borçlanmaya yol açan unsurları halletmesi gerekir. Bunun içinde ilk önce cari işlemler açığı kapatılmalıdır. Cari işlemler açığının azaltılması da ihracatın artırılmasıyla, ithalatın kısılmasına yönelik politikalarla mümkündür. İhracatta istenilen rakamlara

ulaşmanın alternatif yolları aranmalı, yurt dışındaki gurbetçi vatandaşların dövizlerini etkili bir biçimde değerlendirecek havuz oluşturulmalıdır. Bu havuzda biriken dövizlerle de ülkeye yararlı yatırımların finanse edilmesi sağlanmalıdır. Yurtdışındaki gurbetçilerimize yönelik projeler geliştirilmeli, onların anavatandan kopmaması yönünde çalışmalar yapılmalıdır. Turizmin önemi kavranmalı, turizm gelirlerini artıracak planlamalar yapılmalıdır. Kongre, fuar, sağlık, kültürel turizmüne ağırlık verilmesi sağlanarak, Türkiye'nin bacasız fabrikasının bu yönde gelişimine teşvikler getirilmelidir. Çeşitli ülkelerle dostluk müsabakası niteliğinde karşılaşmalar yapılarak, ülkemizin tanıtımı yönünde çalışmalara hız verilmelidir.

Çalışmam sonucu vardığım netice, borçlanma sorununun Türkiye için öncelikle halledilmesi gerekli bir olgu olduğudur. Zaten bu durum tipik bir makro ekonomik sorun olmaktan öte gittikçe kronikleşerek, Türkiye'nin sırtında bir yük halini almıştır. Eğer Türkiye devler liginde oynamak, teknoloji ithal eden değil de ihraç eden bir ülke haline gelmek istiyorsa, prestijimizi sarsan bu yükü atıp, kurtulması gerekmektedir. Bu da ancak etkili bir borç yönetimi ile gerçekleştirilebilir. Borç yönetimi sayesinde borçlar kümülatif hale gelmekten kurtularak, Hazine Bakanlığı yönetimindeki planlı ve başarılı bir **“Acil Önleme Sistemi”** ile (AÖS) borç stoğunun gittikçe azaltılması sağlanacaktır. Hazine Bakanlığı bünyesinde kurulacak **“Acil Önlemler Kurulu”** (AÖK) yoluyla, sorun yerinde ve zamanında müdahale edilerek, kaygılar da borç yönetiminin verdiği huzurla bertaraf edilecektir.

Böylece, borçlara verilen paralar bitmesi bile, borçlar gün geçtikçe azalacak, iktisat literatüründe geçen alternatif maliyet gereği ekonomik kaynakların ülkemiz için gerekli alt yapı yatırımlarına, tekno kentlere, bilimsel proje ve çalışmaların desteklenmesine, eğitime, sağlığa ayrılmasına, istihdamı artırıcı politikaların uygulanmasına katkıda bulunacaktır. Bu ise, bizim daha çok çalışmamız anlamına gelerek, uluslar arası arenada ekonomik çitımızı yükseltmesine faydası olacaktır.

Ülkemiz 1975 sonrası yıllar da ne yazık ki yanlış borçlanma politikası sonucu gittikçe ağırlaşan borç yüküyle karşı karşıya kalmıştır. Dış borçların özellikle dövizle ödenecek olanları bu saydığımız yıllarda aşırı biçimde artmış, borçlar kimi yıllarda (örn, 1990'lı yıllar) çevrilemez bir hal almıştır. Bu can sıkıcı sorunun bir tek çözümü vardır, o da bilinçli bir borçlanma politikası uygulamaktan geçmektedir. Bilinçli bir

borçlanma politikası gereği olarak da kısa vadeli ve yüksek faizli krediler yerine, uzun vadeli ve düşük faizli krediler bulmaya çalışılmalıdır. Böylece ülkemiz yere daha sağlam basacak, uluslar arası arenada saygınlığı daha da artacaktır.

IMF programlarındaki başarısızlığın nedenlerini salt IMF'nin özünde aramak yerine gelecekte aynı borç sorunlarının ortaya çıkmasına müsaade vermeyecek yapısal düzenlemelerin faaliyete geçmesi sağlanmalıdır. Bu noktada IMF bir uluslar arası kuruluş olarak dünya ekonomisindeki yeri tekrar gözden geçirilmeli, kendisine getirilecek olan eleştirileri azaltabilecek yönde yeniden yapılandırılmalı ve geliştirilmelidir. Türkiye IMF'deki ağırlığını oy gücünü arttırıcı hesaplamaların kabul edilmesi yönünde bir politikanın uygulanması yönünde benimsemeli, bu noktada ısrarcı olmalıdır.

Özetle, Türkiye'nin borç sorunun çözümünde yaklaşık yarım yüzyılı aşkın bir süredir, başvurduğu IMF'nin kararları tavsiye niteliğindedir. Bu tavsiyeler her ülkenin ekonomik yapısına uygun olmayabilir. Burada her ülke tavsiye edilenleri, kendi ülkesine uyumlu hale getirmeli ve şeffaf ve anlaşılır bir şekilde kamuoyuna yani halka açabilmelidir. Eğer ülkeler bunu başarabilirlerse, programın uygulama noktasındaki eleştirileri bertaraf ederek, olumlu sonuçlar alabileceklerdir. Kuşkusuz, kamuoyu desteği olmadan ekonomik bir politikanın sağlıklı bir netice alması imkânsızdır.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

Bal, Harun; (2001), “**Türk Uluslar arası Finansman Dış Finansman ve Türkiye**”, **Bankalar Birliği Yayınları**, No:22.

Boratav, Korkut; (2006) , **Türkiye’de Devletçilik**, Ankara, 2.Baskı, İmge Kitapevi, Şubat.

Ener , Meliha ve Esra Siverekli Demircan; (2004), **Küreselleşen Dünyada IMF Politikaları ve Türkiye**, Roma Yayınları, Ankara, Ağustos.

Ergen, Gülden; (2007), “Dış Borçlanmanın Analizi ve Türkiye’de Dış Borç Sorunu” **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Çizgi Kitapevi, Şubat.

Güler, Birgül Ayman (2005) , **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitapevi, Ankara.

Onur, Sara (2004), **Ekonomiden Karşılıksız Kayıplar, Seçim Ekonomisi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ağustos, s.22.

Parasız, İlker; (2004), **İktisadın ABC’si**, Bursa.: **Ezgi Kitabevi Yayınları**, Eylül.

Parasız, İlker ; (1991), **Modern Makro Ekonominin Temelleri**, Bursa: Ezgi Kitapevi Yayınları, Mart.

Pehlivan, Osman; (2004), **Kamu Maliyesi**, Trabzon: Derya Kitapevi, Eylül.

Savaş, Vural ; (2000), **Politik İktisat**, İstanbul: Beta Yayınları, 4.Bası, Ekim.

Seyidoğlu, Halil ; (2007), **Uluslar arası İktisat,Teori, Politika ve Uygulama**, İstanbul: Güzem Can Yayınları, 16.Baskı.

Skousen, Mark; (2007) , **İktisadi Düşünce Tarihi; Modern İktisadın İnşası**, Adres yayınları, Çev: Mustafa Acar, Ekrem Erdem, Metin Toprak, 3. Baskı, Mart.

Tecer , Meral; (2005) , **Türkiye Ekonomisi**, Ankara: TODAİE Yayınları, İkinci Baskı, Nisan.

Toprak, Metin; (1997), **Yeni İktisat**, İstanbul: İz Yayıncılık.

Yaklaşım Kariyer Merkezi; (2007), Ed. Mehmet ÜNLÜ. **İktisat (Mikro İktisat, Makro İktisat, Para, Banka, Uluslar arası İktisat, İktisadi Doktrinler Tarihi, Türkiye Ekonomisi, Açıklamalı Sorular**, Ankara: Yaklaşım Kariyer Yayınları,1.Baskı.

Yıldırım, Nesrin (2006), **Atatürk'ün İktisadi Egemenlik İlkesinin Kalkınma Politikaları, “İlk Hedef : Akdeniz'di . İkinci Hedef : İktisat”**, Ankara: Platin Yayınları, Birinci Baskı, Haziran.

MAKALELER

Araç, Beyhan; (2003) ,” *Bütçe Açığı ve Devlet Borçları*”, Kamu Maliyesi, Eskişehir:**Anadolu Üniversitesi Yayınları**, 1. Baskı, s.585-587.

Ay, Ahmet, Savaş Erdoğan ve Doğan Uysal; (2007), “*İstikrar Politikaları ve Türkiye Uluslar arası Para Fonu İlişkileri*”, **Türkiye Ekonomisi, Makroekonomik Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Konya: **Çizgi Kitap evi**, s.585-587.

Erdiç , Zeynep; (2007) , “*Uluslar arası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19.Stand By Anlaşması*”, Kahramanmaraş: **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, sayı:18, Ağustos, s. 1-16.

Yay, Gülsün Gürkan; (2002), “*Türkiye’de ve Meksika’da İstikrar Programlarının Karşılaştırılması*” (1980–2001)” Ankara: Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum (7.Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi), **Türk Sosyal Bilimler Dergisi**, s.170-211.

Saatçi, M. Yasin; (2007) , “*Türkiye’de Borç Yönetimi Süreci ve Tarihsel Gelişimi*”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt:3, Sayı:27, Güz , s.61-69.

RESMİ YAYINLAR

Adıyaman, A.Turhan; [t.y], “*Dış Borçlarımız ve Ekonomik Etkileri*”, Ankara: **Sayıştay Dergisi**, Sayı:62, s.21-43.

Çörtürk, Orcan; (2006), **Türkiye IMF İlişkileri ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi**, Uzmanlık Yeterlilik Tezi , Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Genel Müdürlüğü, Haziran, s.16-50.

TEZLER

Üçgöz, Selcan; (2005) , **IMF İstikrar Programları ve Ekonomik Etkileri: Latin Amerika ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması**, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül, s.1-150.

Özkan, Hatice; (2006), “**Dış Borçların Sürdürülebilirliği ve Türkiye Örneği**” Yüksek Lisans Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

İNTERNET KAYNAKLARI

Akdiş , Muhammet. “*Türkiye’nin Borç Gelişimi Sorunlar ve Öneriler*”

<http://makdis.pamukkale.edu.tr/debt.htm> , Erişim Tarihi : (5.11.2008).

Ankara Ticaret Odası, Türkiye Ekonomisi Dergisi, Türkiye Ekonomisi Verileri, (1980–2008).

<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=1556&l=1>.

Erişim Tarihi: (10.11. 2008) .

Aslan, Üren. ”*Kamu Borçlarının Sınıflandırılmaları*” Ankara: **Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi**; Sayı:1, Cilt:34, s.43-50.

http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/34/1/4_uran_arsan.pdf

Erişim Tarihi: (15.10.2008).

Bahçeci, Sema; (1997), “*Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi*”, **Devlet Planlama Teşkilatı, Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ekonomik Modeller Dairesi Başkanlığı, DPT**, Temmuz.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikra2.pd>

Erişim Tarihi: (29.10.2008)

Buchanan James; [t.y] ,“*Kamu Borçlanması*”, Çev: Haluk Tandırcıoğlu, s.1-2.http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/tandircioglu-kamu-borclanmasi.pdf. Erişim Tarihi: (5.11.2008) .

Evgin, Tülay; (2000), “*Dünden Bugüne Dış Borçlarımız*”, **Ankara: Hazine Müsteşarlığı İnceleme ve Araştırma Dizisi**, No:26, Haziran.

<http://www.econturk.org/hazine1.pdf>, Erişim Tarihi: (24.10.2008) .

Güngör, Kamil, “*İktisat Tarihine Kısa Bir Bakış ve Merkantilizmden Günümüze İktisadi Düşüncüler*”.

http://www2.aku.edu.tr/~kgungor/kamil_gungor.pdf ,

Erişim Tarihi: (29.10.2008).

Türkmen, Ayla ve diğerleri; (2002) “Dünden Bugüne Dış Borçlarımız” Finansal Açıdan Sermaye Piyasası Ödevi, Ankara: **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi**, Aralık, s.1-2. [Bu kaynağın yazarları Ayla Türkmen , Dilek. Sert, Yeliz. Özkan, Zeynep Alıcı'dır].

<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karatepe/faspa/disborclarimiz.pdf> ,

Erişim Tarihi: (30.10.2008).

ÖZGEÇMİŞ

10 Kasım 1977'de Ankara'da doğdu. İlkokulu Süleyman Türkmani İlkokulu'nda, ortaokulu H.Fatma Erdemir Anadolu Lisesi'nde, liseyi ise Kırşehir lisesinde tamamladı.

1997 yılında Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F İktisat bölümünü kazandı.2005 yılında ise Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat anabilim dalında yüksek lisans yapmaya başladı. Halen yüksek lisans öğrenimine devam etmektedir.