

T.C.
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**1980 SONRASI TÜRKİYE VE IMF İLİŞKİLERİNİN MALİYE POLİTİKASI
BOYUTUYLA DEĞERLENDİRİLMESİ**

744706

SERKAN CURA

144706

DANIŞMAN

PROF. DR. NACİ BİROL MUTER

MANİSA

2004

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU**

Tez No:

Konu:

Üniv.Kodu:

Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin yazarının

Soyadı: CURA

Adı: Serkan

Tezin Türkçe adı:

1980 Sonrası Türkiye Ve IMF İlişkilerinin Maliye Politikası Boyutuyla Değerlendirilmesi

Tezin Yabancı adı:

An Assesment Of The Relationship Between Turkey And The IMF After 1980 With An Fiscal Policy Perspective

Tezin yapıldığı

**Üniversite: CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ Enstitü: SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Yılı:2004
Diğer kuruluşlar:**

Tezin Türü: 1- Yüksek Lisans

Dili: Türkçe

Sayfa sayısı: 187

Referans sayısı: 126

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: Prof. Dr.

Adı: Naci Birol

Soyadı: MUTER

Türkçe anahtar kelimeler:

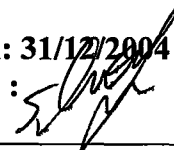
- 1- Maliye Politikası
- 2- IMF-Destekli İstikrar Programları
- 3- Finansal Krizler
- 4- Ekonomik İstikrar
- 5- Stand-By Düzenlemeleri

İngilizce anahtar kelimeler:

- 1- Fiscal Policy
- 2- IMF-Supported Stabilization Programs
- 3- Financial Crisis
- 4- Economic Stabilization
- 5- Stand-By Arrangements

Tarih: 31/12/2004

İmza :



ÖZET

IMF, parasal konularda uluslararası işbirliğini güçlendirmek, uluslararası ticaretin dengeli büyümesini sağlamak ve ödemeler dengesi sorunlarını çözmek için oluşturulmuştur. Ancak, dünya ekonomisinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak IMF'nin rolü de değişmiştir. 1980'li yıllara kadar daha çok ödemeler dengesi sorunlarını gidermeye yönelik politikalar üreten IMF, 1980 sonrasında yapısal uyum programları adı altındaki uygulamaları denetleme yolu ile etkinliğini giderek artırmış, küreselleşme sürecine bağlı olarak yaşanan son finansal krizlerde son ödeme mercii rolünü üstlenmiş, kendisini finansal kriz durumunda son ödünç verme mercii ve kriz yönetici olarak görmüştür.

Bu çalışma, Türkiye'de uygulamaya konulmuş IMF-Destekli İstikrar Programlarını (1958, 1970, 1978-79, 1980, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında) maliye politikası boyutuyla değerlendirmeyi amaçlamıştır. Bunun sonucu olarak çalışmada Türkiye ve IMF arasında imzalanan Stand-By Düzenlemelerinin de üzerinde durulmuştur.

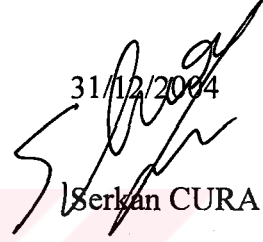
ABSTRACT

IMF has been created to make international cooperation on financial matters stronger, for providing stable growth of foreign trade and for solving the problems of balance of payment. However, the role of IMF changed considerably because of the recent events occurred in the world. Fundamentally, the IMF formed policies in order to solve problems of balance of payment till 1980s, expands its effectiveness much and more by controlling the applications called structural adjustment programs after 1980s, undertakes the role an international lender of last resort on recent crises occurred because of globalization trend and sees itself as an international lender of last resort and crisis manager during the latest financial crisis.

This study has been aimed to analyse IMF-Supported Stabilization Programs put in practice in Turkey (1958, 1970, 1978-79, 1980, 1994, 1999 and 2001) from the point of view of the Turkish fiscal policy. As consequences of these, it has also been investigated seven Stand-By Arrangements endorsed between Turkey and IMF.

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**1980 Sonrası Türkiye ve IMF İlişkilerinin Maliye Politikası Boyutuyla Değerlendirilmesi**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

31/12/2004


Serkan CURA

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 27/08/2004 tarih ve 12/09 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 24. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Programı öğrencisi Serkan CURA'nın "1980 Sonrası Türkiye Ve IMF İlişkilerinin Maliye Politikası Boyutuyla Değerlendirilmesi" Konulu tezi incelenmiş ve aday 31/12/2004 tarihinde saat 14.00'de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra "90" dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna OY BİRLİĞİ
DÜZELTME yapılmasına * OY ÇOKLUĞU
RED edilmesine ** ile karar verilmiştir.

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

BASKAN
Prof. Dr. Naci Birol MUTER

ÜYE
Prof. Dr. A. Kemal ÇELEBİ

ÜYE
Prof. Dr. İbrahim EROL

Evet Hayır

*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Tez, mutlaka basılmalıdır.

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

İÇİNDEKİLER

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU	I
TÜRKÇE ÖZET	II
İNGİLİZCE ÖZET	III
YEMİN METNİ	IV
TUTANAK	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	X
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ	XI
GİRİŞ	XII

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI PARA FONU(IMF) ÖRGÜTÜ, İSTİKRAR PROGRAMLARI VE KRİZ EKONOMİLERİ

I- IMF'nin Kuruluşu ve Amaçları	1
A- Bretton Woods Sistemi ve IMF	1
B- Bretton Woods Sistemi Sonrası IMF	3
C- IMF'nin Amaçları	3
II- IMF'nin Örgüt Yapısı	5
A- Yönetimi	5
1. Governörler Kurulu	5
2. İcra Direktörleri Kurulu	6
3. IMF Başkanı (ve Personeli)	6
4. Geçici Komite	6
5. Kalkınma Komitesi	7
B- Üyelik ve Oygücü	7
III- IMF'nin İşleyişi	9
A- Mali Kaynaklar	9
1. Normal Kaynaklar: Kotalar	9
2. Ödünç Alınan Kaynaklar	10
a. Ödünç Alma Genel Anlaşması	11
b. Diğer Borçlanmalar	11
c. Merkez Bankaları-Arası Swap Anlaşmaları	11
B- Mali Kaynaklardan Yararlanma	12
1. Rezerv Dilimi Politikaları	12
2. Kredi Dilimi Politikaları	13
a. Stand-By(Destekleme) Düzenlemeleri (SBD)	14
b. Genişletilmiş Fon Kolaylığı (GFK)	15
c. Ek Rezerv Kolaylığı (ERK)	15
d. Acil Kredi Hattı (AKH)	15
e. Telafi Edici Finansman Kolaylığı (TEFK)	16
3. Acil Destek Politikaları	16
4. Borç ve Borç Servisi Politikaları	16
5. Diğer Kolaylıklar	16
a. Günümüzde Yürürlükte Olan Diğer Kolaylıklar	17
aa) Yapısal Uyum Kolaylığı (YUK)	17
ab) Güçlendirilmiş Yapısal Uyum Kolaylığı (GYUK)	17

ac) Ek Finansman Kolaylığı (EFK)	17
b. Günümüzde Yürürlükten Kaldırılmış Olan Diğer Kolaylıklar	17
ba) Tampon Stok Finansman Kolaylığı	17
bb) Sistemi Yapılandırma Kolaylığı	18
C- Özel Çekme Hakları	19
D- Gözetim ve Konsültasyonlar	19
IV- IMF İstikrar Programları ve Kriz Ekonomileri	20
A- Ekonomik İstikrar ve İstikrar Politikaları	21
1. Ekonomik İstikrar	21
2. İstikrar Politikası ve Program Türleri	21
a. Ortodoks İstikrar Programları	23
b. Heterodoks İstikrar Programları	24
c. Yapısal İstikrar Programları	25
d. IMF Tipi İstikrar Programları	25
3. IMF Destekli İstikrar Programları ve Maliye Politikası	27
B- Ekonomik Kriz ve Türleri	31
1. Ekonomik Kriz Kavramı ve Özellikleri	32
2. Ekonomik Kriz Türleri	33
a. Bankacılık ve Finansal Alandaki Krizler	33
b. Ödemeler Bilançosundan Kaynaklanan Krizler	34
c. Siyasal Sistemden Kaynaklanan Krizler	35
d. Sosyo-Ekonomik Yapıdan Kaynaklanan Krizler	35
3. Kriz Ekonomileri ve IMF	36
a. Latin Amerika Krizleri	37
aa) Meksika	38
ab) Arjantin	42
aba) Konvertibilite Planı ve Nitelikleri	43
abb) Konvertibilite Planı Çerçevesinde Ekonomik Gelişmeler ve Krizler	44
abba) 1991-1996 Dönemi	44
abbb) 1997-2001 Dönemi	46
b. Asya Krizi: Küresel Ekonomik Kriz	50
ba) Endonezya	51
bb) Güney Kore	54

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN IMF DESTEKLİ İSTİKRAR PROGRAMLARI VE MALİYE POLİTİKASI

I- 1980 Öncesi Uygulanan İstikrar Programları ve Maliye Politikaları	62
A- 1950-1960 Dönemi Arası Türkiye Ekonomisi	62
1. 1950'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi ve 1958 Krizi	62
2. 4 Ağustos 1958 İstikrar Programı	66
a. Programın Temel Özellikleri	66
3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1954-1960)	69
a. Kamu Harcamalarının Gelişimi	69
b. Kamu Gelirlerinin Gelişimi	71
c. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	73
B- 1960'lı Yıllarda Türkiye Ekonomisi	76

1. 1960-1969 Yılları Arasında Türkiye Ekonomisi: Planlı Döneme Geçiş	76
2. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1961-1969)	78
a. Kamu Harcamalarının Gelişimi	78
b. Kamu Gelirlerinin Gelişimi	79
c. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	81
C- 10 Ağustos 1970 İstikrar Programı	82
1. Krize Yol Açan Gelişmeler	82
2. 10 Ağustos 1970 İstikrar Programı ve Yüksek Enflasyonlu Yıllar	84
a. Programın Temel Özellikler	84
b. 1970'li Yıllarda Türkiye: Yüksek Enflasyona Geçiş	85
3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1970-1977)	88
a. Kamu Harcamalarının Gelişimi	89
b. Kamu Gelirlerinin Gelişimi	90
c. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	92
D- 1978 ve 1979 İstikrar Programları	93
1. Krize Yol Açan Gelişmeler	93
2. 1978 ve 1979 İstikrar Programları	94
a. Programın Temel Özellikleri	94
3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1978-1979)	95
a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	95
b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	97
II- 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Programları ve Maliye Politikaları	98
A- 24 Ocak 1980 İstikrar Programı	98
1. Krize Yol Açan Gelişmeler	98
2. 24 Ocak 1980 İstikrar Programı ve Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş	99
a. Programın Temel Özellikleri	99
b. 1980-1993 Yılları Arasında Türkiye Ekonomisi: Ticari ve Finansal Serbestleşmeye Geçiş	102
3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1980-1993)	107
a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	109
aa) 1980-1987 Yılları Arasında Kamu Harcamaları ve Gelirleri	109
ab) 1988-1993 Yılları Arasında Kamu Harcamaları ve Gelirleri	116
b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	119
ba) 1980-1987 Yılları Arasında Kamu Borçlanması	121
bb) 1988-1993 Yılları Arasında Kamu Borçlanması	125
B- 5 Nisan 1994 İstikrar Programı	130
1. Krize Yol Açan Gelişmeler	130
2. 5 Nisan 1994 İstikrar Programı ve Türkiye Ekonomisi	131
a. Programın Temel Özellikleri	131
b. 1994-1999 Yılları Arasında Türkiye Ekonomisi	134
3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1994-1999)	137
a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	137
b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	142
C- 2000 İstikrar Programı	144
1. Krize Yol Açan Gelişmeler	144
2. 2000 İstikrar Programı ve Türkiye Ekonomisi	145
a. Programın Temel Özellikleri	145
b. 2000 Kasım ve 2001 Şubat Finansal Krizi	149

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler	152
a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	152
b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	157
D- Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	158
1. Kriz Sonrası Yaşanan Gelişmeler	158
2. GEGP ve Türkiye Ekonomisi	159
a. Programın Temel Özellikleri	159
b. Finansal Kriz Sonrası Türkiye Ekonomisi	162
3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (2001- 2004)	165
a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	165
b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi	170
III- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	173
BİBLİYOGRAFYA	178



KISALTMALAR

AKB	: Asya Kalkınma Bankası
AKH	: Acil Kredi Hattı
AP	: Austral Planı
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	: Uluslararası Ödemeler Bankası
bknz.	: bakınız
DB	: Dünya Bankası
DÇM	: Dövizle Çevrilebilir Türk Lirası Mevduat Hesabı
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senetleri
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EDV	: Ekonomik Denge Vergisi
EFK	: Ek Finansman Kolaylığı
ERK	: Ek Rezerv Kolaylığı
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GFK	: Genişletilmiş Fon Kolaylığı
GK	: Güvernörler Kurulu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GYUK	: Güçlendirilmiş Yapısal Uyum Kolaylığı
HM	: Hazine Müsteşarlığı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İDK	: İcra Direktörleri Kurulu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KMYİKK	: Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu
KP	: Konvertibilite Planı
NAV	: Net Aktif Vergisi
NİV	: Net İç Varlık
SBD	: Stand-By Düzenlemesi
SDR	: Özel Çekme Hakları
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEFK	: Telafi Edici Finansman Kolaylığı
TPKKK	: Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
VUK	: Vergi Usul Kanunu
WU	: Washington Uzlaşması
WSU	: Washington Sonrası Uzlaşması
YABK	: Yoksulluğu Azaltma ve Büyüme Kolaylığı
YİA	: Yakın İzleme Anlaşması
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
YUK	: Yapısal Uyum Kolaylığı

TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo No		Sayfa
Tablo-1: Onaylanan Programlar	(1952-1999)	37
Tablo-2: Temel Ekonomik Göstergeler, Meksika	(1990-2000)	41
Tablo-3: Temel Ekonomik Göstergeler, Arjantin	(1990-1996)	46
Tablo-4: Temel Ekonomik Göstergeler, Arjantin	(1997-2001)	49
Tablo-5: Temel Ekonomik Göstergeler, Endonezya	(1994-2001)	54
Tablo-6: Temel Ekonomik Göstergeler, Güney Kore	(1994-2001)	56
Tablo-7: IMF İle Yapılan Stand-By Düzenlemeleri		60
Tablo-8: Temel Ekonomik Göstergeler	(1950-1959)	63
Tablo-9: Kamu Harcamalarının Gelişimi	(1954-1960)	70
Tablo-10: Kamu Gelirlerinin Gelişimi	(1954-1960)	72
Tablo-11: Kamu Borçlanmasının Gelişimi	(1954-1960)	75
Tablo-12: Temel Ekonomik Göstergeler	(1960-1969)	77
Tablo-13: Kamu Harcamalarının Gelişimi	(1961-1969)	78
Tablo-14: Kamu Gelirlerinin Gelişimi	(1961-1969)	79
Tablo-15: Kamu Borçlanmasının Gelişimi	(1961-1969)	81
Tablo-16: Temel Ekonomik Göstergeler	(1970-1979)	86
Tablo-17: Kamu Harcamalarının Gelişimi	(1970-1977)	89
Tablo-18: Kamu Gelirlerinin Gelişimi	(1970-1977)	91
Tablo-19: Kamu Borçlanmasının Gelişimi	(1970-1977)	93
Tablo-20: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	(1978-1979)	96
Tablo-21: Kamu Harcamalarının Gelişimi	(1978-1979)	97
Tablo-22: Temel Ekonomik Göstergeler	(1980-1993)	103
Tablo-23: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	(1980-1993)	108
Tablo-24: Kamu Borçlanmasının Gelişimi	(1980-1993)	120
Tablo-25: Temel Ekonomik Göstergeler	(1994-1999)	134
Tablo-26: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	(1994-1999)	138
Tablo-27: Kamu Borçlanmasının Gelişimi	(1994-1999)	143
Tablo-28: Temel Ekonomik Göstergeler	(2000-2004)	149
Tablo-29: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi	(2000-2004)	153
Tablo-30: Kamu Borçlanmasının Gelişimi	(2000-2004)	158
Kutu-1: 4 Ağustos 1958 İstikrar Programı Önlemleri		66
Kutu-2: 10 Ağustos 1970 İstikrar Programı Önlemleri		85
Kutu-3: 1978 İstikrar Programı Önlemleri		94
Kutu-4: 24 Ocak 1980 İstikrar Programı Önlemleri		101
Kutu-5: 5 Nisan 1994 İstikrar Programı Önlemleri		132
Kutu-6: Kamu Harcamalarına ve Gelirlerine Yönelik Önlemler		137
Kutu-7: 1 Ocak 2000 İstikrar Programı Önlemleri		148
Kutu-8: Kamu Harcamalarına ve Gelirlerine Yönelik Önlemler		153
Kutu-9: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Önlemleri		161
Kutu-10: 04 Şubat 2002 Tarihli SBD Önlemleri		162
Kutu-11: Kamu Harcamalarına ve Gelirlerine Yönelik Önlemler		166
Şekil-1: IMF'nin Organizasyon Şeması		7

GİRİŞ

Ekonomik açıdan kalkınmanın sağlanması ve bunun sürdürülebilir nitelikteki olması her ülke için güç, fakat hayati bir zorunluluktur. Ekonomik kalkınmayı sağlayamaya çalışan ülkelerin karşılaştıkları en temel sorun iç ve dış istikrarsızlıklardır. Ekonomik istikrar, iç istikrar olarak ifade edilen tam istihdam denge gelir düzeyi ile fiyat istikrarının birlikte sağlanmasına ilave olarak, dış istikrar denilen ödemeler dengesindeki istikrarın da aynı anda sağlanması olarak ifade edilmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanamadığı bir ülkede, enflasyon, deflasyon ya da stagflasyon, yoksulluk, gelir dağılımında bozulmalar ve sosyal patlamalara yol açabilecek her türlü sosyo-ekonomik olumsuzlar ve/veya ekonomik krizler görülebilir. Bu nedenle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için ekonomik açıdan en önemli görev ekonomik istikrarı sağlamak ve sürdürülebilir kılmaktır.

İç ve dış dengesizliklerden kaynaklanan ekonomik krizleri bertaraf etmek amacıyla gelişmekte olan ülkeler, genellikle dış desteğe ihtiyaç duyarlar. Bu tür ülkelere dış desteği sağlayacak uluslararası kurumların başında da Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) gelmektedir. IMF makro ekonomik performansın, makro ekonomik ve finansal sektör politikalarının, fiyat istikrarının sağlanmasında, ödemeler bilançosunun güçlendirilmesinde ve ihtiyaç duyan ülkelere kredi sağlamada önemli bir rol üstlenmekte iken, DB, genel olarak uzun dönemli kalkınma ve yoksulluğu azaltma politikaları ile ilgilenmektedir.

Ekonomik istikrarı sağlamak isteyen ülkeler IMF-Destekli İstikrar Programları rehberliğinde iç ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik para ve maliye politikaları ile dış ticarete serbestleşmeyi savunan dış ticaret politikaları uygulamaktadırlar.

Çalışmanın temel amacı, Türkiye'nin 1980 sonrası IMF ile imzalanan Stand-By Düzenlemeleri(SBD) kapsamında uygulamaya koyduğu istikrar programları önlemlerini ve bu programlar sonrası dönemsel ayırımlar yapılarak maliye politikası alanındaki gelişmeleri rakamsal verilerin desteği ile birlikte değerlendirmektir. Ayrıca, Türkiye ekonomisinin dönüşümünün daha iyi kavranabilmesi amacıyla 1980 öncesi uygulamaya konulan IMF-Destekli İstikrar Programlarına da yer verilmiştir.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, II. Dünya Savaşı sonrası IMF'nin kuruluşuna ve amaçlarına, IMF'nin örgüt yapısına ve işleyişine, ekonomik istikrar kavramına, istikrar politikaları ve program türlerine, IMF-destekli istikrar

programlarında yer alan maliye politikası önlemlerine, ekonomik kriz kavram ve türlerine, ekonomik kriz yaşayan Meksika ve Arjantin (Latin Amerika Krizleri) ile Endonezya ve Güney Kore (Asya Krizi) ülkeleri ile IMF arasındaki ilişkilere değinilmiştir.

İkinci bölümde ise, Türkiye’de SBD kapsamında uygulamaya konulan 1958, 1970, 1978-79, 1980, 1994, 2000 ve 2001 tarihli IMF-Destekli İstikrar Programları öncesinde Türk ekonomisinin durumu ve krize giriş nedenleri, bu programlarda yer alan önlemler, programlar sonrası dönemsel ayırmalara göre maliye politikası alanındaki gelişmeler (kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve kamu borçlanmasının gelişimi) rakamsal veriler ile birlikte incelenmiş ve son olarak da Türkiye ekonomisinde geline noktanın genel değerlendirmesi yapılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI PARA FONU (IMF) ÖRGÜTÜ, İSTİKRAR PROGRAMLARI VE KRİZ EKONOMİLERİ

II. Dünya Savaşı sonrası birçok ülke gibi Türkiye için de ABD öncülüğünde oluşturulan yeni uluslararası düzenle bütünleşmek iktisadi, sosyal ve siyasi anlamda bir zorunluluk olarak değerlendirilmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda uluslararası ilişkiler, uluslar üstü örgütlere üyelik ile birlikte farklı boyutlar kazanmıştır. Uluslar üstü örgütlerden iktisadi anlamda en başta geleni ise Uluslararası Para Fonu (IMF)'dur. Bu örgüte üyelik süreci ile birlikte, Türkiye'nin iktisat politikaları da değişim içerisine girmiştir. Bu değişim, Türkiye'nin sosyal, siyasi ve ekonomik yapısında önemli dönüşümlere neden olmuştur.

I- IMF'İN KURULUŞU VE AMAÇLARI

A- Bretton Woods Sistemi ve IMF

1 Temmuz 1944 tarihinde ABD'nin Bretton Woods Kasaba'sında, daha II. Dünya Savaşı sona ermeden önce toplanan konferanslarda IMF'nin alınan kararlarla kurulması tasarlanmıştır. ABD ve İngiltere'nin düzenlemiş olduğu bu konferanslarda her iki ülkenin de hazırladıkları planlar tartışılmıştır. Bu iki planın birçok ortak yönü vardı. Örneğin; her iki planda da iki yanlılık ve ayrımcılık reddedilmekte, parasal işbirliği ve uluslararası sermaye hareketlerinin kontrolü savunulmaktaydı¹. Konferansa katılan 44 ülkenin temsilcileri ABD planı üzerinde anlaşmışlardır. ABD, savaş sonrası dönemin en güçlü ve en zengin ülkesi olması nedeniyle bu kuruluşların tasarımında etken rol oynamıştır. IMF bu plan çerçevesinde Dünya Bankası (DB) ile birlikte kurulmuştur. Bretton Woods Konferansı sonucu kurulan bu iki kuruma literatürde "**Bretton Woods İkizleri**" de denmektedir. IMF ve DB birbirlerinin görevlerini tamamlarlar. IMF makro ekonomik performansı, makro ekonomik ve finansal sektör politikalarını benimsemekte, ayrıca fiyat istikrarının sağlanmasında, ödemeler bilançosunun güçlendirilmesinde ve ihtiyaç duyan ülkelere kredi sağlamada önemli bir

¹ Ufuk Başoğlu, Nalan Ölmezoğulları, İlker Parasız, *Dünya Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s.160.

rol üstlenmekte iken DB, genel olarak uzun dönemli kalkınma ve yoksulluğu azaltma politikalarına odaklanmaktadır².

Altın standardının yarattığı aksaklıklar ve yaşanan büyük Dünya Ekonomik Bunalımı uluslararası parasal sistemin yeni bir temel etrafında oluşturulmasını zorunlu kılmaktaydı. IMF, 1929'larda yaşanan yaygın ve kapsamlı Dünya Ekonomik Bunalımı'nın yarattığı ödemeler dengesi sorunlarını aşmanın bir aracı olarak kurulmuştur³. IMF ve DB, 27 Aralık 1945 tarihinde yeterli sayıda ülkenin her iki kuruluşun anlaşmalarını onaylaması, dolayısıyla Fon kotasının % 80'ini ve Banka sermayesinin % 65'ini taahhüt etmesiyle kurulmuşlardır. IMF mali anlamda çalışmalarına ise 1 Mart 1947'de başlamıştır.

1944 yılında IMF ve DB'nin kurulmasıyla sonuçlanan toplantıların amacı, uluslararası ekonomik ilişkilerin yönetilmesi, bu ilişkilerde istikrarın sağlanması ve II. Dünya Savaşı'nın çıkmasına yol açan ekonomik ulusalcılığın yükselişi üzerinde kontrolü sağlayacak uluslararası kurumların oluşturulmasıydı⁴.

Dünya ticaretini geliştirmeyi ve uluslararası refah düzeyini artırmayı amaçlayan, 1946 yılından 1973 yılına kadar uluslararası parasal sistemde geçerli olan dönem "Bretton Woods Sistemi" olarak anılmaktadır. Doların altına olan konvertibilitesinin korunduğu(1 ons altın= 35 ABD doları) ve IMF tarafından yürütülmesi planlanan bu sistem üç temel amaç etrafında toplanır⁵;

- Sabit döviz paritesinin oluşturulması,
- Döviz kurlarında ortaya çıkabilecek ani değişikliklerin yalnızca ödemeler dengesi açık ya da fazlaları nedeniyle oluşmasına izin verilmesi,
- Ödemeler dengesi açık / fazlalarından dolayı yapılacak parasal ayarlamaların (devalüasyon ya da revalüasyon) uluslararası bir danışma mekanizması aracılığıyla yapılması ve bu şekilde karşılıklı rekabete yol açıcı ayarlamaların önlenmesi.

² Hüseyin Şen, "The IMF and World Bank Approaches to Macroeconomic Management in Developing Countries", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, S.5, Y.1999, s.367.

³ Paul R. Krugman & Maurice Obstfeld, *International Economics Theory and Policy*, HarperCollinsCollegePublishers, Third Edition, New York, 1994, s.535.

⁴ F. Nuray Altuğ, *İstikrar Politikaları ve Ülke Örnekleri*, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001, s.123.

⁵ Mahfi Eğilmez, *IMF Dünya Bankası ve Türkiye*, Tütünbank Finans Dünyası Yayınları, Yayın No.2, Creative Yayıncılık, İstanbul, 1996, s.19.

B- Bretton Woods Sistemi Sonrası IMF

Bretton Woods Sistemi, 1970 başlarına kadar büyük sorunlar yaratmadan uygulanmış ve sistemin özünü ABD doları oluşturmuştur. 1971 yılında ABD, dolar üzerindeki spekülasyonları önlemek amacıyla altına olan konvertibilitesini kaldırmış ve doları altın karşısında % 7,9 oranında devalüe etmiştir. Alınan tüm önlemlere karşın ABD dolarına yönelik spekülatif hareketlerin devam etmesinden dolayı, 1973 yılında dolar bir kez daha devalüe edilmiştir. Bu gelişme sabit döviz kuru uygulamasının ve Bretton Woods Sistemi'nin sonu olmuş, bir çok ülke "Değişken Döviz Kuru Politikası"na yönelmiştir. Böylece, 1970'li yıllarda dünya ekonomisinde, yüksek enflasyon ile işsizliğin bir arada yaşanması (stagflasyon) ve verimlilik artışının azalması ile birlikte değişen iktisadi konjoktüre uyum gösterebilmek amacıyla IMF'nin biçim değiştirmiştir⁶. Özellikle, 1970'li yıllarda gelişmekte olan pek çok ekonomide ödemeler bilançosu dengesizliklerine yol açan petrol şokları, 1980'lerde borç krizi sonrası yeniden yapılanma uğraşları, Eski Sovyetler Birliği ülkelerinin ekonomik dönüşümleri ve Asya finansal krizi gibi diğer sorunlar yaşanmıştır. Bu olayların yaşanması sonucunda, IMF günümüzde gelişmekte olan ülkeler için "kriz yöneticisi" ve "kalkınma finansörü" olarak değerlendirilebilir.

C- IMF'nin Amaçları

II. Dünya Savaşı ile birlikte ortaya çıkan IMF'ye küresel ekonomik istikrarı sağlama görevi verilmiştir. IMF bu görevi, küresel toplam talebi korumak için üstüne düşeni yapmayan ve kendi ekonomilerinin çökmesine engel olamayan ülkelere uluslararası baskı uygulayarak yerine getirecekti. Gerektiğinde ekonomik çöküşle karşı karşıya kalan ve toplam talebi kendi kaynaklarıyla canlandıramayan ülkelere likidite sağlayacaktı⁷. Bu doğrultuda IMF, parasal işbirliğini sağlamasının yanında döviz kurlarının istikrarını sağlayarak cari işlemleri düzenleyen çok yanlı bir sistem oluşturarak üye ülkelerin emrine kısa dönemde konjoktürel sorunlarını çözmek için finansal kaynak tahsis edilmesini sağlayan çok yanlı bir ödemeler sistemi oluşturmaktadır.

IMF'nin anayasası olarak tanımlanan bir Ana Sözleşmesi vardır. Üç kez çeşitli değişiklikler geçiren, 31 madde ve çeşitli eklerden oluşan ana sözleşme, IMF'nin

⁶ Krugman v.d., a.g.e., s. 550.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, Plan B Yayıncılık(Çev. Arzu Taşcıoğlu-Deniz Vural), II. Baskı, İstanbul, 2002, s. 33.

örgütlenmesinden işleyişine, üye ülkelerle ilişkilerinden Fon çalışanlarına kadar çeşitli hükümleri kapsamaktadır. Halen yürürlükte olan Ana Sözleşme'nin birinci maddesinde IMF'nin temel amaçları aşağıdaki biçimde⁸;

- Uluslararası parasal sorunlar üzerinde işbirliği ve danışmaya aracılık etmek için sürekliliği olan bir kurum kanalıyla uluslararası parasal işbirliğini geliştirmek,
- Bütün üye ülkelerde üretken kaynakların geliştirilmesi, yüksek istihdam ve reel gelir düzeylerinin korunması ve geliştirilmesine katkıda bulunmak üzere uluslararası ticaretin dengeli bir şekilde büyümesi ve yaygınlaşmasına olanak sağlamak,
- Kambiyo istikrarını sağlamak amacıyla üye ülkeler arasında düzenli kambiyo ilişkilerini sürdürmek ve rekabetçi kambiyo ayarlamalarını önlemek,
- Dünya ticaretinin büyümesine engel oluşturan kambiyo kısıtlamalarını ortadan kaldıracak ve üye ülkelerin karşılıklı ilişkilerini düzenleyecek tarzda çok uluslu ödemeler sisteminin kurulmasına yardımcı olmak,
- Ödemeler dengelerinde ortaya çıkacak geçici bozulmaları gidermek amacıyla uluslararası ticaret ve karşılıklı refahı bozacak önlemlere başvurmalarını önlemek üzere üye ülkelere fon kaynaklarını kullanabilme olanağı sağlamak,
- Üye ülkelerin uluslararası ödemeler dengelerinde meydana gelebilecek dengesizliklerin derecesini azaltmak ve süresini kısaltmak

belirlenmiştir. IMF'nin bu amaçları; döviz kurlarında sabitliği ve istikrarı, uluslararası ödemelerde liberal bir rejimi içermekte ve rekabetçi devalüasyonlar yoluyla yatırımlar ile istihdam düzeyinin artırılmasına karşı gelmektedir⁹. Bunun için IMF, ödemeler dengesi açıkları ile karşı karşıya kalan ülkelere gerekli mali katkıyı sağlayacak ve bu ülkelerin dış ticareti kısıtlayıcı önlemlere başvurmalarını önleyecektir.

IMF'nin temel amaçlarına ek olarak, son yıllarda DB'nin gündeminde önemli yer tutan gelişmekte olan ülkelerde, yoksulluğun azaltılması politikaları çerçevesinde diğer uluslararası kuruluşlarla birlikte IMF'nin de yoğun girişimleri bulunmaktadır. Bu bağlamda IMF, üye ülkelere uygun makro ekonomik ve yapısal politikalar

⁸ Margaret Garritsen De Vires, *The IMF In a Changing World 1945-85*, IMF Pres., Washington, 1986, s.14.

⁹ Başoğlu v.d., a.g.e., s.162.

uygulamasını, sürekli büyümenin sağlanmasını desteklemenin yanında yapısal programları uygulayan ülkelerde yoksullukla mücadelede sosyal güvenlik sistemlerini de politika uygulamalarına dahil etmiştir. Ayrıca, 1980'lerin başında oluşan borç krizleri yaşayan ülkelerin olumsuz ekonomik durumlarını gidermeye yönelik IMF ve DB yapısal uyum programları hazırlamaya başladılar. Görüldüğü üzere, IMF kurulduğundan bu yana dünya ekonomisinin değişimine paralel değişikliklere uğramıştır. Ancak, ülkelerin sürdürülebilir büyümesi için gerekli makro ekonomik dengeleri sağlaması ve bunun için gerektiğinde IMF'nin fon sağlaması biçiminde sözü edilen asıl amacından hiç vazgeçmemiştir¹⁰.

II- IMF'İN ÖRGÜT YAPISI

A- Yönetimi

IMF'nin yönetim ve organizasyonu kota ve kota paylarına dayanmaktadır. Fon'un merkezi, en yüksek kotası olan ülkenin başkentinde bulunur. Halen en fazla kotaya sahip ülke ABD olduğu için IMF'in merkezi Washington'dur. IMF başlıca üç organ tarafından yönetilmektedir. Bu organlar; Governörler Kurulu, İcra Direktörleri Kurulu ve Genel Direktör veya IMF Başkanı (ve Personel)'dir. Ayrıca, Geçici Komite ve Kalkınma Komitesi IMF'nin danışma organlarıdır.

1. Governörler Kurulu (GK)

GK, anonim şirketlerdeki pay sahipleri genel kurulu ya da devletlerdeki yasama organı görevlerine benzer görevleri yapan bir karar organıdır¹¹. Bu kurul, IMF'nin en yetkili organıdır. Her üye ülke, Kurul'da bir guvernör ile guvernör vekilinin atanmasıyla temsil edilmektedir. Governör olarak genellikle maliye ya da hazine bakanları ya da merkez bankası başkanları atanmaktadır. Yılda bir kez Eylül veya Ekim ayında, DB Governörler Kurulu ile birlikte toplanır. Yıllık toplantılar iki yıl üst üste IMF'nin merkezi olan Washington'da, üçüncü yıl toplantısı ise üye herhangi bir ülke de gerçekleştirilmektedir. GK, İcra Direktörleri Kurulu'nun daveti ya da en az 15 guvernör ya da toplam oy gücünün en az % 25'ini temsil eden üye ülke guvernörlerinin çağrısı üzerine olağanüstü olarak da toplanabilir¹². GK kendi Governörleri içinden bir Governörü Kurul Başkanı olarak seçmektedir. Kurul, yıllık raporu ve hesapları

¹⁰ Ercan Kumcu, *İstikrar Arayışları*, Doğan Kitap, 1. Baskı, İstanbul, 2000, s.326.

¹¹ Eğilmez, a.g.e., s.23.

¹² IMF, *Articles of Agreement of The IMF*, IMF Pres., Washington, 1993, s.28.

onaylama, başkanını ve her iki yılda bir atama dışında kalan İcra Direktörleri Kurulu üyelerini seçme, IMF'ye üye kabul etme, kotaları belirleme, SDR tahsisleri ve IMF'nin net gelirlerinin dağıtımını yapma konularında yetki sahibidir.

2. İcra Direktörleri Kurulu (İDK)

İDK, IMF'nin günlük işlerinin yürütülmesinden sorumlu daimi karar organıdır. Bir başka ifadeyle, IMF'yi yöneten kuruldur. Kurul 24 direktörden oluşmaktadır. Kuruldaki üye dağılımında seçilmişler ve atanmışlar ayrımı mevcuttur. Şöyle ki; IMF'de en yüksek kotaya sahip beş ülkenin (ABD, Almanya, Japonya, Fransa ve İngiltere) atadıkları birer direktör, Kurulda temsil edilmesi uygun görülen üç ülke (S. Arabistan, Çin ve Rusya) ile diğer ülkelerin oluşturdukları 16 ülke grubunun seçtikleri birer "Seçilmiş İcra Direktörü"nden meydana gelmektedir. 24 üyenin 16'sı geriye kalan ülke temsilcileri arasından iki yılda bir seçilir. Atanmış İcra Direktörleri'nin ise belli bir hizmet süreleri yoktur. İDK, kararlarını toplam oy gücünün en az yarısı ile almak zorundadır. Kurul'un başkanı aynı zamanda IMF Başkanı'dır. Üye devletlerin uyguladığı kambiyo kuru politikalarının izlenmesi, bu ülkelere verilecek mali yardımların tahsisi, üye ülkelerin ekonomik sorunları ile ilgili olarak derinlemesine incelemelerin ve müzakerelerin yapılması İDK'nın görevleri arasındadır¹³.

3. IMF Başkanı (ve Personeli)

IMF'nin günlük işlerinin yürütülmesinden sorumlu olan ve İDK'ya başkanlık eden fakat oy hakkına sahip olmayan IMF Başkanı, İDK tarafından beş yıllığına atanmaktadır. Başkan'ın bir diğer özelliği, Governör ya da İcra Direktörü olmamasıdır. Başkan'ın yönetimi altında çalışan Fon personeli içinde çoğunluğu iktisatçı olmak üzere, maliye ve vergi uzmanları, istatistikçiler, dil uzmanları ve yardımcı personel bulunmaktadır. Personelin çoğu Washington'da, bir kısmı da Paris, Cenevre, New York ya da diğer ülkelerde çalışmaktadır. IMF personeli uluslararası memur statüsünde olup, geldikleri ülkeleri temsil etmemektedirler¹⁴.

4. Geçici Komite

1974 yılında geçici olarak düşünülmüş ve adını da bu düşünceden almış olan bu komite zaman içinde süreklilik kazanmıştır. "Uluslararası Parasal Sistem Konusunda Governörler Kurulu Geçici Komitesi" adlandırılan komite, IMF politikalarının

¹³ Dündar Sağlam, "Uluslararası Para Fonu(IMF) ve Türkiye", *Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Y.35, Haziran 1998, s.8.

¹⁴ Nevzat Güran & İsmail Aktürk, *Uluslararası İktisadi Kuruluşlar*, Tuğra Ofset, 5. Baskı, Isparta, 2001, s.42.

oluşturulmasında rol alan temel birimlerdenidir. 24 üyesi bulunan Komite, uluslararası para sistemi ve sistemin işleyişiyle ilgili genel yönelimler üzerine öneriler sunmaktadır. Bu şekliyle bir tartışma forumu niteliğine sahip bir organdır.

5. Kalkınma Komitesi

IMF ve DB'nin 24 üyeden oluşan ortak Bakanlar Komitesi'dir. Genellikle maliye bakanları ya da benzer görev yapan bakanlardan oluşan Komite'nin amacı, gelişmekte olan ülkelere reel kaynak transferi ile ilgili çalışmalar yapmak ve bu konuda hazırladığı raporları IMF ve DB İcra Direktörleri Kurullarına sunmaktır¹⁵.

GK, İDK, Başkan (ve Personeli), Geçici Komite ve Kalkınma Komitesi biçiminde oluşan IMF'nin fonksiyonel yapısı dört ana grupta toplanmaktadır. Şekil-1'de görüldüğü üzere, bunlar; "bölge departmanları", "fonksiyonel ve özel hizmetler departmanları", "iletişim ve protokol departmanları" ve "destek departmanları" biçiminde oluşturulmuşlardır.

B- Üyelik ve Oygücü

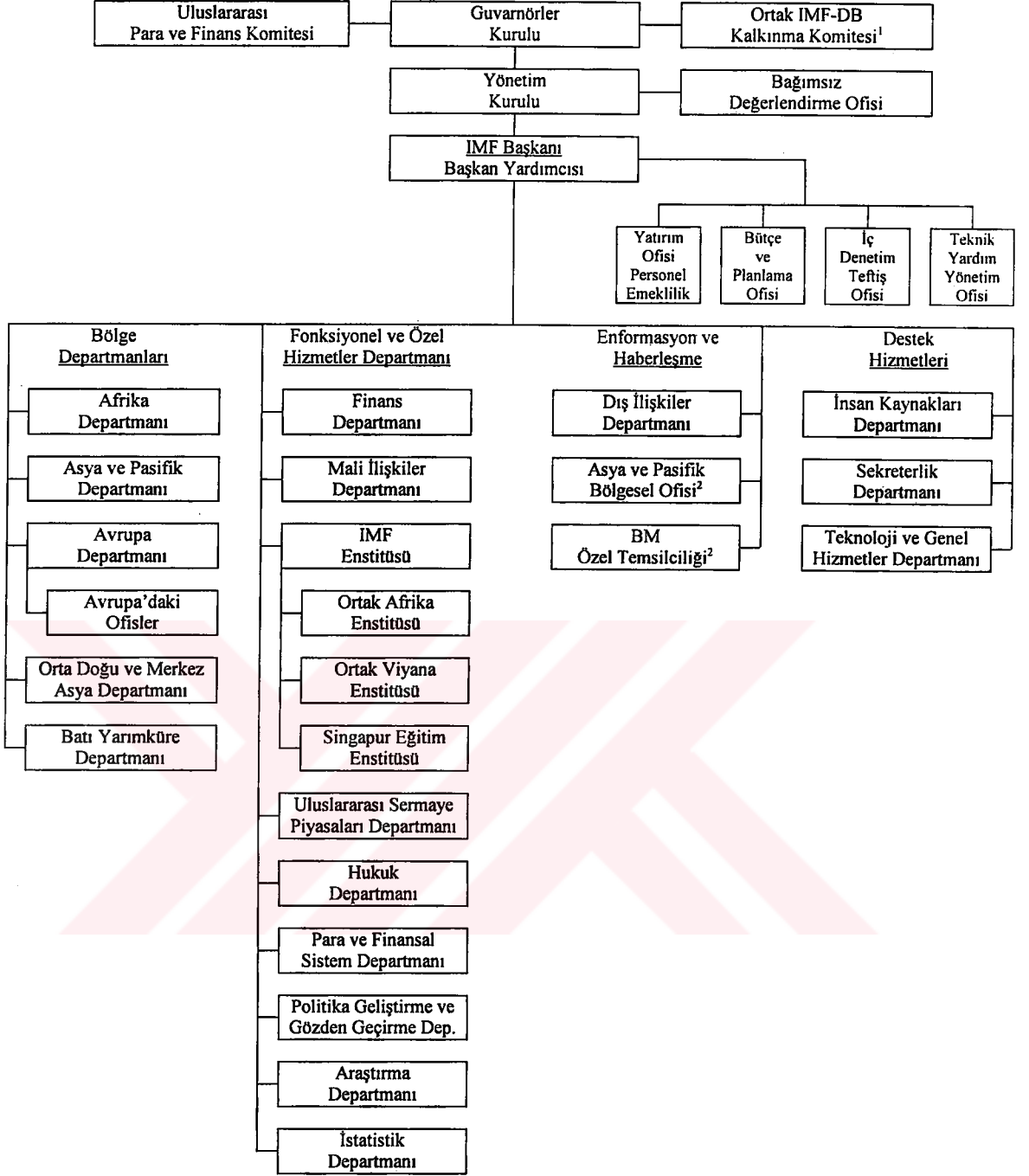
Her ülke IMF'ye üye olabilir. Bunun için IMF Ana Sözleşmesi'ni kendi parlamentosunda onaylayarak uluslararası anlaşma haline getirmesi ve kendisine düşen kotayı IMF'ye ödemesi ya da ödenecek bölümünü ödeyip kalanını taahhüt etmesi gerekir. Ülkeler üye olarak kabul edildiklerinde, kotalarının % 25'i kadar uluslararası rezerv paralarla (SDR ya da onun bileşiminde yer alan sağlam paralar) ve % 75'i kadar da kendi ulusal paraları cinsinden IMF'ye ödemedede bulunurlar.¹⁶ Ayrıca, IMF'ye üye ülkeler DB' ye de üye olmaktadır. 2003 yılı sonu itibariyle IMF'nin 184 üyesi bulunmaktadır.

IMF'ye üye ülkelerin oy güçleri, bu ülkelerin kararlara ve uygulamalara koyabilecekleri temel ağırlık ölçüsüdür. Her üyenin IMF'deki oy ağırlığı, onun kotasına bağlıdır. Oy verme ağırlığı iki açıdan önem taşır: Birincisi, Fon'un temel politika ve uygulamalarına ilişkin kararların belirli bir oy çoğunluğunu gerektirmesidir. İkincisi, üyelerin oy verme ağırlığının onların İDK'daki temsilcilerini de etkilemesidir.

¹⁵ S. Rıdvan Karluk, *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Turhan Kitabevi, 5.Baskı, Ankara, 2002, s.296.

¹⁶ Halil Seyidoğlu, *Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama*, Güzem Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2001, s.570.

Şekil-1: IMF'nin Organizasyon Şeması



KAYNAK: IMF, "Organisation Chart", <<http://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm>>, (01.03.2004).

(1)Gelişmekte Olan Ülkelere Gerçek Kaynakların Aktarımında Fon'un ve Bankanın Guvernörler Kurulu'nun Ortak Bakanlar Komitesi olarak bilinir.

(2) Başkan'ın Ofisine bağlıdır.

III- IMF’NİN İŞLEYİŞİ

IMF’nin yönetim ve organizasyon yapısından sonra mali kaynaklar, özel çekme hakları ile gözetim ve konsültasyonlar açısından örgütün işleyişine de değinmekte yarar bulunmaktadır.

A- Mali Kaynaklar

IMF, üyelerine kaynak sağlayabilmesi için yeterli miktarda likiditeye sahip olmak zorundadır. Aksi halde, kuruluşundan bugüne kadar temel amaç edindiği “ülkelerin iç ve dış ekonomik istikrarını sağlama” amacını yitirme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilir. IMF’nin mali kaynakları normal kaynaklar ve ödünç alınan kaynaklar olmak üzere iki grupta toplanmaktadır.

1. Normal Kaynaklar: Kotalar

IMF açısından bir çeşit sermaye niteliğine sahip olan kota, örgütün normal kaynaklarını oluşturur. Kotanın üç önemi vardır¹⁷;

- Üye ülkenin oy gücünün belirleyici olması,
- Üye ülkenin IMF’den yararlanabileceği mali olanakların belirleyicisi olması,
- Üye ülkeye tahsis edilecek SDR miktarının başlıca belirleyicisi olmasıdır.

IMF’nin sermaye niteliğindeki karşılıksız temel kaynağı kotalardır. Kotaların zaman içinde ekonomik gelişmelere göre gözden geçirilip artırılması IMF’nin üye ülkelere sağlayacağı mali olanaklar açısından önem kazanmaktadır. Bu nedenle, Ana Sözleşme’nin III/2-a maddesi gereğince; “...kotalar ilke olarak üye ülkenin milli gelir, dış ticaret ve sermaye işlemlerinin hacmi gibi ekonomik ve mali göstergelere göre belirlenir. Mevcut kotaların en az her beş yılda bir gözden geçirilip ayarlanması zorunludur...” Yine aynı maddenin c fıkrası uyarınca; “...kota değişikliğinin karara bağlanabilmesi için % 85 oranında oy toplamına dayalı bir GK kararı zorunludur...”¹⁸, 2003 Ağustos sonu itibariyle IMF’nin 213 milyar SDR (296 milyar \$) kotası vardır. IMF’de kota hem oy gücü hem de Fon’dan sağlanacak desteklerin limitini belirler. Kotaları yüksek olan ülkelerin IMF politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında en etkin rolü üstlendikleri bir gerçektir.

¹⁷ Eğilmez, a.g.e., s.27.

¹⁸ IMF, a.g.e., 1993, s.3-4. ; De Vires, a.g.e., s. 165.

Üye ülkelerin oy güçleri, sabit ve değişken oy sayılarının toplamının IMF'nin toplam oy gücüne oranlanmasıyla elde edilmektedir. Kotası ne miktarda olursa olsun her üye ülkenin 250 oyluk sabit bir oy sayısı vardır. Böyle bir düzenlemenin getirilmesindeki amaç, özellikle kotası ve dolayısıyla değişken oy sayısı düşük olan üyelere IMF'nin karar mekanizmasında belirli bir temsil gücü sağlanmak istenmesidir. Bir ülkenin IMF'deki oy gücü hesaplanırken kotası 100.000'e bölünür. 100.000 SDR'lik kota payı bir oy hakkı verir. Değişken oy olarak adlandırılan bu pay, kota artıkça yükseliş gösterir¹⁹.

Üyeler kotalarının %75'ini kendi ulusal paraları ile ödediğinden ve bunların bir kısmı üyeler tarafından talep edilen paralar durumunda bulunmadığından, kotaların tümü IMF'nin kredi işlemlerinde kaynak olarak kullanılabilir nitelikte değildir. Kredi işlemlerinde kullanılabilir paraları, ülkelerin ödemeler bilançosu ve rezerv pozisyonları dikkate alınarak İDK belirler. Öte yandan, Fon'un **altın mevcutları** üyelerin %85 oyu ile nakde çevrilmeye karar verildikten sonra ancak kullanılabilir normal kaynak haline gelebilir.

2. Ödünç Alınan Kaynaklar

IMF'nin ikinci grupta yer alan temel finansman kaynağını çeşitli ülke hükümetlerinden, merkez bankalarından ve Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) gibi uluslararası kuruluşlardan yapılan borçlanmalar oluşturur.

IMF'nin borçlanma zorunluluğu bazı nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Fon'un mevcut kaynak yapısı, Fon'a yönelik destek taleplerini karşılamakta yetersiz kalmışsa, borçlanma yoluyla ek bir kaynak yaratmak gereklidir. Fon'un temel kaynağı olan kotalar her 5 yılda bir artırıma tabi tutulduğundan Fon'un kaynakları zaman içinde yetersizlik göstermekte, bu nedenle borçlanmak suretiyle ek kaynak yaratmak kaçınılmaz olmaktadır. Öte yandan, kota ödemelerinin bir bölümü üye ülkelerin kendi ulusal paralarıyla yapılmaktadır. Ulusal paraların hepsi aynı kullanılabilirlikte(serbestçe değiştirilebilir nitelikte) değildir. Bu açıdan kota artırımları kaynak artırımını anlamına gelmekle birlikte aynı ölçüde likidite artışına yol açmamakta ve Fon'un ek likidite gereksinimini karşılamak için serbestçe değiştirilebilir dövizler ile borçlanması gerekmektedir. Borçlanma gereksinimini açıklayan bir diğer neden, ödemeler dengesi açıklarıyla karşılaşan büyük kotalı üye ülkelerin Fon olanaklarını talep etmesi, düşük

¹⁹ Robert J. Barro & Jong-Wha Lee, "IMF Programs: Who Is Chosen And What Are The Effects?", NBER Working Papers, WP No. 8951, <<http://www.nber.org/papers/w8951>>, (07.06.2002), s. 5.

kotalı ülkelerin gereksinimlerinin karşılanmasında sorun yaratmaktadır. Bu sorunu gidermenin yolu olarak da borçlanma zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır. IMF'nin borçlanması diğer işlemlerinde olduğu gibi SDR üzerinden yapılmakta ve büyük bölümü 4-7 yıllık bir vadeyi yada daha basit bir ifadeyle beş yıllık bir ortalama vadeyi kapsamaktadır.

IMF, normal kaynaklarını desteklemek amacıyla bu finansman yöntemini kullanabilir. Bu durumda, borçlanılan toplam miktar mali yapının bozulmaması için toplam kotaların %50-60'ını aşmaması gerektiği savunulmaktadır. Borçlanma kaynakları temel olarak üçe ayrılmaktadır²⁰:

a. Ödünç Alma Genel Anlaşması

IMF ile "Onlar Grubu" diye bilinen başlıca sekiz sanayileşmiş ülke (ABD, İngiltere, Fransa, Japonya, İtalya, Kanada, Hollanda, Belçika) ve iki Merkez Bankası (Alman Merkez Bankası ve İsveç Merkez Bankası) arasında 1962 yılında yapılmış olan bir anlaşmadır. Uluslararası para sistemini bozacak ya da sistemin işleyişini engelleyecek herhangi bir gelişme karşısında bu ülkeler tarafından Fon'a ek kaynak sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. 1964 yılında İsviçre'de (IMF'ye üye olmamakla birlikte uygulamada Fon üyesiymiş gibi davranmıştı) anlaşmaya katılmıştır. 1997 Ocak ayında Yediler Grubu ülkeleri, "Yeni Ödünç Alma Düzenlemeleri" adı verilen bir anlaşmayı kabul etmişlerdir. Bu anlaşma ile acil durumlarda kullanılmak üzere "Ödünç Alma Genel Anlaşması" altında IMF'ye sağlanacak kaynak miktarının iki katına çıkartılması öngörülmüştür.

b. Diğer Borçlanmalar

Fon, likiditeyi artırmak için çeşitli resmi kuruluşlardan kısa ya da orta vadeli olarak borçlanabilir. Bunlar arasında üye ülkelerin merkez bankalarıyla bazı uluslararası mali kurumlar bulunmaktadır.

c. Merkez Bankaları-Arası Swap Anlaşmaları

Bu anlaşmalar Fon'un mali kaynakları arasında sayılmamalarına rağmen Fon kaynaklarına olan talebi azaltıcı etki yaparlar. Swap anlaşmaları, merkez bankaları arasındaki iki yanlı anlaşmalardır. İki ülke, geçici nitelikteki dış dengesizliklerinin finansmanına katkıda bulunmak için karşılıklı olarak birbirlerine kendi paralarını sunar,

²⁰ Serpil A. Gökbel, "IMF İle Yine Yeniden", *Sanayide Yeni Ufuk*, Eskişehir Sanayi Odası Dergisi, S.24, Temmuz-Eylül 2002, s.33.

yani paralarını değiş-tokuş ederler. Swapların geri ödeme süreleri genellikle 3-12 ay arasındadır²¹.

B- Mali Kaynaklardan Yararlanma

IMF'nin sağladığı olanaklar, DB veya diğer uluslararası finansal kuruluşların sağladığı olanaklar gibi kredi niteliğinde kabul görmemektedir. Bu olanaklar, kredi ile karşılaştırıldığında düşük faizli fonlar şeklindedir. Dolayısıyla, IMF olanaklarına kredi yerine **fon, kolaylık** ya da **olanak** gibi adlar da kullanılmaktadır. IMF'nin kredi mekanizması geleneksel borç verme işlemlerinden farklıdır. Bir ülkenin Fon'dan borçlanması, o ülkenin kendi ulusal parasının, Fon'dan sağlanan diğer bir ülke parasıyla **değiştirilmesi** (ya da kendi ulusal parası karşılığında yabancı ülke parasının "satın alınması") biçiminde olur.

IMF olanaklarının amacı, üye ülkelere iç ekonomik durumlarını veya uluslararası alışverişlerin gelişmesini tehlikeye sokmaksızın geçici ödemeler bilançosu dengesizliklerini giderme olanağı vermektedir. IMF'nin sağladığı kolaylıklar genel olarak kısa vadeli olmaktadır²². Ancak, dış ödemeler dengesini sağlamaya ya da büyümeye yönelik makro ekonomik politikaların uygulandığı durumlarda kısa vadeli kolaylıkların yanında orta vadeli yeni kaynaklar da yaratılmıştır. Tüm bu olanaklar, başlıca beş başlık altında; Rezerv Dilimi Politikaları, Kredi Dilimi Politikaları, Acil Destek Politikaları, Borç ve Borç Servisi Politikaları ile Diğer Kolaylıklar olarak ele alınabilir.

1. Rezerv Dilimi Politikaları

1944'te açıkça belirlendiği üzere Fon'a katılmak isteyen bütün ülkeler kotalarının % 25'ini altın olarak ödemek zorundadır. Bir ülkenin arzuladığı çekmeler, altın olarak ödenmiş kota payına eşit ya da daha az bir meblağı elde etme amacı taşıyorsa bu çekme altın dilimi içinde yer alacaktır. Ocak 1975'de üye ülkelerin kota paylarının % 25'inin altın olarak ödenmesi koşulu ortadan kaldırılmıştır. Bununla birlikte kota payının %25'ine ilişkin çekmelerin otomatik olarak yerine getirileceği kuralı korunmuştur. Böylece artık altın dilimi yerine **rezerv dilimi** ifadesi kullanılmaya başlanmıştır²³. Fon kaynaklarından çekme yapılırken ilk önce rezerv dilimi kullanılır. Üye ülkeler, ödemeler dengesi sorunlarından ötürü, IMF'den yapabilecekleri

²¹ Seyidoğlu, a.g.e., s.582.

²² İlker Parasız, *Uluslararası Para Sistemi*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996, s.94. ; İsmail Türk, *Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, 14. Bası, Ankara, 2001, s.284.

²³ Parasız, a.g.e., 1996, s.96.

kullanımlar arasında hiçbir koşula bağlı olmayan tek olanak rezerv diliminden çekiş yapılmasıdır. Buna “Rezerv Dilimi Politikaları Çerçevesinde Kullanım” adı verilmektedir. Rezerv paranın çekiliş i IMF'nin kredilerine başvurmak anlamını taşımaz.

2. Kredi Dilimi Politikaları

IMF'den borç alımında kullanılan klasik kredi mekanizmalarından en önemlisi “Kredi Dilimi Politikası”dır. Üye ülkeler, kendilerine tahsis edilen kota çerçevesinde IMF'den kredi sağlayabilirler. Bu kaynak kapsamında kredi hakları dört dilime ayrılır. Her bir dilim, üye ülke kotasının %25'ine eşittir. I. Kredi Dilimi dahilinde yapılacak kaynak kullanımlarında ülkenin dış ödeme güçlüklerini gidermek üzere, gerekli çabayı göstereceğini belirtmesi yeterlidir. Burada aranan tek koşul, ülkenin kendiliğinden harekete geçerek gerekli önlemleri alması ve bunun IMF tarafından yeterli bulunmasıdır. Dolayısıyla, performans kriteri(koşulluluk ilkesi) aranmaz. Daha sonraki dilimlerin kullanılması ise üzerinde anlaşmaya varılmış bir uyum programının koşulları arasında sayılan önlemlerin alınmasına bağlıdır. Kotanın ilk dilimi dışında kalan üç bölüm içinde IMF'den sağlanan kredilere **Üst Kredi Dilim Politikası** adı verilir. Bu politika içinde kullanılan her kredi dilimi için IMF'nin öne sürdüğü koşullar ağırlaşmaktadır. Öne sürülen koşulların başında yer alan unsur üye ülkenin maliye ya da ekonomiden sorumlu bakanının, IMF ile birlikte hazırlanan bir niyet mektubunu IMF Başkanına göndermesi ve Fon'un bu mektuba esas olarak hazırladığı destekleme düzenlemesinin İDK'dan geçmesidir²⁴. IMF'nin koşulluluk konusunda benimsediği temel ilkeler ise şunlardır;

- IMF, üyelerinin dış dengeyi sağlamaya yönelik programlarının oluşturulmasında, bu ülkelerin sosyal, ekonomik ve politik düzenleri ile ekonomik yapı ve önceliklerini göz önünde bulundurur,
- Bazı durumlarda ilgili ülkelerin IMF ile destekleme anlaşması imzalanmadan önce, istikrar programının etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla bazı ekonomik önlemler almaları gerekebilir,
- Destekleme düzenlemeleri ile desteklenen istikrar programları, İcra Direktörleri tarafından zaman zaman gözden geçirilir,
- Performans kriterleri, ilk kredi dilimine ilişkin destekleme düzenlemelerini kapsamaz.

²⁴ Karluk, a.g.e., 2002, s.300.

Koşulluluk ilkesinin amacı dört şekilde açıklanabilir; birincisi, kamuoyuna hükümetin politika niyetleri hakkında teminat verir. Ücret artışları pazarlığı yapılırken işçiler söz verilen düşük enflasyonu hükümetin başaracağını bilmek durumundadırlar. Aynı şekilde elinde devlet kağıdı tutanlar daha düşük faiz oranlarını kabul etmeden önce enflasyonun düşüyor olduğunu bilmek isteyecektir. İkinci olarak, yabancı yatırımcı ve kreditorlere hükümetin politikalarının makro ekonomik istikrar getirebileceği yolunda teminat sağlar. Üçüncü olarak, IMF'ye tutarlı ekonomik politikaların izlendiği yolunda teminat sağlar. Son olarak, hükümete, program koşulları yerine getirildiği sürece ilgili kullanımların yapılacağı hususunda garanti verir.

IMF'nin üye ülkelerin karşılaştığı daha uzun süreli sıkıntıları gidermekte kullandığı kredi dilimi politikaları şunlardır;

a. Stand-By (Destekleme) Düzenlemesi (SBD)

Üye ülkelerdeki kısa süreli ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için öngörülen bir destektir. Bu düzenleme, ilk olarak Belçika ile 1952 yılında gerçekleştirilmiştir. Üç yıl olarak planlanan SBD dört yıla kadar da uzatılabilen makro ekonomik politika uygulamalarını kapsamaktadır²⁵. Sözü edilen makro politikalar; para, maliye ve kambiyo politikalarıyla ilgili olabilmektedir. Genellikle 3 ayda bir taksitler halinde verilerek kullanılır. Her bir taksit serbest bırakılmadan önce düzenlemede öngörülen performans kriterlerinin yerine getirilip getirilmediği incelenir. Performans kriterleri rakamsal değişkenleri içerir; bütçe temel fazlası, Merkez Bankası'nın net iç varlıkları ya da uluslararası rezervler gibi. Kredi isteyen ülkeler IMF'ye bir niyet mektubu vermek zorundadırlar. Niyet mektubunda ilgili devletçe ödünç süresi boyunca izlenecek ekonomi politikaları ve alınacak istikrar önlemleri açıklanmaktadır. Niyet mektubu ile hükümetler, dış ticaret ile uluslararası ödemelerde her çeşit kısıtlamalardan kaçınmayı ve liberasyonu gerçekleştirmeyi, dış dengeyi sağlamak için devalüasyon yapmayı, döviz kurlarını serbest piyasa koşullarına göre belirlemeyi, döviz işlemleri üzerindeki kısıtlamaları kaldırmayı, yabancı sermayeye konan kısıtlamaları kaldırmayı, kamu gelirlerini arttırmayı, kamu harcamalarını kısmayı, bütçe açıklarını gidermek için mali sektörde reform yapmayı, sıkı bir para ve kredi politikası izlemeyi, kamu kuruluşlarında etkinliği arttırmayı, ekonomide özel sektörü güçlendirmeyi, ihracatı ve tarımsal üretimi yükseltmeyi, esnek bir faiz politikası uygulamayı, mal piyasalarında ve

²⁵ Joseph P. Joyce, "The Adoption, Implementation And Impact Of IMF Programs: A Review Of The Issues And Evidence", <<http://www.wellesley.edu/Economics/joyce/GLASS4.pdf>>, (17.03.2004), s.2.

fiyatlarda liberasyonu gerçekleştirmeyi, gerekirse özelleştirmelere başvurmayı taahhüt ederler. Ülke niyetleri Fon tarafından uygun görüldüğünde ilgili ülkeye verilecek kaynaklar takvime bağlanmaktadır. Kaynakların sırayla serbest bırakılması, adı geçen ülkenin istikrar programını titizlikle ve kesintisiz uygulamasına bağlıdır²⁶.

Bu düzenlemede, geri ödemeler en çok 5 yıl içinde yapılır. Stand-By'nin maksimum limiti üye ülke kotasının üç katıdır. İstisnai durumlarda İDK, daha fazla limit vermeye yetkilidir.

b. Genişletilmiş Fon Kolaylığı (GFK)

Üye ülkelerin kredi dilimlerinden sağladıkları kaynakların uzun süreli ödemeler dengesi açıklarını kapatmada yetersiz kalması sonucunda 13 Eylül 1974 tarihinde oluşturulan yeni bir kredi olanağıdır. Makro ekonomik ya da yapısal sorunlarla mücadelede kullanılacak orta vadeli programları desteklemek için biçimlendirilmiş üç yıllık bir olanaktır. İDK, 1988 tarihinde aldığı bir karar neticesinde üye ülkenin talebi ve süre uzatımının istikrar programını uygulama başarısını artıracağına dair verilerin varlığına dayanarak üç yıl kısıtı dört yıla çıkartarak GFK'yı Uzatılmış Fon Kolaylığı'na dönüştürmüştür. SBD'nde olduğu gibi burada da performans kriterlerine bağlı taksitlendirme söz konusudur. Geri ödemeler, 4,5 yıldan sonra başlar ve 12 eşit yarı yıllık taksitlerle ilk çekişten 10 yıl sonra tamamlanır²⁷.

c. Ek Rezerv Kolaylığı (ERK)

1997 Asya Finansal Krizi'nin sonucunda hızla azalan döviz rezervlerinin desteklenmesi amacıyla oluşturulan bir kolaylıktır. Bu olanak, finansal piyasalarda güven artırıcı önlemlerin artırılması ve standart ya da genişletilmiş bir Stand-By uygulaması koşullarını gerektirir. Ülkenin ihtiyacına göre kullanılacak limit IMF tarafından belirlenir. Geri ödeme süresi her bir kullanımda 2,5 yıldır²⁸.

d. Acil Kredi Hattı (AKH)

IMF'nin, küresel krizlerden önce önlem almayı amaçlayan ve olağanüstü durumlarda kullanılan yeni bir olanağıdır. Bu olanaktan yararlanabilmek, üye ülkelerin IMF tarafından konulan bankacılık sisteminden, borç yapısına kadar uluslararası standartlara uygun, saydam bir politika izlemelerine bağlıdır. Bütün bunlarla birlikte üye ülkeden, yapısal reformları gerçekleştirmesi koşulu da aranmaktadır. AKH, krizleri

²⁶ Bernhard Boockmann & Axel Dreher, "The Contribution Of The IMF And The World Bank To Economic Freedom", *European Journal of Political Economy*, Vol.19, 2003, s. 635. ; Joyce, a.g.m., s.6.

²⁷ Barro v.d., a.g.m., s.8.

²⁸ Güran v.d., a.g.e., s.69.; IMF, "Preface", (10.03.2004).

önlemede yeni bir araç olarak düşünülmüş ve 2000 yılında gözden geçirilerek koşullarında bazı değişikliklere gidilmesine rağmen 2003 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

e. Telafi Edici Finansman Kolaylığı (TEFK)

Şubat 1963'te oluşturulan bu kolaylığın amacı, dünya piyasalarında ortaya çıkan fiyat değişimleri nedeniyle ihracat gelirlerinde ani düşüşler yaşayan ya da ithal maliyetleri aniden yükselen ülkelere destek olmaktır. Kolaylıktan yararlanmak iki koşula bağlıdır. Dış dengesizlik kısa vadeli olmalı ve ülkenin denetimi dışında ortaya çıkmalıdır²⁹. Maksimum limiti, bir ihraç ürünü söz konusuysa kotanın %45'i, birden fazla ihraç ürünü söz konusuysa %55'idir. Kullanımından itibaren geri ödenmesi, 3 ¼ - 5 yıl içinde gerçekleştirilir.

3. Acil Destek Politikaları

Bu kapsamda kullanılan olanak ise Acil Yardım'dır. Ani ve öngörülemeyen doğal afetler neticesinde ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşan ülkelerin yararlandığı bir olanaktır. Doğal afetlerle ilgili olarak 1962 yılında yürürlüğe giren Acil Yardım olanağı, 1995 yılında çatışma (kargaşa) sonrası durumdaki ülkelerde de yaygınlaştırılmıştır. Kotanın % 25'i olan yararlanma limiti istisnai durumlarda genişletilebilir. Geri ödeme süresi 3 ¼ - 5 yıldır.

4. Borç ve Borç Servisi Politikaları

IMF'nin yoksul ve yüksek borçlu üye ülkelere borç ve borç servisi düşürme politikaları çerçevesinde kullandığı olanak Yoksulluğu Azaltma ve Büyüme Kolaylığı (YABK) dır. YABK, daha yüksek yaşam standartlarına ulaşmak ve yoksulluğu azaltmak, ödemeler dengesi sorunlarını düzeltici programları desteklemek ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak amacıyla genişletilmiştir. Geri ödemesi, 5,5-10 yıllık sürelerde olmalıdır.

5. Diğer Kolaylıklar

Sayılan gruplar içerisine dahil edilmeyip IMF'nin politikalarına yön veren diğer kolaylıkları ayrı bir başlık altında incelemek gerekmektedir. Bu başlık altında halen uygulamada yer alan ve yürürlükten kaldırılan diğer kolaylıkları gruplandırarak açıklamak gerekirse;

²⁹ Karluk, a.g.e., 2002, s.309.

a. Günümüzde Yürürlükte Olan Diğer Kolaylıklar

aa) Yapısal Uyum Kolaylığı (YUK)

IMF üyesi düşük gelirli ülkelere yönelik bir olanaktır. Yararlanan ülke, IMF ve DB yardımıyla uygulayacağı ekonomi politikaları için orta vadeli(üç yıllık) bir program sunmaktadır³⁰. Programlarda, kapsamlı makro ekonomik ve yapısal uyum politika önlemleri yer almalı ve bunların ülkenin orta vadede ödemeler dengesi sorunlarını gidermesi amaçlanmalıdır. 1986 yılında yaratılmış olan bu kolaylıktan yararlanan ülkeler kotalarının maksimum %50'si oranında ve üç dilim halinde kullanabilirler. Geri ödeme süresi 5,5-10 yıl arasında değişmektedir.

ab) Güçlendirilmiş Yapısal Uyum Kolaylığı (GYUK)

IDK tarafından 1987 yılında yaratılan bu finansman kolaylığının kapsamı 1994 yılında genişletilmiştir. GYUK, kronik ödemeler dengesi sıkıntıları içinde bulunan düşük gelirli ülkeler için ana finansman kaynağı haline gelmiştir. GYUK kaynaklarından yararlanmak isteyen bir ülke, aynen YUK'da olduğu gibi IMF ve DB uzmanlarının da katkılarıyla hazırlayacağı ve üç yıllık bir dönemi kapsayan yapısal uyum programını IMF'nin onayından geçirmek zorundadır. Kolaylık kapsamında yapılacak düzenlemelerde düşük gelirli ülkelerin yapısal reformlarının ekonomik büyümeyi sağlayıcı ve ödemeler dengesini güçlendirici niteliklere sahip olması beklenmektedir.

ac) Ek Finansman Kolaylığı (EFK)

1979 yılında yürürlüğe giren EFK, ciddi ödemeler bilançosu güçlüklerine ek finansman sağlamak için kullanılır. EFK, ödemeler dengesi fazlalığına sahip ülkelere karşılanır. EFK'dan yararlanabilmek için üye ülkenin ilk etapta üst kredi dilimlerinden borçlanabilmek amacıyla destekleme ya da süresi uzatılmış düzenleme çerçevesinde bir istikrar programını IMF'ye kabul ettirmesi gerekir. Kredinin süresi üç yıla kadar uzatılabilir. Geri ödeme süresi 3,5-7 yıl arasında değişmektedir.

b. Günümüzde Yürürlükten Kaldırılmış Olan Diğer Kolaylıklar

ba) Tampon Stok Finansman Kolaylığı

Bu kolaylığın amacı, ilkel bazı tarım ürünlerinin dünya fiyatlarını istikrarlandırması için kurulan "Tampon Stoklar Program"ının finansmanına katkıda bulunmaktır. Ekonomisi bu tür mallara bağlı olan ülkelerin gelir kaybını önlemek için

³⁰ Parasız, a.g.e., 1996, s.99.

1969 yılında oluşturulmuştur. Ocak 2000'de kaldırılan bu kolaylıktan, söz konusu programlara katılan üye ülkeler ödemeler dengesi güçlüğü içinde bulunmak koşuluyla, kotalarının %35'i kadar finansman sağlayabilmekteydiler.

bb) Sistemi Yapılandırma Kolaylığı

1993 yılında geçici bir süre uygulanması için oluşturulan bir kolaylıktır. Bu kolaylık, eski doğu bloğu ülkelerinin piyasa ekonomisine geçişte karşılaştıkları dış ödeme güçlüklerinin aşılmasında kullanılır. Bu kolaylıktan yararlanmanın temel koşulu, üye ülkenin IMF ile bir destekleme, uzatılmış düzenleme ya da genişletilmiş fon kolaylığı düzenlemesi yapmasıdır. Kolaylıktan yararlanan üyeler, 4,5-10 yıl içinde kullandıkları kaynakları geri ödemek zorundadırlar.

Temel noktaları anlatılan tüm IMF olanaklarının (borçlanmalarının) bir araya getirilmesiyle borçlanmanın ortak belli başlı özelliklerini oluşturmak mümkündür. IMF ödünç vermelerinin temel özellikleri şu biçimde sıralanabilir³¹;

- IMF, bir yardım kuruluşu ya da bir kalkınma bankası değildir. IMF, üyelerinin ödemeler bilançosu sorunları ve sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi onarmada destek olmak için borç verir,
- IMF ödünç vermeleri, politikalara bağlı koşulluluk içerir. Borç alan ülke ödemeler bilançosu sorununu düzeltme sözünü içeren politikalar uygulamak zorundadır. IMF ve kolaylıktan faydalanan ülke ihtiyaç duyulan politikaları birlikte oluşturmak zorundadırlar,
- IMF borçlanması geçicidir. Borçlanma kullanımına bağlı olarak krediler, altı aydan kısa veya dört yıl kadar uzun bir sürede ödenebilir,
- IMF, borç kullanan üyelerinden kullanımlarının geri ödenmesine öncelik vermelerini ister. Ödünç alan ülkeler IMF takvimi doğrultusunda geri ödeme yapmak zorundadırlar. Böylece, ödemeler bilançosu sorunu yaşayan diğer üye ülkelerin finansman desteği için gerek duyulan fon tahsisinde sıkıntı yaşanmaz,
- Düzenli olarak IMF'den borçlanan ülkeler(genellikle tümü düşük gelirli ülkeler) kullanımları karşılığı piyasa faiz oranından düşük oranda faiz ve hizmet maliyetleri öderler.

³¹ Mohsin S. Khan & Sunil Sharma, "IMF Conditionality And Country Ownership Of Programs", *IMF Working Paper Series*, WP No. 01/142, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01142.pdf>>, (14.03.2003), s. 4-8. ; IMF, "Preface", (10.03.2004)

C- Özel Çekme Hakları

Ana Sözleşme'nin 15. maddesi uyarınca; "...Uluslararası rezervlerde ortaya çıkan tıkanıkların aşılması amacıyla Özel Çekme Hakları Departmanı üyesi olan ülkelere tanıdığı yeni bir düzenleme Özel Çekme Hakkıdır (Special Drawing Rights-SDR)..³²" SDR, 1969'da Ana Sözleşme'de yapılan değişiklik ile IMF'nin hesap birimi olarak uygulamaya girmiştir. SDR, bir rezerv aracı olarak yaratıldığı için yasal olarak değişim aracı, para ya da kredi aracı olarak tanımlanmaz. Bir çeşit açık kredidir. IMF, dünya çapında bir uluslararası rezerv aracı kılığı tespit ettiğinde üye ülkelere kotalarıyla orantılı olmak üzere ek rezerv şeklinde bu çeşit bir açık kredi yaratabilmektedir³³.

IMF'ye üye her ülkenin aynı zamanda SDR hesabına da üye olması zorunludur. SDR, üye ülkelerin SDR hesapları üzerine kayıt düşülerek çıkartılmaktadır. Her yaratılan SDR, üye ülkelere kotalarına göre dağıtılmaktadır. SDR'nin uluslararası rezerv talebindeki gelişmelere göre IMF tarafından her beş yıllık temel dönemler itibariyle yaratılması kararlaştırılmıştır. İlk olarak 1970 yılında 3,4 milyar tutarında bir SDR oluşturulup üyelere tahsisıyla uygulamaya başlanmıştır. Daha sonra 1971, 1972, 1979, 1980 ve 1981 yılında yapılan tahsislerle toplam 21,4 milyar SDR tutarında bir rezerv miktarına ulaşılmıştır³⁴. 1981 yılından bu yana da üyeler herhangi bir SDR arttırma talebinde bulunmamışlardır. SDR'nin değeri, sepette bulunan; Euro, Japon Yeni, Sterlin ve ABD Doları'na göre belirlenmektedir. SDR, belli bir para sepetine bağlı olması dolayısıyla istikrarını, sepete dahil ülkelerin parasına oranla çok daha fazla korumaktadır. Bu nedenle uluslararası işlemlerde hesap birimi olarak sıklıkla kullanılmaktadır. IMF, kendi mali ve idari işlemlerinde, çok sayıda uluslararası ve bölgesel kuruluşta SDR'yi bir hesap birimi ve değer standardı olarak kabul etmiştir.

D- Gözetim ve Konsültasyonlar

IMF Ana Sözleşme'si, Fon'un ülkeler üzerinde döviz kuru politikalarının uygulanışı ile ilgili olarak sürekli gözetim yapmasını ve ulaştığı sonuçları IMF tarafından kabul edilmiş genel kurallara uygunluk açısından değerlendirerek İDK'na sunmasını öngörmektedir. IMF, üye ülkelerin ekonomik durumunu konsültasyon adı verilen karşılıklı bir dizi görüşme sonucuna göre değerlendirir. IMF Ana Sözleşme'sinin

³² IMF, a.g.e., 1993, s.37.

³³ IMF, *Selected Decisions And Selected Documents Of The IMF*, IMF Pres., 20th Issue, Washington, 1995, s.209.

³⁴ Güran v.d., a.g.e., s.77.

IV'üncü maddesi uyarınca üye ülkeler, IMF Heyet'inin 2-3 haftalık ziyaretiyle yılda bir defa gerçekleşen **IV'üncü Madde Konsültasyonu** denen konsültasyona tabi tutulurlar. Konsültasyonlar ülkenin üst düzey bürokratlarıyla gerçekleştirilir. Bu görüşmelerde ülkenin GSMH'daki gelişmeleri ve tahminleri, kamu maliyesi, fiyat hareketleri, istihdamı, üretimi, ödemeler dengesi ve parasal göstergeleri üzerinde durularak ekonominin genel görünümü ortaya konulur³⁵. Eğer üye ülke IMF destekli bir program yürütmekte ya da Fon kaynaklarını kullanmaktaysa yıllık konsültasyonlar yılda iki kez ya da daha fazla yapıldıktan sonra, IMF Heyet Başkan'ının üye ülke üst düzey yetkililerine ekonominin durumuna ilişkin saptama ve görüşlerini açıkladığı bir kapanış toplantısı yapılır. Bu toplantıda, IMF Heyeti görüşlerini değerlendirme notu ile üye ülke yetkililerine iletir. IMF Heyeti'nin merkeze döndükten sonra hazırladığı "IV'üncü Madde Raporu" ve istatistiki bilgilerini yer aldığı "Yakın Geçmişe İlişkin Ekonomik Gelişmeler" ekiyle birlikte İDK'da görüşülür ve tartışılır. Böylece, üye ülkelerin çoğundaki ekonomik gelişmeler yılın belli dönemlerinde IMF tarafından değerlendirilmesi gerçekleştirilmiş olmaktadır. Özellikle, bu değerlendirme Fon'un ilke ve politikalarıyla ülkenin nasıl bir uyum ya da uyumsuzluk içerisinde olduğunun tespiti açısından önem taşımaktadır.

IV- IMF İSTİKRAR PROGRAMLARI VE KRİZ EKONOMİLERİ

Ülke ekonomileri oluşan ve derinleşen konjonktürel dalgalanmalara ya da etkili krizlere karşı mücadele etmek zorundadırlar. Bu mücadele ise ya tek başlarına ya da dış destek ile birlikte gerçekleştirilir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler son 25 yıllık dönemde ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik mücadelelerinde IMF Destekli İstikrar Programları'nın yol göstericiliğinde ekonomi politikalarını yönlendirmişler ve yönlendirmeye devam etmektedirler. Sınırların ortadan kalktığı, sermaye dolaşımının serbest ve hızlı hale geldiği dünya ekonomisinde meydana gelen krizlerle mücadelede istikrarı sağlamak temel amaç haline gelmiştir. Hiç şüphesiz gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk, yolsuzluk ve ekonomik çürüme ülkelerin istikrarsız durumlarından kaynaklanan hastalıklardır. Ekonomik istikrarı sağlamaya çalışan bir ülke, istikrarın ne anlama geldiğini ve mevcut istikrarsızlık nedenlerinin nasıl çözülmesi gerektiğini çok iyi değerlendirmek zorundadır. Aksi takdirde, ülkenin uygulamaya

³⁵ IMF, a.g.e., 1995, s.7-17.

koyacağı istikrar programının amaçladığı sonuçlar elde edilemeyebilir. Böylece, bozulan ülke ekonomisinin araçlar ve amaçlar çatışmasıyla bir anominin içerisine sürüklenmesi kaçınılmaz olacaktır.

A- Ekonomik İstikrar ve İstikrar Politikaları

1. Ekonomik İstikrar

Modern maliye anlayışına göre ekonomik istikrar, ekonominin tam çalışma düzeyinde fiyat istikrarının sağlanması ve korunması olarak tanımlanmaktadır³⁶. Dinamik bir tam istihdam düzeyinin yanında fiyat istikrarının sağlanması ve bu istikrarın korunması ülkelerin ekonomik istikrarının temel amacı olmuştur. Ancak, bu tanımlamada istikrar türlerinden iç istikrarın tanımı yapılmıştır. Oysa, ekonomik istikrar denince, tam çalışma düzeyinin yanında fiyat istikrarının oluşturulduğu iç istikrara ek olarak dış istikrarında düşünülmesi gerekmektedir. Buna göre günümüzde fiyatlar genel düzeyinde, istihdam ve üretim düzeyinde, ödemeler dengesinde istikrarının sağlanması, gelir ve servet dağılımının düzenlenmesi koşulları devletlerin başlıca ekonomik amaçlarıdır³⁷. Dolayısıyla, ülkede oluşan iç ve/veya dış istikrarsızlıkların ekonomik istikrarsızlık olarak da nitelendirilmesi mümkündür. Şöyle ki, ekonomik istikrarsızlık fiyatlar genel seviyesinde ve/veya işsizlik düzeyinde meydana gelen artışlar olarak tanımlanabildiği gibi ödemeler bilançosunda meydana gelen aşırı dengesizliği de ekonomik istikrarsızlık olarak tanımlamak yerinde olacaktır³⁸.

2. İstikrar Politikası ve Program Türleri

Gelişmekte olan ülkelerde yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan dış ve iç açıklar, bu ülkelerde enflasyon ve işsizlik şeklinde kendini gösteren sürekli bir ekonomik istikrarsızlığa yol açmaktadır. Özellikle bu ülkelerin dış ticaret açıkları ile birlikte ağırlaşan dış borç sorunları, istikrarsızlığı kriz koşullarına dönüştürmekte ve beraberinde istikrar politikaları uygulamaya konulmaktadır³⁹. GSMH, istihdam, fiyatlar düzeyi ve ödemeler bilançosu büyüklüklerindeki dalgalanmaların en aza indirilmesine yönelik olarak hazırlanan istikrar politikaları ülkeler tarafından ekonomik dengesizliklere çare olarak düşünülmektedirler.

³⁶ Türk, a.g.e., s.78.

³⁷ Mustafa Miynat, *Liberalizasyon Sürecinde Uygulanan İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (1980 Sonrası Türkiye Örneği)*, Basılmamış Doktora Tezi, C.B.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2003, s.15.

³⁸ A. Kemal Çelebi, *Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998, s.3.

³⁹ Çelebi, a.g.e., s.45.

Maliye ve para politikası araçlarını kullanan istikrar politikalarının nihai hedefi, ekonomik istikrarı sağlamaktır. Başlıca ekonomik istikrarsızlık şekilleri, enflasyon, stagflasyon, deflasyon, işsizlik ve ödemeler dengesi açıkları olduğuna göre istikrar politikalarının amacı tüm bu dengesizliklerle mücadele etmektir⁴⁰.

Ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik olarak uygulamaya konulan istikrar politikasının belli başlı araçları vardır. Bu araçlar, devletin ekonomi politikasında başvurduğu unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Özellikleri itibariyle beş gruba ayrılan araçları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür⁴¹;

- **Mali Araçlar:** İstikrar politikalarında toplam tüketimi azaltmaya ve toplam üretimi artırmaya yönelik kullanılan; vergi politikası, kamu harcamaları politikası ve borç yönetimi politikası araçlarıdır.
- **Parasal Araçlar:** Ekonomik istikrarsızlık yaşayan gelişmekte olan ülkelerde en önemli sorunlardan birisi para arzındaki büyük artışlardır. Bu nedenle bu ülkelerde para arzının kontrol altına alınması için; açık piyasa işlemleri, faiz ve reeskont oranları, munzam karşılıklar ve kantitatif ve kalitatif kredi politikası gibi parasal araçlar kullanılmaktadır.
- **Dışsal Araçlar:** Dış açığın kapatılması ve dış ödeme güçlüklerinin giderilmesi için alınan önlemler ve yapılan müdahaleler dışsal araçları oluşturur. Bu araçların başında serbestleşme süreciyle birlikte rekabet edebilmeyi artırıcı unsurların oluşması ve ihracatın teşvik edilmesi gelmektedir. Ayrıca, devalüasyon yoluyla da dış açığın ülke lehine dönüşmesi sağlanabilir. Unutulmaması gereken husus ise devalüasyon yapan ülkenin uluslararası piyasalarda rekabet edebilme gücünün var olması gerekliliğidir. Aksi takdirde yapılan devalüasyon ülkenin dış borcunu ulusal para cinsinden artıracak ve ihracatını artıramayan ülke bu kez de ağır borç yükü dolayısıyla borç krizine girebilecektir.
- **Kontrol Araçları:** Devletin siyasal gücünü kullanarak ekonomik hayatı doğrudan düzenlemek için aldığı fiyat ve ücret kontrolü önlemleridir.
- **Kurumsal Araçlar;** Kaynak dağılımı ile ilgili kurumsal mekanizmalara yönelik oluşturulan düzenlemelerdir.

⁴⁰ Yusuf Bayraktutan & M. Hilmi Özkaya, "IMF İstikrar Politikalarının Doğu Asya'da Ekonomik Performans Sonuçları", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Kocaeli Üniversitesi, Y.2, S.3, 2002, s.1.

⁴¹ Çelebi, a.g.e., s.49-52.

İstikrar politikası uygulamasından arzulanan amaca ulaşabilmek için ülkenin siyasi, ekonomik ve sosyal unsurları göz önünde bulundurularak yukarıda sayılan araçların tamamı ya da bazıları farklı öncelik ve ölçülere göre kullanılması gerekmektedir. Ülkenin yapısal özelliklerine göre uygun hale getirilen istikrar politikası araçlarının etkin, rasyonel ve yerinde çözümler verme olasılığının daha yüksek olacağı yadsınamaz bir gerçektir.

Ekonominin finansal ve reel kesiminde oluşan dengesizlikleri gidermeyi amaçlayan istikrar programları uzun yıllardan beri gelişmekte olan ülkelerde sık sık uygulanmaktadır. Ülkeleri radikal istikrar programları uygulamaya yönelten temel nedenler; hızlanan enflasyon, ödemeler dengesi dar boğazı, finans piyasalarında ve reel kesimde yaşanan ciddi boyuttaki dengesizliklerdir⁴². Bir başka deyişle, temel amaç; ekonominin mal, sermaye ve döviz piyasalarında denge fiyatlarına ulaşmasını sağlamaktır. İstikrar politikalarının uygulama aracı olan istikrar programları, ülkedeki mevcut ekonomik istikrarsızlıkla mücadelede kullanılmaktadır. İstikrar programları amaç ve araçları bakımından farklı türlere ayrılmaktadır. Her bir türün, amaç öncelikleri ve araçların bileşimi farklı olmasına rağmen varılması istenen hedef; ekonomik istikrarın yeniden sağlanmasıdır.

Özellikle gelişmekte olan ülkeler tarafından uygulamaya konulan istikrar programlarını dört başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar: “ortodoks”, “heterodoks”, “yapısal” ve “IMF tipi” istikrar programlarıdır.

a. Ortodoks İstikrar Programları

Ortodoks istikrar programları, ödemeler bilançosu açıklarının iyileştirilmesini ve ülke içerisinde enflasyon oranının düşürülmesini amaçlayan programlardır. Ayrıca, sıkı para ve maliye politikası yolu ile kamu kesimi açıklarının büyük oranda kapatılmasını da hedeflemektedir⁴³. Bununla birlikte, bu yaklaşım talep yanlı olarak büyüme oranının kısıtlanmasını, daha yüksek faiz oranlarını, piyasa mekanizmasına daha fazla güvenilmesini, kamu harcamalarının kısıtlanmasını ve vergi azaltımları ile arz yanlı olarak kapasite kullanımının artırılmasını, sübvansiyonların kaldırılmasını, tasarruf-

⁴² Ayşe Sema Bahçeci, *Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi*, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No.2477, Ankara, 1997, s.1.

⁴³ Esra Siverekli Demircan & Meliha Eren, “IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler Ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi İİBF, C.1, S.1-2, 2003-2004, s.85.

yatırım teşviklerini içermektedir⁴⁴. Ortodoks istikrar programları kısa vadede sert önlemlerle enflasyonu kontrol altına almaya yönelik uygulamaları içerir. Bunun yanında 1970’li yıllardan sonra uzun vadeli önlemlere de yer verilmiştir. Kamu kesiminin küçültülmesi, ürün ve faktör piyasalarında verimliliği artıracak kurumsal reformların yapılması, dış ticaret ve sermaye hareketlerinin serbest hale getirilmesi şeklinde sıralanan önlemler uzun vadeli politika önlemleri olarak ortodoks istikrar programlarında yer almaktadır. Bu programın bir diğer özelliği, Monetarist ve Neo-Klasik görüşlerin sentezinden meydana gelen ekonomik modellemeye dayalı olarak IMF tarafından en çok başvurulan istikrar programı olmasıdır.

b. Heterodoks İstikrar Programları

Heterodoks istikrar programları, standart para ve maliye politikalarının yanında ücret ve fiyat oluşumlarına doğrudan müdahaleleri içermektedir. Heterodoks istikrar programının temel amacı; enflasyonu hızla ve kalıcı bir şekilde düşürmektir. İktisat literatüründe **soğuk hindi (cold turkey)** olarak anılan enflasyonla mücadelede şok tedavi yöntemi, bu programın en belirgin özelliğidir. Şok tedavi yöntemini sağlayıcı unsurlar ise, ücret ve fiyat kontrolleri ile gelirler politikasıdır. Gelirler politikası, enflasyonla mücadelede heterodoks iktisat politikası önlemleri olarak da adlandırılan bir yöntemdir. Burada asıl olan fiyatların, ücretlerin, kiraların v.b. dondurulmasıdır. Bu tür kalemler üzerine konulacak limitlerle kısa sürede dezenflasyonist sonuçlar alınması mümkündür. Yöntemin en belirgin özelliği, çok kısa sürelerle kullanılması gereğidir. Uzun süre kullanılması halinde karaborsa piyasasını canlandırmak gibi bir dezavantajı vardır. O takdirde de enflasyonla mücadelede işe yaramaz hale gelir⁴⁵. Bu politikalarla kullanılan diğer araçlar, sıkı maliye politikası ve sabit döviz kuru politikasıdır. Kısa vadede fiyat-ücret kontrolü ve sabit döviz kuru politikası ile iç fiyatların istikrara kavuşacağı, bunun sonucunda da vergi gelirlerinin artacağı ileri sürülmektedir. Buna göre, enflasyonun hızla düşmesi “Olivera-Tanzi Etkisi”ni tersine çevirmektedir⁴⁶. Bu etki, enflasyonda ani artışların reel vergi gelirlerinde yol açtığı azalma olarak

⁴⁴ İlker Parasız, *Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar Dünyada Ve Türkiye’de Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001, s.127.

⁴⁵ Eğilmez v.d., a.g.e., s.128.

⁴⁶ Çelebi, a.g.e., s.55-56.

bilinmektedir. Ayrıca, bu etki, enflasyonun yüksek ve vergi gelirlerindeki artışın büyük olduğu ülkeler için büyük önem ifade eder⁴⁷.

c. Yapısal İstikrar Programları

Yapısalcı yaklaşım, enflasyonun kaynağının ekonominin yapısında olduğunu ileri sürmektedir. Dolayısıyla, yapısal istikrar politikaları ekonomiyi enflasyona sürükleyen bütün dar boğazların kaldırılmasını amaçlamaktadırlar⁴⁸. Bu yaklaşıma göre yapısal bozukluklar, kaynakların hareketsizliği, piyasaların parçalı olması ve sektörel bazda arz-talep arasında ortaya çıkan dengesizliklerdir. Meydana gelen yapısal bozuklukların uzun vadeli politikalarla ortadan kaldırılma düşüncesi bu program türüne hakimdir. Yapısalcı istikrar anlayışı, ortodoks modelin enflasyonu süratle kontrol altına almak ve kaynak tahsisindeki dış ticaret ve ihracat yanlı yönelimleri hemen başlatmak eğiliminden farklı olarak, tedrici bir özelliğe ve reformcu bir karaktere sahiptir⁴⁹. Ekonomik faaliyetin geniş bir alanına devlet müdahalesini ve ithal ikameci sanayileşme stratejisini gerekli görmesi yapısal istikrar politikalarının en önemli özellikleridir. Bu özellikler temelinde kullanılan araçlar, üretimi teşvik politikaları, ihracatı teşvik politikaları ile kurumsal araçlar, vergi ve toprak reformlarıdır⁵⁰.

d. IMF Tipi İstikrar Programları

İstikrar ve/veya yapısal uyum adı verilen programlar genel olarak, ödemeler dengesinde kalıcı bir iyileşme ve yurtiçi enflasyon hızında düşüş ya da her ikisinin bileşimi gibi genel makro ekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanmış iktisadi önlemler demeti olarak tanımlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin dış finansman desteği almak için uygulamak durumunda kaldıkları IMF tipi istikrar politikaları (programları) monetarist düşünceye dayalı ortodoks istikrar politikalarıdır. IMF, sürdürülemeyen açıkların sürdürülebilir hale gelmesi için dış destek sağlamaktadır. Dış desteği sağlarken de kaynak dengesini kurmak ve ekonomiyi yeniden işler duruma getirmek için bazı politikaların uygulanmasını istemektedir. Temel hedef, açığa neden olan fazla talebi düşürmektir⁵¹. Bu hedef doğrultusunda IMF'den dış destek alan ülkeler IMF tipi istikrar programlarını ekonomik istikrarsızlıkla mücadelede kullanmaktadırlar.

⁴⁷ Suat Oktar, "Hiperenflasyon ve Heterodoks İstikrar Programları", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Y.31, S.7, 1994, s.39. ; Altuğ, a.g.e., s.96.

⁴⁸ Miynat, a.g.e., s.32. ; Parasız, a.g.e., 2001, s.124.

⁴⁹ Ercan Uşun, *Türk Vergi Sisteminin 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Politikalarıyla Uyumu*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, C.B.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1997, s.36.

⁵⁰ Çelebi, a.g.e., s.53.

⁵¹ Bahçeci, a.g.e., s.10.

Bu program çerçevesinde uygulamaya konulan politikalar aşağıda yer alan amaçları gerçekleştirmeye çalışmaktadır⁵²;

- Sıkı para politikası yoluyla toplam para arzının kontrol edilmesi, yüksek faiz politikası ile de tasarrufların artırılması, tüketimin kısılması ve sermaye kaçıışının önlenmesi,
- Sıkı maliye politikası yoluyla bütçe açığının kapatılması, kamu harcamalarının kısılması ve vergilerin artırılması hedeflenir. Bunun yanında kamusal sübvansiyonların kaldırılması ve kamu ürünleri fiyatlarının piyasa koşullarına göre belirlenmesi böylece fiyat denetiminin kaldırılması,
- Döviz kuru politikası devalüasyon yoluyla ihracatı artırıp ödemeler bilançosunun düzeltilmesi.

Günümüzde IMF tarafından önerilen istikrar politikalarında enflasyon ve dış açık sorunlarının kısa vadede sıkı maliye ve para politikası ile devalüasyon sayesinde kontrol altına alınması öngörülmektedir. Orta ve uzun vadede ise arz yönlü politika araçları olan üretimin artırılması ve kaynak kullanımının daha etkin hale getirilmesi, alt yapı yatırımlarının yapılması, mal ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yoluyla ekonominin dışa açılması ve geniş anlamda özelleştirmeye gidilerek serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi suretiyle sağlanacak büyüme ile birlikte ekonomik istikrarsızlığın kalıcı olarak çözümleneceği ileri sürülmektedir⁵³.

IMF, istikrar programını uygulamaya koyan ülkelerden iç borç yapısını, bütçe açığını, enflasyon oranını, cari ticaret ve sermaye açıklarını azaltmasını istemektedir⁵⁴. Bu doğrultuda kullandığı yapısal uyum kredilerinin temel koşullarını aşağıdaki unsurlar oluşturmaktadır⁵⁵;

- Dış yatırımların önündeki kısıtların kaldırılması,
- İthalat önündeki engellerin kaldırılması,
- İhracatı artırmaya yönelik devalüasyonun yapılması,
- Özelleştirmelerin yapılması,

⁵² Halit Yanıkaya & Ramazan Gökbunar, "The Effect of International Financial Intervention On Economic Growth: A Review of The Evidence", *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Hacettepe Üniversitesi, C.22, S.1, 2004, s.79. ; Demircan v.d., a.g.m., s.85.

⁵³ Çelebi, a.g.e., s.57-58. ; Joyce v.d., a.g.m., s.10.

⁵⁴ Ayşe Y. Evrensel, "Effectiveness of IMF-Supported Stabilization Programs In Developing Countries", *Journal of International Money and Finance*, Vol.21, 2002, s.576.

⁵⁵ Vildan Serin & Erişah Arıcan, "The Impact of IMF Supported Adjustment Programs: Argentine, South Korea and Turkey", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Y.4, S.14, 2002, s.2.

- İhracatta rekabet edebilirliği sağlamak amacıyla ücretlerin ya da ücret artışlarının azaltılması ve kamu harcamalarının kısılması,
- Deregülasyon programlarıyla piyasa ekonomisinin gelişiminin sağlanması.
- Ekonominin ihracata dönük hale getirilmesi.

Sonuç olarak, IMF tipi istikrar programları üç önemli niteliğe sahiptirler. İlki, ödemeler bilançosu dengesizliğini gidermeye yönelik kısa vadeli politika uygulamalarının; ikincisi, etkinliği ve büyümeyi sağlayacak olan serbest piyasa mekanizması için gerekli düzenlemelerin oluşturulmasının; üçüncüsü ise IMF'den finansal destek alan ülkenin dış borçlarını ödeyebilme kabiliyetinin garanti altına alabilmesinin sağlanmasıdır⁵⁶.

3. IMF Destekli İstikrar Programları ve Maliye Politikası

Ekonomik istikrar iki unsura sahiptir. Bunlardan ilki, fiyat istikrarının gerçekleştirilmesi, diğeri ise, ekonominin tam istihdam düzeyinde devamlı olarak dengede bulunmasıdır. Fakat, ekonomilerin dışa açılmaları, ekonomik istikrar kavramına yeni bir unsur daha kazandırmıştır. Bu üçüncü unsur, ödemeler dengesi açığının giderilmesi, yani ödemeler bilançosu dengesinin sağlanmasıdır. Çünkü, dışa açılma, bir ekonomide iç dengenin (enflasyonun önlenmesi, tam istihdamın gerçekleştirilmesi) sağlanması yanında, dış dengenin de (ödemeler dengesi açığının giderilmesi) sağlanması gerekliliğini ortaya koymaktadır⁵⁷. Buradan hareketle, ortodoks istikrar programının unsurlarını barındıran IMF destekli istikrar programlarının temel amacı, uygun bir zaman periyodunda sağlıklı bir ödemeler dengesine ulaşmak için toplam talep ve arz arasındaki dengesizliği gidermek ve yeterli bir büyümeyi gerçekleştirmek olduğu söylenebilir. Böylece, ekonomik istikrarsızlık içerisinde olan ülke özellikle de dış denge bozukluğunu gidermeye yönelik olarak IMF'nin desteği doğrultusunda istikrarsızlıkla mücadele edebilir⁵⁸.

Tüm yönleriyle unsurları anlatılan IMF tipi istikrar programlarının çalışma doğrultusunda maliye politikası boyutuna değinmeden önce maliye politikasından ne anlaşılması gerektiğini irdelemek gerekmektedir. Maliye politikası, devletin bir kısım kaynakları kamu kesimine aktarabilme ve çeşitli harcamalarla özel kesime satın alma

⁵⁶ Mokhlis Y. Zaki, "IMF-Supported Stabilization Programs and their Critics: Evidence from the Recent Experience of Egypt", *World Development*, Vol.29, No.11, 2001, s.1867.

⁵⁷ Naci Birol Muter, *Vergi Teorisi*, Emek Matbaacılık, 2. Baskı, Manisa, 1998, s.87.

⁵⁸ Yanıkaya v.d., a.g.m., s.81.

gücü ekleyebilmesine dayanır. Bu politika esas olarak devlet bütçesi (ya da bütçeleri) aracılığıyla gerçekleştirilir. Bütçe harcamaları ve gelirleri arasındaki ilişki –yani bütçenin açık ya da fazla vermesi ya da denkliliği- devletin amaçlarına ulaşmada kullanabileceği en önemli araçlar olur⁵⁹. Maliye politikası, devletin; kamu giderleri, vergiler ve borçlanmalar gibi mali araçlarıyla yaptığı bütün müdahaleleri kapsamaktadır⁶⁰. İç ve dış dengesizliklerin oluşturduğu ekonomik istikrarsızlıkları ortadan kaldıracak/azaltacak maliye politikası araçları kamu harcama ve gelirleri ile borçlanma politikası olarak karşımıza çıkmaktadır. Unutulmaması gereken nokta, meydana gelen iç ya da dış dengesizliğin yok edilmesinde sadece maliye politikası değil bu politikanın yanında para politikası ve diğer önlemlerinde birlikte uygulamaya konulması gerekliliğidir.

Maliye politikası ya da mali önlemlerin IMF destekli istikrar programlarında nasıl yer aldığını belirleyebilmek için 1980'lerin ortalarında ve 1990'lardan sonra IMF, DB ve ABD Hazinesi olmak üzere uluslararası Washington kurumları ve ABD tarafından tavsiye edilen **Washington Uzlaşması (WU)** ve **Washington Sonrası Uzlaşması (WSU)** reçetelerinin unsurlarını incelemek gerekmektedir. 1980'li yılların sonlarına doğru uzlaşmanın temel fikirleri IMF, DB ve ABD Hazinesinde çalışan ya da bu kuruluşlara bağlı binlerce iktisatçı için ortodoks iktisat olmuştur⁶¹. WU'nun temel unsurları günümüzde hem gelişmiş ülkeler için önerilen Raegonomics ve Thatcherism'in gelişen ülkelere uyarlanmış biçimi hem de IMF'nin önerdiği istikrar programlarının temelini oluşturmaktadır. Ayrıca IMF destekli istikrar programlarında maliye politikası uygulamalarına temel oluşturacak nitelikteki düzenlemeler de WU'nun temel unsurlarında bulunmaktadır. Bu temel unsurlar⁶²;

- **Mali Disiplin:** Bütçe açıklarının azaltılması (genel bütçenin, yerel yönetim bütçelerinin, KİT bütçelerinin ve Merkez Bankası'nın küçültülmesi), enflasyon vergisine başvurulmaması, GSYİH'nın bir yüzdesi olarak birincil fazla sağlanması şeklindeki önlemler mali disiplini sağlamaya yönelik unsurlardır,

⁵⁹ Özhan Ulutaam, *Kamu Maliyesi*, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, 1997, s.42.

⁶⁰ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 1999, s.417.

⁶¹ İlker Parasız, *İkinci Kuşak Kalkınma Politikaları ve Reformları Washington Uzlaşmasından Post-Washington Uzlaşmasına*, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003, s.8.

⁶² Parasız, a.g.e., 2003, s.9-10.

- **Kamu Harcama Öncelikleri:** Ekonomik getirisi düşük olan harcamaların azaltılması (idari, askeri, sübvansiyon vb. harcamaları), ekonomik getirisi yüksek ve gelir dağılımını iyileştirici harcamaların (eğitim,sağlık) artırılması önlemlerinin alınması,
- **Vergi Reformu:** Vergi tabanının genişletilmesi, marjinal vergi oranlarının düşürülmesi ve vergi yönetiminin iyileştirilmesine yönelik önlemlerin alınması,
- **Finansal Liberalizasyonun Gerçekleştirilmesi:** İmtiyazlı ödünç alıcılara yönelik düşük faiz oranlarının ortadan kaldırılması, reel faiz oranı verilmesi, faiz oranlarının belirlenmesinin sağlanması,
- **Döviz Kurları:** İhracatta rekabeti artırıcı tekli döviz kuru uygulamasına geçilmesi,
- **Ticaretin Liberalleştirilmesi:** Miktar kısıtlamalarından tarifelere geçilmesi ve tarifelerin de giderek düşürülmesi,
- **Doğrudan Yabancı Yatırımların Teşviki:** Yabancı firmaların giriş engellerinin kaldırılması, yabancı firmaların yerli firmalarla eşit koşullarda rekabet yapmalarının sağlanması,
- **Bazı Düzenlemelerin Kaldırılması:** Piyasaya yeni girişleri engelleyen düzenlemelerin kaldırılması, rekabeti engelleyen düzenlemelerin kaldırılması, güvenlik, çevrenin korunması ve finansal kurumların gözetimine yönelik düzenlemelerin yapılması,
- **Özelleştirme:** KİT'lerin özelleştirilmesi.
- **Mülkiyet Haklarının Korunması:** Ekonomide mülkiyet haklarını sağlayan bir yasal sistemin oluşturulması,

şeklinde uzlaşma yoluyla alınan kararlardır. Bu kararlar doğrultusunda da IMF istikrar programlarında değişimler de gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte 1990'lı yıllar WU açısından çok da iyi geçmemiştir. Bazı ülkelerde mali ve parasal muhafazakarlık fiyat istikrarını sağlamayı gerçekleştirmekle birlikte ekonomik büyüme konusunda başarılı olamamıştır. Bir diğer deyişle, WU'nun entelektüel ve politika üstünlüğü kısa ömürlü olmuştur. Özellikle, enformasyon ve işlem maliyetleri teorik analizlerinin ekonomi teorisinde ön plana çıkmasıyla WU'nun başarısızlığı birbirleriyle örtüşmektedir. Bu nedenle, son yıllarda yükselen WSU ister istemez bu olguları temel almaktadır. Yeni bir

uzlaşma henüz oluşma aşamasındadır. WSU'nun WU'dan iki önemli farkı dışında diğer unsurlar aynıdır. Bu farklardan ilki, WSU piyasa aksaklıklarının giderilmesi ve piyasa sisteminin bir bütün olarak performansının artırılması için devletin ekonomi üzerinde bazı müdahalelerde bulunmasını kabul edilmektedir. İkinci fark ise, WSU'da sosyal sermaye kavramının ön plana çıkmasıdır⁶³.

Bu gelişmeler doğrultusunda IMF'nin istikrar programlarında yer alan maliye politikası araçları ya da mali önlemleri oluşturulmuştur. IMF'ye bağlı Bağımsız Değerlendirme Ofisi'nin hazırladığı raporda IMF'nin maliye politikası uygulamasına bakışı şu biçimde açıklanmaktadır; "...Maliye politikası, makro ekonomik yönetimin merkezinde bulunur ve IMF destekli programların oluşumunda gözden kaçırılmaması gereken bir unsurdur. Gerçekten de koşulluluğun anahtar elementleri olarak dahil edilen niceliksel hedeflerle maliye politikası program oluşumunun merkezinde bulunur..."⁶⁴,

IMF destekli programlarda mali reformlar belli kategorilere ayrılmaktadır. Bunlar: "Vergi politikası, vergi idaresi, ücret ve kamu hizmet reformları, sosyal harcama ve diğer harcama reformları, KİT reformları, özelleştirme ve özel teşebbüs gelişimi reformları, örgütsel reformlar ve fiyatlama politikası"dır. Bu reformların içeriği ise aşağıdaki niteliklere sahip düzenlemelerden oluşmaktadır⁶⁵;

GELİR

- **Vergi Politikası:** KDV'nin alanını genişletmek ya da oranlarını yükseltmek, uluslararası ticarete yönelik vergileri azaltmak ve gelir vergisi reformlarını gerçekleştirmek,
- **Vergi İdaresi:** Vergiyi tabana yaymak ve vergi yönetimini rasyonelleştirip ilgili personeli eğitmek,

HARCAMA

- **Ücret ve Kamu Hizmet Reformları:** Ücret kontrolleri, ücret artışlarına sınırlama getirilmesi, kamuda istihdamı sınırlama ya da azaltmak, kamu hizmetine yönelik reformları devreye sokmak,

⁶³ Ben Fine, "Birleşme ve Konsensus: İstikrar, Yoksulluk Ve Büyümenin Politik Ekonomisi", **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar** (Der. Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s.69-70.

⁶⁴ IMF, **Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs**, Independent Evaluation Office Evaluation Report, Washington, 2003a, s.14.

⁶⁵ IMF, a.g.e., 2003a, s.62.

- **Sosyal Harcama:** Sosyal güvenlik kuruluşlarının reforma tabi tutulması, sosyal güvenlik ağının genişletilmesi, iyileştirilmesi ve sosyal harcamaların rasyonelleştirilip artırılması,
- **Diğer Harcama Reformları:** Kamu yatırımlarının rasyonelleştirilmesi ve diğer harcamaların kısılması,

YARI-MALİ ÖNLEMLER

- **KİT Reformu, Özelleştirme ve Özel Teşebbüsün Canlandırılması:** KİT'lerin yeniden yapılandırılması, özelleştirme ve kamunun hakim olduğu sektörlere özel teşebbüsün girmesini teşvik etmek,
- **Sosyal Güvenlik ve Emeklilik Aylıkları:** Emeklilik sisteminin alınacak önlemler doğrultusunda devamını sağlamak,
- **Örgütsel Reformlar:** Kamu hesaplarında ya da bütçe sürecinde şeffaflığı sağlamak, bütçe dışı fonların bütçeye dahil edilmesini gerçekleştirmek, ödenekleri azaltmak, bütçeleme ilkeleri, kontroller ve denetim gibi kamu harcama yönetiminde etkili olan unsurları geliştirmek, borç ya da gelir yönetimiyle ilgili kurumların oluşturulması ya da var olanların yeniden gözden geçirilmesi.

Yukarıda bahsedilen tüm bu önlemler IMF tipi istikrar programlarında yer alan ve programı uygulamaya koyan ülkelerce kabul edilen maliye politikası ve araçlarının temel dayanaklarını oluşturmaktadır.

B- Ekonomik Kriz ve Türleri

Son 25 yıllık dönem içerisinde küreselleşme ile birlikte yaşanan hızlı dönüşüm ve sermayenin hızla yer değiştirmesi olgusu 1929 Dünya Ekonomik Buhranından bu yana bilinen ekonomik kriz kavramında ve türlerinde yeni ilavelerin olmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda, son çeyrek yüzyılda ülkeden ülkeye bulaşıcı bir hastalık gibi yayılan ekonomik krizlerin tam anlamıyla nitelik ve niceliklerini belirlemede ekonomik kriz ile ilgili literatürde yer alan kavramsal çerçeveyi oluşturmak gerekmektedir. Böylece, son dönemlerde meydana gelen krizlerin kapsam ve türlerini tespit etmek daha anlamlı olacaktır.

1. Ekonomik Kriz Kavramı ve Özellikleri

Ekonomik kriz, tüm dünyada yaşanan devrevi ekonomik bunalımlara ilişkin bir tanımlama olmakla birlikte nedenleri, yapısal özellikleri ve sonuçları itibariyle bir örnek nitelik göstermemektedir⁶⁶. Kriz kavramı, ekonomik krizlerin sürekli olarak ekonomilerde karşılaşılan bir olgu halini alması ve 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın çok büyük boyutlu olması ile birlikte iktisat öğretilerinde önemli bir yer edinmiştir⁶⁷.

Kriz, sosyal bilimler alanında çoğu kez "buhran" ve "bunalım" kelimeleri ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Herhangi bir durumu kriz olarak nitelendirebilmek için krizin temel özelliklerinin bilinmesinde yarar bulunmaktadır. Krizin temel özelliklerini⁶⁸;

- Önceden bilinmeyen ya da öngörülemeyen bazı gelişmelerin makro düzeyde devlet; mikro düzeyde ise firmaları ciddi etkileyecek sonuçlar ortaya çıkarması,
- Önceden tahmin edilmeyen ya da bilinmeyen bir anda ortaya çıkması,
- Kişiler ve organizasyonlar için hem bir tehlike ve tehdit oluşturması hem de yeni fırsatlar yaratması,
- Kısa ya da uzun süreli olması,
- Bir bulaşıcı hastalık gibi yayılma etkisi göstermesi

şeklinde sıralamak mümkündür. Tüm bu özellikleri bir araya getirerek bilimsel anlamda ekonomik krizin tanımı şu şekilde yapılabilir: **Ekonomik kriz**, ekonomide aniden ve beklenmedik bir şekilde ortaya çıkan olayların makro açıdan ülke ekonomisini, mikro açıdan ise firmaları ciddi anlamda sarsacak sonuçlar ortaya çıkarmasıdır.

Ani ve beklenmedik bir şekilde ortaya çıkan ekonomik krizlerin nedenlerini belli başlıklar halinde sıralamak olası değildir. Çünkü, yukarıda bahsedilen özellikleri ortaya çıkaran pek çok birbirinden farklı etken mevcut olabilir. Örneğin, doğal afetler, reel ve mali sektörlerde yaşanan denetimsizlik, siyasi istikrarsızlık, sosyal patlama vb. pek çok birbirinden farklı etkenlerden ekonomik kriz meydana gelebilir. Birbirinden farklı nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmalarına rağmen ekonomik krizlerin nihai sonuçları

⁶⁶ Mustafa Ergi, "Dünyada ve Türkiye'de Krizin Anatomisi", *Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Krizler Özel Sayısı II*, Y.7, S.42, 2001, s.946.

⁶⁷ Ömer Eroğlu & Mesut Albeni, *Küreselleşme, Ekonomik Krizler ve Türkiye*, Bilim Kitabevi, Isparta, 2001, s.90.

⁶⁸ Coşkun Can Aktan & Hüseyin Şen, *Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye*, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 1999, s.37-39.

benzerlik içermektedir. Bu sonuçlar ise, yaşanan krizin süresine bağlı olarak kısa ya da uzun süreli yüksek oranlı daralma, işsizlik, yolsuzluk, idari ve ekonomik çürüme, gelir dağılımının bozulması ve yoksulluk sorununun katlanarak büyümesidir. Aynı biçimde, ekonomik krizler sosyal patlamalara, iç savaflara ya da isyanlara ve ahlaki bozuklukların artışına da katkıda bulunabilir. Ekonomik krizlerle tetiklenen bu sonuçlar ise sosyo-politik istikrarsızlığı ortaya çıkarmaktadır. Sosyo-politik istikrarsızlığın varlığı ise ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkileyebilir. Yapılan pek çok çalışmaya göre, sosyo-politik istikrarsızlığın ve politik kutuplaşmanın olduğu ülke hükümetlerinin, etkin olmayan vergi sistemi, yüksek oranlı kamu harcamaları ve iç/dış borç stoku gibi verimsiz ya da optimal olmayan politikaları daha çok uygulama eğilimleri olduğunu iddia etmektedir. Sonuçta, bunlar da ekonomik büyümeyi uzun dönemde etkilemektedir⁶⁹. Tüm bu sonuçların hepsinin ya da bir kaçının aynı anda yaşandığı geçmişte ve günümüz dünyasında meydana gelen ekonomik krizlerde rastlanmış olan süreçlerdir.

2. Ekonomik Kriz Türleri

Ekonomilerde ortaya çıkan belli başlı krizler çerçevesinde ekonomik krizleri türlerine göre başlıklar halinde değerlendirmek mümkündür.

a. Bankacılık ve Finansal Alandaki Krizler

Bankacılık krizi, bankalara fiili ya da potansiyel hücumların ya da bunların yükümlülüklerini yerine getirememesinin banka pasiflerinin iç konvertibilitesinin kaldırılmalarına neden olan ya da hükümeti, bu olayların meydana gelmesini önlemek için büyük ölçekli yardımla müdahale etmek zorunda bırakan durumları ifade etmektedir⁷⁰. Bazen bankacılık krizleri sistematik boyutlar alabilecek kadar genişleyebilir. Bu durum ise finansal alanda bir kriz oluşturur. Finansal krizler, finansal piyasaların ekonomide kendinden beklenen fonksiyonları yerine getirememeye halidir. Ülkedeki tasarrufların reel ekonomiye kazandırılmasında aracı olan bankacılık sisteminin yükümlülüklerini yerine getiremez hale gelmesi, menkul kıymet borsalarında hisse fiyatlarının çok hızlı düşmesi, merkez bankalarının mali piyasaları yönlendirici fonksiyonunun elindeki para politikası araçlarının yetersizliği ya da etkinsizliği gibi

⁶⁹ Ramazan Gökbnar & Halit Yanıkkaya, *Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme*, Odak Yayıncılık, Ankara, 2004, s.79.

⁷⁰ Nahit Töre, "Krizler Ve Türk Çalışma Hayatı", *Yeni Türkiye Dergisi*, *Ekonomik Krizler Özel Sayısı II*, Y.7, S.42, 2001, s.1148.

birçok etken finansal kaynaklı ekonomik krizlere neden olmaktadır⁷¹. Ancak sayılan bu etkenlerin yanında 1990-2000 arası dönemde finansal krizlerin meydana gelmesinin en büyük nedeni olarak küreselleşme ve finansal serbestleşme gösterilmektedir. Literatürdeki hakim görüş küreselleşme sonucu, mal ve hizmetlerin ülkeler arasında dolaşımının artması ile birlikte krizin nitelik değiştirdiği ve uluslararası dolaşıma çıktığı doğrultusundadır. Bir sonraki başlıkta ele alınmış olan kriz ekonomilerinde görüleceği üzere, alt yapılarını sağlamlaştırılmadan finansal serbestleşmeye giden gelişmekte olan ülkeler (çalışma kapsamı itibariyle Meksika, Arjantin, Endonezya ve Güney Kore), ani ve çok yoğun miktarda sermaye çıkışları neticesinde derin finansal krizlere maruz kalmışlardır. Stiglitz de 1997 Asya Krizi ile ilgili olarak; "...IMF ve ABD Hazinesi, sermaye hesabının tam liberalleştirilmesinin bölgenin daha hızlı büyümesine yardımcı olacağına inanıyor ya da en azından bunu iddia ediyordu. Doğu Asya'daki ülkelerin yüksek tasarruf oranları nedeniyle ilave sermayeye ihtiyaçları yoktu ancak seksenlerin sonunda ve doksanların başında bu ülkeler hala sermaye hesabını liberalleştirilmeye zorlanıyordu. Ben, sermaye hesabının liberalleştirilmesinin, bu krize yol açan tek başına en önemli etmen olduğuna inanıyorum... Ülkelerin güçlü bankaları, olgunlaşmış borsaları ve birçok Asya ülkesinin sahip olmadığı diğer kurumları olduğunda bile, bu liberalleştirme muazzam riskler içerebiliyor..."⁷² aynı şekilde Seyidoğlu da finansal krizlerle ilgili olarak; "...Kontrolsüz biçimde yoğun yabancı sermaye girişlerinin bir mali krize yol açması ya da olası bir krizi kaçınılmaz duruma getirmesi doğal bir sonuçtur. Çünkü, sermaye girişleri ekonomide makro ekonomik ısınma ya da **balon etkisi** de denilen yapay bir genişleme etkisi doğurmaktadır. Böylece ulusal para arzı artmakta, borsa spekülâtif biçimde yükselmekte, ulusal para aşırı değer kazanmakta ve sonuçta ihracat gerilerken ithalat şişmektedir..."⁷³ görüşünü beyan etmektedir.

b. Ödemeler Bilançosundan Kaynaklanan Krizler

Bu tür krizler daha ziyade ödemeler bilançosu açıklarının neden olduğu para krizleri olarak nitelendirilmektedir. Para krizi, döviz kurunda ani bir hareketi ve sermaye akımlarındaki keskin bir değişmeyi ifade eder. Para krizi, ülke parasına (ülke parasının yabancı paralar cinsinden değeri üzerine) olan spekülâtif bir atağın devalüasyonla sonuçlanması halinde ya da ülke otoritelerinin uluslararası rezervlerin

⁷¹ Eroğlu v.d., a.g.e., s.98.

⁷² Stiglitz, a.g.e., s.121.

⁷³ Halil Seyidoğlu, "Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Y.4, S.2, 2003, s.146.

hacmini artırarak ve faiz oranlarını yükselterek ülke parasını savunmaya zorlandıkları durumda ortaya çıkar. Her zaman olmasa da çoğunlukla sabit ya da yarı-sabit döviz kuru standartları altında ya da “Para Kurulu” uygulamasında ya da ülke parasından kaçış durumlarında ortaya çıkan bir kriz türüdür⁷⁴. Genellikle de finansal krizle birlikte ortaya çıkabilirler.

c. Siyasal Sistemden Kaynaklanan Krizler

Ülkelerdeki siyasal iktidar ile ekonomik sistem bire bir etkileşim içerisinde. Herhangi bir ülkede siyasi istikrarsızlık baş gösterdiği zaman güven unsuru kaybolmakta, belirsizlik hakim olmakta ve ekonomik düzende ani kan kayıpları gözlemlenebilmektedir. Bu tür ekonomik krizlerin nedeni, siyasal sistemdeki istikrarsızlıktan oluşmasıdır.

d. Sosyo-Ekonomik Yapıdan Kaynaklanan Krizler

Ekonomilerde sosyo-kültürel yapılar ekonomik yapılarla eklemiş bir görünüm arz etmektedir. Bu nedenle sosyo-ekonomik yapı, bir bakıma üretim biçimleri, kriz üreten bir merkez durumuna da dönüşebilmektedir. Ekonomik krizlerin en fazla görüldüğü ülkeler genellikle geri üretim teknolojilerinin kullanıldığı, verimliliği düşük, dünya ile entegre üretim tiplerinden habersiz, emek yoğun üretimin sermaye ve bilgi yoğun üretime kıyasla baskın olduğu ve katma değeri düşük ekonomilere sahip ülkelerdir. Bu ekonomiler, yeterince güçlü olmamaları, ekonomik sistemin spekülatif hareketlere oldukça açık olması, siyaset kurumunun sağlıklı işlememesi ya da sürekli sorun üretmesi, sosyo-kültürel yapıdaki farklılıkların iç çatışmalar haline dönüşmesi ve bu çatışmaların ise ekonomi üzerinde büyük bir yük meydana getirerek kaynakların verimli olmayan alanlara kayması ile sonuçlanan bir krizle karşı karşıya kalmaktadırlar⁷⁵.

Birbirinden farklı niteliklere sahip ekonomik krizlerin sonucu daha önce de belirtildiği gibi siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan yıkıcı olmalarıdır. Artık günümüzde, bu sonuçlara maruz kalan sadece ekonomik kriz yaşayan ülke olmamakta diğer ülkeler de ekonomik krizden olumsuz biçimde etkilenmektedirler.

⁷⁴ Gülsün Gürkan Yay, “1990’lı Yıllardaki Finansal Krizler ve Türkiye Krizi”, *Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Krizler Özel Sayısı II*, Y.7, S.42, 2001, s.1236.

⁷⁵ Eroğlu v.d., a.g.e., s.101-102.

3. Kriz Ekonomileri ve IMF

1980 sonrası gelişmekte olan pek çok ülke sermaye hesaplarını serbestleştirdi. Böylelikle tüm dünya finansal serbestleşme yaşamış ve uluslararası sermayenin dolaşım kabiliyeti ve hızı artmıştır. 1990'larda ise iletişim alanındaki ilerlemeler, bilgi erişiminin kolaylaşmasını sağlayan küreselleşme olgusu ile birlikte dünya mali piyasalarının birbirine bağımlılığı artmıştır. Günümüzde mali piyasalar 24 saat açık hale gelmişlerdir. Bu tür bir iletişimin ve mali entegrasyonun yanında yeni finansal araçların ve işlemlerin ortaya çıkması ve yaygınlaşması uluslararası kredi sistemini genişletmiştir. Uluslararası kredi sisteminin genişlemesi süreci yanında, spekülâtif sermaye hareketleri artarak balonların meydana gelip patlayabileceği mali piyasalar doğmuştur.

Bütün bu gelişmeler sonucunda 1990'ların başından itibaren spekülâtif sermaye hareketlerinin yöneldiği ülkelerde, ki bu ülkeler alt yapı eksikliklerine rağmen finansal serbestleşmeyi hızlı biçimde yapmış gelişmekte olan ülkelerdir, finansal alanda ve bankacılık alanında yaşanmış ağır krizler görülmüştür. Aynı dönemde ödemeler bilançosundan kaynaklanan krizler de finansal krizlerle iç içe yaşanmıştır. Yaşanan ekonomik krizlerden kurtulmak amacıyla pek çok ülke IMF'ye ve IMF tarafından hazırlanan ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik istikrar programlarına yönelmiştir. IMF kaynaklarından yararlanmak isteyen bu ülkeler, daha önce bahsedildiği üzere, kuru dalgalandırma ile reel devalüasyon, faiz oranlarını yüksek tutma, kamu harcamalarında kesintiye gitme, hızlandırılmış özelleştirme ile banka operasyonlarını içeren IMF tipi istikrar programlarını uygulamışlardır. Belirtilmesi gereken önemli bir nokta, pek çok kriz ekonomisinin krize girdikleri zamanda uygulamakta oldukları ekonomik programların da IMF destekli programlar olduğudur. Bunun en iyi örnekleri; Meksika, Arjantin ve Türkiye olarak verilebilir.

Hutchison ve Noy tarafından 1952-1999 yıllarını kapsayan bir araştırma doğrultusunda IMF destekli istikrar programlarını uygulayan ülke grupları Tablo-1'de verilmiştir.

Tablo-1: Onaylanan Programlar⁷⁶ (1952-1999)

	Kısa Dönemli Programlar		Uzun Dönemli	Ülke Başına
	SBD	GFK	Programlar	Düşen Program Sayısı
Latin Amerika	284	22	11	11.7
Asya	101	09	13	6.8
Orta Doğu	33	04	00	5.3
Afrika	229	17	72	7.2
Diğer	113	05	04	3.2
Toplam	760	57	100	6.8

KAYNAK: Michael M. Hutchison & Ilan Noy, "Macroeconomic effects of IMF-sponsored programs in Latin America: output costs, program decidivism and the vicious cycle of failed stabilizations", *Journal of International Money and Finance*, Vol.22, 2003, s.995.

Çalışma kapsamına Latin Amerika Krizlerinin alınmasının temel nedeni; Latin Amerika Ülkelerinin IMF kredileri ve IMF destekli istikrar programlarını en çok uygulayan ülkeler olması ve 1990 sonrası yaşanan ekonomik kriz türlerine özellikle Meksika ve Arjantin kriz ekonomilerinin örnek olmasıdır. Asya Krizi ve bu krizi yaşayan Endonezya ile Güney Kore'nin örnek olarak seçilmesinin nedeni ise, son yüzyılda yaşanmış en kapsamlı ve etkisinin tüm dünyada hissedildiği bir kriz olmasından kaynaklanmaktadır.

a. Latin Amerika Krizleri

Latin Amerika Ülkeleri yıllar boyunca bütünüyle döviz krizleriyle, banka iflaslarıyla, hiper enflasyon olgusuyla ve diğer tüm parasal kriz türleriyle karşı karşıya kalmışlardır. Halk desteği zayıf hükümetlerin sonu darbelerle gelmiş ya da halk desteğini kazanmaya yönelik ucuz ekonomi politikaları uygulanmıştır. Bu tür programların finansmanına sıra gelince ya ödemeler dengesi krizi ya da borçlarını ödeyememe krizi sonunda ise bir ekonomik krizle yan yana giden hiper enflasyon süreci baş göstermekteydi. Tüm Latin Amerika Ülkelerinin temel karakteristiği anlatılanlar biçiminde özetlenebilir. Ayrıca, Latin Amerika'da yüksek enflasyon oranlarının yanında istikrarsız ve başarısız para ve maliye politikası uygulamaları da bu bölgeyi tanımlayıcı ve ayırıcı özelliklerdendir.

Bu bölgede özellikle 1990'lardan sonra sermayenin ülkelere giriş-çıkış üzerindeki engellerin kaldırılması ve alt yapısı eksik serbestleşme doğrultusunda finansal niteliklere sahip krizler ve ödemeler dengesine dayanan döviz (ya da para) krizlerinin meydana gelme hızı yükselmiştir. Bu içeriğe sahip kriz ekonomilerinin başında Meksika ve Arjantin gelmektedir. 1994 Meksika Krizi (Tekila Krizi) ve

⁷⁶ Tüm IMF programları 1952-1999 dönemlerini kapsamaktadır. Kısa dönemli programlara Stand-By Düzenlemeleri(SBD), Genişletilmiş Stand-By Düzenlemeleri ve Genişletilmiş Fon Kolaylığı(GFK) dahildir. Uzun dönemli programlara Yapısal Uyum Kolaylığı ve Genişletilmiş Yapısal Uyum Kolaylıkları dahildir.

Arjantin’de yaşanan Konvertibilite Planı (KP) sonrası kriz incelemeye değer niteliklere sahiptir. Her iki krizin ortak niteliği, ani kısa dönemli sermaye çıkışlarından meydana gelmeleridir. Her iki ülkenin de ekonomik istikrarı sağlamayı amaçlayan programları IMF tarafından desteklenmesi çalışmanın amacı bakımından dikkate değer örnekler olması açısından önemlidir.

Bu bölümde, Meksika ve Arjantin ekonomilerinde uygulamaya konulan istikrar programları, yaşadıkları krizler ve sonuçları temel ekonomik göstergelerle ele alınmıştır.

aa) Meksika

1980’lerin başında ve özellikle 1982 yılında yaşanan borç krizi Meksika ekonomisine ağır bir darbe vurmuştur. Bu tarihlerden ve yaşanan borç krizinin ardından Meksika, üç yıllık bir istikrar programı uygulamış ancak durgunluk ekonomiye hakim olmuştur. İkinci kriz, 1985 yılında yaşanmış ve ardından kısıtlayıcı önlemler yerine dünya ile ekonomik uyumu sağlayıcı yapısal reform süreçlerine yönelimin kaçınılmaz olduğu kabul edilmiştir⁷⁷. Bu kabul edişin temelinde, WU yatmaktadır. WU’ya göre, büyüme, en iyi şekilde sağlam bütçeler, düşük enflasyon, kuralsızlaştırılmış piyasalar ve serbest ticaretle olmalıydı⁷⁸. Bu doğrultuda Başkan Miguel de la Madrid, Meksika ticaretini radikal bir biçimde serbestleştirmeye yönelik; gümrük tarifelerini indirdi ve hükümet lisansı gerektiren ithalat mallarının kapsamı büyük ölçüde azalttı. Özelleştirme çalışmaları başlatıldı ve yatırımcıların mülk edinmesinin önündeki yasal kısıtlar gevşek hale getirildi. Meksika’da yaşanan radikal dönüşümün son parçası 1988 seçimleri olmuştur. Bu seçimlerde (Meksika’da tek partili seçimin mevcut olduğu dönem) daha reformist niteliklere sahip halef Carlos Salinas de Gortori seçildi. IMF, DB ve ABD Hazinesi’nin ortaklaşa hazırladığı ve Salinas’ın 1988 Aralık ayında ilan ettiği “İstikrar ve Ekonomik Büyüme Anlaşması” adlı istikrar programı Meksika’da yürürlüğe girmiştir⁷⁹. Meksika da diğer Latin Amerika Ülkeleri gibi borç ve ödemeler dengesi krizi yaşayan ve bunun sonucunda dış finansal destek sağlanması koşuluyla istikrar programları uygulayan tipik bir Latin Amerika Ülkesidir. Dış finansal desteği

⁷⁷ Eliot Kalter & Armando Ribas, “The 1994 Mexican Economic Crisis: The Role of Government Expenditure and Relative Prices”, IMF Working Paper Series, WP No.99/160, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99160.pdf>>, (05.05.2003), s.3.

⁷⁸ Paul Krugman, *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü*, Literatür Yayıncılık (Çev. Neşenur Domaniç), 2.Basım, İstanbul, 2001, s.43.

⁷⁹ Sudi Apak, *Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1993, s.88.

sağlayanların başında IMF, DB ve ABD gelmektedir. ABD'nin destek vermesinin nedeni, Meksika'nın NAFTA üyesi ve ticari ilişkilerde ABD ile yoğunluk yaşamasından kaynaklanmaktadır. 1988 yılına gelene kadar Latin Amerika'nın geleneksel kriz dönemleri yaşanmış ve istikrar programı son çare olarak Meksika ekonomisine uygulanmıştır. Salinas başkanlığında IMF ile oluşturulan programın önlem ve nitelikleri şunlardır: Sıkı bütçe ve para politikası, kronikleşen enflasyonla mücadele için toplumsal uzlaşmaya dayanan gelirler politikası, hedef enflasyona göre ayarlanacak kur ve kamu ürün fiyatları, yeni sözleşmelerde geçmiş enflasyon yerine gelecek için hedeflenen enflasyonun dikkate alınması. Meksika istikrar programının temel noktası, mali sınırlamaların yanında nominal döviz kurunun dolarla bağlantılı olarak dondurulmasıdır. Altuğ'un da belirttiği üzere "... Meksika istikrar programı enflasyonist beklentileri tedavi eden ve ataleti kıran nominal ankorları ve sosyal ayarlamaları sağlayan gelirler politikalarını içeren heterodoks ve ortodoks özelliklere sahiptir...⁸⁰".

Arjantin ve Brezilya'ya göre maliye ve para politikası önlemlerini daha sıkı biçimde sürdüren Meksika, 1989 yılından itibaren reel büyümeye geçerek ekonomi istikrara kavuştu. Özellikle 1990'ların başında ekonomisi diğer Latin Amerika Ülkelerine göre iyi durumdaydı. 1990-91 yıllarındaki Körfez Krizi'nden kaynaklanan petrol fiyatlarındaki artış, Meksika ekonomisinin büyümesine katkıda bulunan bir etkidir. Ayrıca, kapsamlı bir vergi reformuyla vergi oranları indirilmiş; ancak, vergi tabanı genişletilerek vergi vermeyen geniş bir potansiyel mükellef kitlesi kayıt altına alınmıştır. Sonuçta, 1989-1990 yılları arasında vergi veren kişi sayısında %76 oranında bir artış sağlanmıştır. Programın uygulamaya koyulduğu Aralık ayında %180 oranındaki enflasyon rakamı heterodoks ve ortodoks istikrar önlemleri karması ile birlikte 1989 yılında %20'ye inmiş 1993 yılına gelindiğinde ise, %9.8 dolaylarında gerçekleşmiştir⁸¹. 1994 yılına kadar programdan beklenen istikrarı sağlama hedefi gerçekleşmiştir. Anılan dönemde ise, daha önce yaşanmış krizlerden farklı olarak yüksek enflasyonun neden olmadığı ve Meksika'yı derinden sarsan finansal bir kaos yaşanmıştır. Meydana gelen 1994 Meksika Krizi, makro ekonomik dengelerin aşırı bozulmasından ötürü değil yurtiçi ve yurtdışı nedenlere bağlı, farklı boyutlara sahip

⁸⁰ Altuğ, a.g.e., s.221. ; Mario I. Blejer & Graciana Del Castillo, "Déjà Vu All Over Again?: The Mexican Crisis and the Stabilization of Uruguay in the 1970s", *World Development*, Vol.26, No.3, 1998, s.449.

⁸¹ Metin Toprak, *Küreselleşme ve Kriz Türkiye ve Dünya Deneyimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s.143.

finansal bir krizden ötürü oluşmuştur⁸². Cari açıklar hem Meksika'da yaşanan Tekila Krizi'nin hem de hızlı sermaye giriş-çıkışlarının neden olduğu diğer krizlerin temelini oluşturacak niteliğe sahiptir. Yentürk'e göre: "... Sermaye girişlerindeki artış cari açığın artmasına olanak vermektedir. Çünkü, sermaye girişlerinin yükselmesi sonucu bir yanda döviz bulunabilirliği bir kısıt olmaktan çıkmakta, diğer yanda ise yerli paranın değerlendirilmesi nedeniyle ihraç mallarının fiyatı uluslararası fiyatlara göre yükselmekte, ithalat malları ise ucuzlamaktadır. Ayrıca, spekülasyon karakterli, kısa dönemli sermaye girişine dayalı kamu borçlarının artması, kamu faiz ödemelerini artırarak kamu açığının artmasında rol oynamaktadır. Bu gelişme faiz oranlarını yükseltmekte ve birincil fazla veren ülkelerde bile giderek artan kamu açığının ve faiz oranlarının tekrar yükselmesine yol açan bir kısır döngüyü oluşturmaktadır..."⁸³

1994 Meksika Krizi'ne götüren gelişmeleri özetlemek gerekirse; 1990-93 döneminde 91 milyar dolarlık sermaye girişi olmuştur. Sermaye girişlerinin büyük bir bölümü portföy yatırımlarına yöneliktir. Bir diğer deyişle, spekülasyon karakterli, kısa dönemli sermaye girişleri yaşanmıştır. Bu gelişmenin yanı sıra, kontrollü kur rejiminin uygulanmasından kaynaklanan Peso'daki reel değerlendirilme, ticaretin serbestleşmesi ve tarifelerin düşmesiyle ithalatın arttığı, ihracatın azaldığı görülmüştür. Tablo-2'de cari açık durumu gösterilmektedir. 1990 yılında 7.4 milyar dolar iken krizin patlak verdiği 1994 yılında ise 29.6 milyar dolara ulaşmıştır. İç dengeyi bozucu bir diğer etken ise, kamu finansman baskısının hissedilmeye başlanmasıdır. Bu baskılar nedeniyle hükümet ulusal ve uluslararası düzeyde kredibilitelerini artırabilmek için iç borçlanma stratejisinde bir değişiklik yaparak dolara endeksli bono (Tesobono) satmaya başlamıştır. Kamunun dolar cinsinden iç borç stokunda artış başlamış ve özellikle Nisan-Kasım 1994 döneminde toplam borcun %50'si Tesobono'lara dönüşmüştü. Bu bir çeşit takas işlemi olarak da kabul edilebilir. Bu tür bonoların daha cazip olması ve toplumsal güvensizliğin yayılması neticesinde ise, nominal faiz oranları artmaya başlamıştır. Meydana gelen panik ortamında Merkez Bankası piyasalara müdahale etmesine karşın krizin derinliği artmıştır. Krizi tetikleyen bir başka iç etken ise, 1994 yılının seçim yılı olması kamu harcamalarında artışın gözlenmesidir. Ayrıca, politik istikrarsızlıklar, 1994 yılındaki Chiapas Bölgesi'ndeki Zapatista Ayaklanması ve başkan adayları Luis Donaldo

⁸² Bahçeci, a.g.e., s.50.

⁸³ Nurhan Yentürk, *Körlerin Yürüyüşü Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No. 46, 1. Baskı, İstanbul, s.238.

Colosio'nun Mart ayında suikast sonucunda öldürülmesi toplumsal kaosu da başlatmıştır. Son dönemlerde, serbest hale gelmiş yurtiçi finansal sistemin yetersiz regülasyon ve denetim de iç dengesizlik nedeni olarak öne sürülmektedir⁸⁴.

Tablo-2: Temel Ekonomik Göstergeler, Meksika (1990-2000)

Göstergeler	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nüfus (1000 kişi)	83226	89571	91145	92712	94275	95830	97367	98881
İşsizlik(%)	---	4	7	3,7	2,6	2,3	1,7	1,6
GSYİH (milyon peso)	694.872	1.311.660	1.230.770	1.294.200	1.381.840	1.451.350	1.503.930	1.602.710
GSYİH Değişim Oranı (%)	5,1	4,4	-6,1	5,4	6,8	5,1	3,7	6,5
Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	-7.451	-29.662	-1.576	-2.330	-7.448	-15.726	-14.012	-18.191
Dış Borçların GSYİH'ya Oranı(%)	---	33,9	59,0	49,6	38,2	38,4	34,6	30,0
Enflasyon Oranları(%)	26,7	7,0	35,1	34,4	20,6	16,0	16,6	9,5

KAYNAK: International Financial Statistics(IFS) ; Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2000, s.68,173, 478-479. ; Yentürk, a.g.e, s.239. ; Toprak, a.g.e., s.138-141.

Dış etkenler de krizin oluşumunda etkili olmuştur. Gelişmiş ülkelerde ve ABD'de ekonomik koşulların iyileşmesinin yansıması olarak reel faiz oranlarının artışa geçmesi sonucu Meksika'ya gelen portföy yatırımlarının ülkeden çıkması, sermaye çıkışlarıyla birlikte rezervlerin azalması, devalüasyon beklentileri ve tartışmaları yapılırken uygulamaya geçirilen küçük çaplı devalüasyonun çözüm olmaması, belirsizliğin artmasıyla birlikte Tesobono sahipleri hükümetin likidite krizine gireceğini düşünerek ve sürü psikolojisiyle ellerindeki bonoları satmaya başlamaları dış etkenler olarak sıralanabilir. Aralık 1994'ün ilk haftalarında peso yaklaşık %20 değer kaybetmiş, dolar cinsinden iç borç stoku artmış, Tesobono'ların hızla nakde çevrilmesi hükümetin likiditesiz kalmasına neden olmuştur. Yaşanan kriz ortamındaki büyük rezerv kayıplarına daha fazla dayanamayan Meksika Hükümeti (1994 başında 29 milyar dolar, Nisan-Ekim aylarında 16 milyar dolar ve Aralık ayında 6 milyar dolara inen bir döviz rezerv hareketi gerçekleşmiştir), uygulamaya koyduğu istikrar programını yürürlükten kaldırarak Aralık ayının sonlarına doğru döviz kurunu dalgalanmaya bırakmış ve Peso'yu da %40 oranında devalüe etmiştir. Tüm etkenlere ek olarak IMF'nin bu ülkedeki riskli bankaları kurtaracağına dair inanıştan kaynaklanan ahlaki tehlike ve bundan etkilenen bankacılık sektörünün içine girdiği kriz de etkili olmuştur.

⁸⁴ Pablo Bustelo, "Novelties Of Financial Crises In The 1990s And The Search For New Indicators", *Emerging Markets Review-1*, 2000, s.236-237. ; Yentürk, a.g.e., s.241. ; Bahçeci, a.g.e., s.50-51.

Sonuç olarak, 1989 yılında istikrarı sağlama amacıyla uygulamaya konulan IMF, DB ve ABD Hazinesi destekli program 1994 Aralık ayında yaşanan finansal kriz ile birlikte işlevini yitirmiştir. Devalüasyonun ardından 1995 yılında GSYİH %7 küçülmüş, işsizlik oranı da %4'den %7'ye yükselmiştir. Meksika finans sistemi içindeki bankalar, açık pozisyonlarını kapatamamalarından dolayı ödeme güçlüğüne girmişler ve bankaların bir kısmı zarara uğramış bir kısmı da kapanmıştır. Meksika finans krizi 31 Ocak 1995'de başta ABD ve uluslararası kuruluşların yardım yapacakları açıklamalarıyla çözülmeye başlamıştır. IMF ile yeni bir SBD doğrultusunda 18 milyar dolarlık kredi sağlanmış ve ABD'de 50 milyar dolarlık kredi verme taahhüdünde bulunmuştur. Meksika Krizi sonrası gerçekleştirilen yardımlara yönelik Chossudovsky'nin değerlendirmesi de çok dikkat çekici olmuştur. Chossudovsky'ye göre; "...1995 Meksika mali krizini izleyen belirsizlik döneminde hiçbir şey çözülmüdü: ABD Hazinesi, IMF ve BIS'in desteklediği kurtarma paketinin en önemli hedefi Meksika'nın uluslararası kredi veren bankalar ve mali kurumlara dönük borç servisi yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktı. Meksika ekonomisi, çok daha derin bir siyasal ve toplumsal çatlama yolu açacak şekilde kötürüm bırakıldı..."⁸⁵ Bu tür eleştirileri IMF 1990 sonrası yaşanan finansal krizler sonrası ağır bir şekilde almıştır.

ab) Arjantin

1980 sonrası oluşan ekonomik krizlerden etkilenen ülkeler arasında IMF tipi istikrar programlarını tam anlamıyla uygulayanlar da yer almaktadır. IMF politikalarını izleme konusunda en başarılı olan ülkelerin başında ise Arjantin gelmektedir. 1990-2001 yılları arasında sırasıyla 1990, 1995 ve 2001 ekonomik krizlerini yaşayan ülke Türkiye ile benzer ekonomik sorunlar ve gelişimler yaşadığı için de pek çok bilimsel çalışmaya konu olmuştur. Arjantin'i diğer kriz ekonomilerinden farklı kılan niteliğini Mussa gözler önüne sermektedir. Mussa'ya göre; "...Arjantin, IMF'nin olağandışı büyük finansal destek verdiği diğer pek çok ülkeden farklıdır. Arjantin neredeyse sürekli olarak bütün 1990'lı yıllar boyunca IMF destekli bir programın himayesi ve yakın gözetimi altında işlerini yürüttü. Buna karşılık, IMF'nin olağandışı büyük finansal destek sağladığı diğer ülkelerde (1995'de Meksika; Asya Krizinde Endonezya, G.Kore

⁸⁵ Michel Chossudovsky, *Yoksulluğun Küreselleşmesi IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İç Yüzü*, Çev. Neşenur Domaniç, Yayın No.41, 1. Basım, İstanbul, 1998, s.23.

ve Tayland; 1998 sonu ve 1999 başındaki krizde Brezilya), IMF destekli bir program ancak krizin patlamasından sonra başlatıldı...⁸⁶”

Arjantin'in yaşadığı krizi değerlendirirken 1990-2001 yılları arasında uygulanan IMF tipi istikrar programı niteliğine sahip “Konvertibilite Planı (KP)”nın temel özellikleri, bu dönem boyunca meydana gelen krizler ve IMF ile olan ilişkiler ele alınmıştır. Arjantin’i KP istikrar programı uygulamasına götüren gelişmelere kısaca göz atılması gerekli bir unsurdur. 1985 yılında, Alfonsin Hükümeti yüksek vergiler, devalüasyon, yeni para reformu ve dış borçlara dayalı “Austral Planı (AP)” adıyla istikrar programını uygulamaya koymuştur. AP’nin uygulandığı 1985-89 aralığında, enflasyonun düşürülmesi hedefinin aksine tekrar üç haneli olmuş ve program başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Diğer ara istikrar programlarının ardından 1989’da Carlos Menem Dönemi başlamıştır. Menem Hükümeti ekonomik istikrarın yeniden sağlanması amacıyla “Bonex Planı”nı yürürlüğe koymuştur. Ancak 1989-90 yılları arasında hiçbir düzelme gerçekleştirilememiştir. Bu olumsuzluğa ek olarak, 1989 yılı enflasyonu hiperenflasyona dönüşerek %5000, üretimde ise %7 daralma ve iyice değersizleşen ulusal para birimi şeklinde krizin daha da derinleşmesine neden olan istikrarsız bir yapı oluşmuştur⁸⁷.

aba) Konvertibilite Planı ve Nitelikleri

Mevcut olumsuzlukların önüne geçilmesi ve bozulan istikrarın yeniden sağlanması amacıyla ekonomi bakanı Domingo Cavallo tarafından oluşturulan KP Nisan 1991’de ilan edilmiştir. Meksika’nın uyguladığı programdan bile daha radikal önlemler içeren Cavallo yönetimi ve IMF desteği ile hazırlanan KP’nin temel nitelikleri aşağıdaki gibidir⁸⁸:

- Yerel para Peso ile ABD Dolar’ı arasındaki paritenin sabitlenmesi,
- Para basımının uluslararası rezervlerdeki net değişime bağlanması,
- Merkez Bankası’nın kamuya kredi açmasının kanunla yasaklanması,

⁸⁶ Michael Mussa, *Arjantin ve IMF: Zaferden Trajediye*, Yeni Hayat Kütüphanesi(Çev. İ. Halit Elçi), Yayın No.5, 1. Basım, İstanbul, 2003, s.33.

⁸⁷ Manuel Pastor Jr. & Carol Wise, “Stabilization and its Discontents: Argentina’s Economic Restructuring in the 1990s”, *World Development*, Vol.27, No.3, 1999, s.479. ; İrfan Kalaycı, “IMF Kışkıracısından Arjantin Ekonomisi: Bir Çöküşün Arkaplanı ve Türkiye İçin Bazı Dersler”, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Y.18, Şubat 2003, s.70.

⁸⁸ E. Alpan İnan, “Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi”, *Bankacılar Dergisi*, Y.13, S.42, 2002, s.58. ; Finn E. Kydland & Carlos E.J.M. Zarazaga, “Argentina’s Lost Decade”, *Review of Economic Dynamics*, Vol.5, 2002, s.154.

- Kamu maliyesi alanında disiplinin sağlanması ve sürdürülebilmesi için siyasi çevrelerle uzlaşma sağlanması,
- Yapısal reformlar ve özelleştirmeye hız verilmesi.

KP'nin en çarpıcı noktası, para reformuydu. Ülkenin enflasyon tarihini kesin olarak sonlandırmak için Para Kurulu sistemi getirilmiştir. Böylece, ülkenin ulusal parası dolara sabitlenmiş, dolar çıkışlarının para arzında bir daralma ile sonuçlanması şeklinde işleyen bir sisteme geçilmiştir. Ayrıca kapsamlı reform paketinde, sermaye piyasasının ve dış ticaretin serbestleştirilmesi, ulusal ve yabancı sermayeye eşit koşulların uygulanması ve ulusal piyasaların deregüle edilmesine yönelik önlemlere de yer verilmiştir⁸⁹.

abb) Konvertibilite Planı Çerçevesinde Ekonomik Gelişmeler ve Krizler

Arjantin'in 1991-2001 yılları arasında yaşadığı ekonomik gelişmeleri ve krizleri iki alt başlık altında incelemek etki, neden ve sonuçları daha açık bir biçimde değerlendirebilmek için gerekli bir ayırmadır. Dolayısıyla, Arjantin ekonomisi, 1991-1996 ve 1997-2001 dönemsel ayırımına tabi tutularak incelenmiştir.

abba) 1991-1996 Dönemi

1991 yılında uygulamaya konulan KP'nin 1991-93 yılları arasındaki ekonomik sonuçları oldukça tatmin ediciydi. Plan dahilinde uygulanan para ve maliye politikalarının büyüme üzerindeki etkileri olumlu olarak gerçekleşti. Planın ilk iki yılında ılımlı bir büyüme elde edilmiştir. Tıpkı 1989-1994 yılları arasında Meksika'da olduğu gibi, döviz kuru sabitlenmiştir. Kurlar ve enflasyon oranı istikrarlı bir hale gelmiştir. Mayıs 1991'de enflasyon %2 oranında gerçekleşirken, 1992 yılı boyunca aylık ortalama %1,5'den az ve 1994'e gelindiğinde yıllık enflasyon %4,5 oranından daha az gerçekleşmiştir⁹⁰. Anılan dönemde, bütçe açığını kapatmak için yeni bir vergi sistemi hazırlanmış, kamu harcamalarına ciddi kısıtlar getirilmiş, özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş (özelleştirmeye birlikte kamu işletmelerinde çalışan sayısı yaklaşık 40.000 kişi civarında azaltılmıştır) ve faiz dışı bütçe fazlası verilmiştir. Bunların yanında diğer yapısal reformlara da yer verilmiştir. Kamunun yeniden yapılandırılması, ticaretin serbestleştirilmesi, finans piyasalarında reform, emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden oluşturulması ve eyalet bütçelerinin finansmanı

⁸⁹ Roberto Frenkel, "Arjantin: On-Yıllık Bir Konvertibilite Rejiminin Hikayesi", *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Y.17, Haziran 2002, s.14.

⁹⁰ Pastor Jr. v.d., a.g.m., s.479.

konusunda çeşitli reformlar başlatılmıştır. IMF ile imzalanan SBD sonucu sağlanan 780 milyon SDR yardım ile bu çabalar desteklenmiştir. KDV oranı %15,6'dan %18'e yükseltilmiş, ayrıca bazı hizmetler ve tarımla ilgili KDV kapsamı genişletilmiştir. Eyaletler arası yapılan bir anlaşma ile vergi gelirlerinden daha yüksek bir payın sosyal güvenlik sisteminin finansmanı için ayrılmasına karar verilmiştir. Bu kararlar sonucunda Arjantin'e yüksek sermaye girişi gerçekleşmiş ve uluslararası kredi kuruluşlarınca itibarı iade edilmiştir⁹¹.

Başlangıç olarak Para Kurulu'na dayalı KP'nin sonuçları IMF'nin bile tahmininden daha da iyi gerçekleşmiş ve iyimser bir hava oluşmuştur. Ancak oluşan iyimserlik 1993 sonrasındaki gelişmelerle bozulmaya başlamıştır. 1991 sonrası hızla sağlanan istikrar ve yapısal reformlar sonucu ekonomi 1997 yılına kadar yıllık ortalama %6 oranında büyümüştür. Bu dönem boyunca elbette ki küçük çapta resesyonlar (ya da krizler) yaşanmıştır. Bunlardan en önemlisi ve belki de KP'nin ilk depremi, 1995 yılının başlarında etkisini hissettirmeye başlayan Meksika Krizi'dir. 1994 sonlarına doğru paranın değerindeki yükselişten ötürü bazı yatırımcı ve analistler Arjantin'e kaygı ile yaklaşmaktaydılar. Paranın değerlendirilmesi ekonomik ve ticari dengelerde kendini hissettirmekteydi. Genellikle ihracat fazlası veren ülke, döviz kurundaki değişim ve talepteki artış ile birlikte ithalatın artması neticesinde 1990-94 yılları arasındaki ticaret dengesi 8.6 milyar dolar fazladan ortalama 4.2 milyar dolar açığa (GSYİH'nın yaklaşık olarak %7'sine denk gelmekte) dönüştü⁹². Ticaret dengesini bozucu nitelikteki açığın bir diğer önemli nedeni ise 1980'li yılların başında alınan dış borçların faiz ödemeleridir. Faiz ödemeleri 1990'lı yıllarda ödemeler bilançosunun en sorunlu noktasını oluşturmaktaydı. Arjantin ekonomisinde 1991-1996 yılları arasındaki ilk iki yıllık dönemdeki olumlu gelişmelere rağmen aynı dönemde Meksika ve Türkiye ekonomilerinde görülen her türlü kriz yaratıcı dengesizlik Arjantin'de de bulunmaktaydı: cari açığın üzerinde sermaye girişi, reel döviz kurunda değerlendirme, dolarlaşma, dış ticaret açığı, yurtiçi tasarruflarda düşüş ve tüketim patlaması. Bu dengesizliklere siyasi çekişmeler ve yolsuzluklar da eklenince 1995 yılında ekonominin iç dengesi istikrarsız hal almaya başlamıştır. Aynı dönemde dünya ekonomisini saran Meksika ve Türkiye'de de kendini gösteren kriz ve devalüasyon bozulan iç dengeye

⁹¹ Ziya Öniş, "Neo-Liberal Küreselleşmenin Sınırları: Türkiye Açısından Arjantin Krizi ve IMF'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış", *İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar*(Der. Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s.509. ; Yentürk, a.g.e., s.211. ; Bahçeci, a.g.e., s.61.

⁹² Pastor Jr. v.d., a.g.m., s.480.

ilave olarak Latin Amerika Ülkelerini terk etmesiyle sonuçlanan yoğun sermaye çıkışları dış dengeyi de olumsuz etkilemiştir. Meksika Krizi ile birlikte ülkeye giren spekülasyon amaçlı portföy yatırımları çıkış yapmıştır. Tablo-3'e bakıldığında 1995 yılı GSYİH'daki daralma ve işsizlik rakamlarındaki seyir krizin boyutunu göstermesi bakımından önemlidir.

Tablo-3'de yer alan son üç sütun yani, 1994, 1995 ve 1996 yıllarına ait veriler 1991-1996 döneminin ikinci yarısında Meksika ve Türkiye'de yaşanan krizlerin özellikle Meksika finans krizinin olumsuzluklarının değerlendirilmesi açısından önemlidir. 1990'lar sonrası dönem, gelişmekte olan (ya da yükselen) piyasaların birbirleriyle entegrasyon içinde olmaları kriz yaşayan ülkenin yanında diğer ülkelerin de aynı krizden etkilendiği dönemler olmuştur. Artık, krizin etkisi, kapsamı ve nedenleri değişmiş küresel bazda krizler oluşmaya başlamıştır.

Tablo-3: Temel Ekonomik Göstergeler, Arjantin (1990-1996)

Göstergeler	1990	1994	1995	1996
Nüfus(1000 kişi)	32527	34318	34768	35220
İşsizlik(%)	---	12,0	16,0	16,6
GSYİH(milyon peso)	285,000	250.308	243.186	256.626
GSYİH Değişim Oranı(%)	-2,0	5,8	-2,8	5,5
Cari İşlemler Dengesi(milyon dolar)	4.552	-10.949	-4.938	-6.468
Dış Borçların GSYİH'ya Oranı(%)	27,3	33,3	38,2	40,3
Enflasyon Oranları(%)	2314	4,2	3,5	0,2

KAYNAK: IFS; Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2000, s.68,173, 478-479. ; Bahçeci, a.g.e., s.57. ; Toprak, a.g.e., s.138-141. ; Serin v.d., a.g.m., s.4.

abb) 1997-2001 Dönemi

1991-1996 döneminin en belirgin niteliği, 1995 yılında Meksika Krizi'nin ortaya çıkmasıdır. 1995 yılındaki krizle birlikte %2,8 küçülen Arjantin ekonomisi 1996, 1997 ve 1998 yıllarında kendini hızla toparlamıştır. Büyüme oranı bu yıllarda sırasıyla, %5,5, %8 ve %3,8 olarak gerçekleşmiştir (bkz. Tablo-3 ve 4). Meksika krizinden sonra Arjantin uyguladığı KP'den hiçbir ödün vermeden yoluna devam etme kararı alması, 1998'in ikinci yarısından itibaren ekonomide iç dengesizlikler ve buna yardımcı olan dış olumsuzlukların görülmesine neden olmuştur. Anılan dönemde, işsizlik; 1997 yılında %13,4 iken 2001 yılında %18,1 olarak gerçekleşmiştir. Yaşanan krizin ne kadar derin olduğunun önemli bir göstergesi de resmi işsizlik rakamlarıdır. Bu dönemde yaşanan belli başlı ekonomik gelişmelere değinmek daralma ve yüksek işsizlik ile sonuçlanan krizin kaynaklarını tespit etmek açısından önemlidir.

1991-1996 arası yıllar, sabit kur uygulaması ve yavaş düşen enflasyona bağlı olarak değerli reel döviz kuru, rekabet gücü kaybı, dış ticaret açığı ve yüksek miktarda sermaye girişi, tüketim artışı sonucunda hizmet ve içe dönük sektörlerde yatırım ve büyüme ile birlikte reel sektörün rekabet gücünde azalma şeklinde bir döngünün yaşandığı dönem olmuştur. Özelleştirme programı ilk yıllarda olumlu bir etki yaratmış ancak zaman içinde giderek bir dengesizlik unsuru haline gelmiştir. Arjantin dünya tarihinin en hızlı ve geniş kapsamlı özelleştirmesini yaşamış, 1991-1996 dönemi kapsamında özelleştirmeden elde edilen toplam gelir 14,2 milyar dolara ulaşmıştır. Hükümet için özelleştirme gelirleri süreklilik arz eden bir gelir kaynağı olmamıştır. 1990'ların ortalarında Arjantin'de özelleştirilebilecek tüm varlıklar özelleştirilmişti. Bu olayın iki sonucu olmuştur; ilki, Arjantin için önemli miktarda uzun vadeli doğrudan yabancı yatırım çekme olanağı büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Böyle bir ortamda sermaye girişlerinin tekrar üst seviyelerde korunabilmesi için spekülasyon içeren kısa vadeli portföy yatırımlarına başvurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. İkincisi, geniş çaplı özelleştirme gelirleri olmadan kamu kesimi dengesinin sağlanması giderek olanaksız hale gelmiştir. 1997 sonrası dönemde doğrudan yabancı yatırımlar devletin özelleştirilecek varlıklarının azalmasıyla birlikte yavaşlansa da IMF tarafından desteklenen dolar üzerinden piyasaya sürülen Arjantin tahvillerinde yaşanan yoğun satışlar neticesinde portföy sermayesinin girişi yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir. Ancak, Meksika Krizi sonrası Arjantin'in krize girmesini engellemede acil olarak ek kredi sağlamıştır. Böylece Arjantin krizden derin bir biçimde etkilenmemiştir. 1998 Brezilya Krizi'nin ardından özel sermaye girişlerini ve ekonominin canlı kalmasını bu önlemler de sağlayamamıştır. Sonuçta, ekonomik dengesizliğin boyutları giderek artmış ve mevcut IMF destekli yöntem arzu edilmeyen bir sonuca ulaşmıştır⁹³. Bu dönemde, gözlenen büyüme dış borç ve özelleştirme gelirleri ile finanse edilen talep ağırlıklı yapay bir büyüme modeliydi. Özellikle ithalat kaynaklı tüketim bu dönemde büyük ağırlık kazanmış, ithalatın GSYİH'ya oranında da ciddi bir artış sağlanmıştır. Şöyle ki; 1990 yılında bu oran %12,6 iken 1998'de %23,3 ve 2000 yılında %22,2 olarak gerçekleşmiştir. İthalatın hızla arttığı, ihracatın ise aynı ölçülerde artış gösteremediği bir ortamda, dış ticaret dengesinin giderek bozulması ciddi tehlike sinyalleri vermeye başlamıştır. Arjantin, Meksika Krizi'nin olumsuz etkilerinden kendisini korumayı

⁹³ Öniş, a.g.m., s.513.

başarmıştır. Ancak, uyguladığı KP'de çatlaklar oluşmaya başlamıştı. Dolayısıyla, aynı başarıyı 1997 Asya Krizi ve ardından 1998 komşusu Brezilya'da oluşan krizi atlattırda o kadar da şanslı değildi. Peso üzerindeki kısıtlamaların devam ettiği bir ortamda dış borç sorunu oluşmaya başlamıştı. 1999 yılında Brezilya realinin değeri kaybetmesi, Arjantin'in ihracatı Brezilya'ya göre daha pahalı hale gelmesine neden oldu. Arjantin, temel ticaret ortağı olan Brezilya karşısında ciddi bir rekabet gücü kaybına uğradı. Sonuç olarak, dış ticaret dengesinde artan istikrarsızlık Brezilya'nın gerçekleştirdiği devalüasyon sonrasında had safhaya ulaştı. Ekonomik faaliyetlerdeki durgunluk durumu daha da kötüleştirdi. Hızla düşen sanayi faaliyetleri ve ihracat gelirleri, yüksek boyutlarda işsizliğe ve özellikle KOBİ'lerin yoğun bir biçimde iflas etmelerine yol açtı. Milli gelirdeki artışın ciddi boyutlarda azalması kamu gelirlerini ve dolayısıyla kamu finansman dengesini olumsuz yönde etkileyecek duruma geldi.

Ekonominin bozulduğu bir konjonktürde, Arjantin'in borç sorununun boyutları ciddi bir şekilde hissedilmeye başlandı. KP sayesinde, hükümet bütçe açığını yurtiçi ve uluslararası sermaye piyasalarını kullanarak çözüme yoluna gitmişti. Arjantin ekonomisinin on yılın sonunda kendisini içinde bulduğu gerileme süreci, vergi gelirlerindeki çarpıcı düşüşe paralel olarak borç yükünün iyice büyümesine yol açtı. Dış borç alımında ve cari hesaplardaki açığın finanse edilmesinde daha çok dolar üzerinden çıkarılmış olan tahvillerin kullanılması Arjantin'de *Borç Tuzağı* ile sonuçlanmıştır. Kamu ve dış kesimin düzenli bir şekilde açık vermesi sonucu artan finansman ihtiyacının portföy yatırımlarıyla karşılanması Arjantin'in borç yükünü artırmıştır. Durumun giderek kötüleşmesi üzerine IMF ile 3 yıllık bir SBD yapılmış ve bu kapsamda 14 Şubat 2000 tarihinde Fona bir Niyet Mektubu sunulmuştur. Niyet Mektubu'nda üç önemli amaç bulunmaktaydı⁹⁴;

- Kamu maliyesinin düzeltilmesi ve iç borcun azaltılması,
- Bankacılık kesimine yönelik denetim ve gözetim faaliyetinin artırılması,
- İstihdamın artırılarak ekonominin canlandırılması.

IMF'nin 11 milyar dolarlık finansal desteğini içeren program yeterli olmamıştır. 2000'nin sonunda, sermaye piyasalarına girişlerde sorunlar yaşandı ve Arjantin bonolarından kaçışlar hızlandı. Bu olaylardan sonra IMF, hiçbir mali uyum koşulu olmaksızın sarsılan güvenin yeniden sağlanması amacıyla istisnai finansal destek

⁹⁴ Yentürk, a.g.e., s.221-222.

sağladı. Beklenmeyen mali açıklardan değil sabit döviz kuru rejiminden ötürü mali olarak zayıflayan Arjantin'deki krizi idare etmeye çalışan IMF 2001 yılındaki kötü gidişat sonunda 8 milyar dolarlık ek kaynak hazırladı ve esas olarak bütçe açığının sıfırlanması bu kaynağın verilmesi için ulaşılmaması gereken hedef olarak konuldu. Bu hedefe ulaşmak için işsizliğin %15'ler düzeyini geçtiği bir dönemde kamu çalışanları ve emekli maaşlarında %13'lük bir indirim yapıldı. Halkın yoğun tepkisi ve sosyal direnişle karşılaşan bu önlemler Arjantin Krizi'nin daha da hız kazanmasına neden oldu⁹⁵. Fakat, yapılan tüm desteklere rağmen kötü gidişat engellenemedi ve Aralık 2001'de Arjantin Hükümeti tüm banka hesaplarını dondurdu, bankalar iflas etti. Eyaletlerdeki ayaklanmalar başkente yayıldı işyerleri yağmalandı, bankaların altı üstüne getirildi, özellikle yabancılara ait işyerleri saldırıya uğradı. Mussa bu durumu; "...Arjantin için her şeyin ötesinde hazin olan, on yıllık bir istikrar ve reform döneminin böyle trajik biçimde sona ermesidir..."⁹⁶ şeklinde değerlendirmektedir. IMF'de Arjantin'e desteğini kesti. 1991 yılında başlatılan KP tüm bu gelişmeler sonucu Ocak 2002 yılında ortadan kalktı. 2002'nin sonunda ekonomi 1998 yılındaki resesyondan bu yana en büyük küçülmeyi yaşadı ve %20 oranında küçüldü⁹⁷. Kamu maliyesinde disiplinin bir türlü sağlanamaması, işgücü piyasasının esnek olmaması, KP'den zamanında çıkılamaması ve ABD dolarınının 1999-2000 yılları arasındaki aşırı değerlenmesi Arjantin Ekonomisi'nin genel hatlarıyla çöküşünü hazırlayan etkenler oldu.

Tablo-4: Temel Ekonomik Göstergeler, Arjantin (1997-2001)

Göstergeler	1997	1998	1999	2000	2001
Nüfus(1000 kişi)	35672	36125	36578	37032	—
İşsizlik(%)	13,4	12,1	13,5	14,7	18,1
GSYİH(milyon peso)	277.441	288.123	278.369	276.173	263.997
GSYİH Değişim Oranı(%)	8,0	3,8	-3,4	-0,8	-4,7
Cari İşlemler Dengesi(milyon dolar)	-12.036	-14.698	-12.155	-8937	-4.400
Dış Borç Stoku(milyar dolar)	124.9	141.4	144.5	146.3	140.3
Dış Borçların GSYİH'ya Oranı(%)	42,7	47,3	51,0	51,5	52,2
Enflasyon Oranları(%)	0,3	0,7	-1,8	-0,7	-1,5

KAYNAK: IFS ; Mussa, a.g.e., s.139-140. ; IMF, a.g.e., 2003b, s.18. ; Öniş, a.g.m., s.518. ; Calvo v.d., a.g.m., s.15.

⁹⁵ Guillermo A. Calvo, Alejandro Izquierdo & Ernesto Talvi, "Sudden Stops, The Real Exchange Rate And Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons", NBER Working Paper Series, WP No. 9828, <<http://www.nber.org/papers/w9828>>, (05.12.2003), s.5, 31-41.

⁹⁶ Mussa, a.g.e., s.99.

⁹⁷ IMF, The Role Of The IMF In Argentina, 1991-2002, Independent Evaluation Office Report, 2003b, <<http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/arg/070403.pdf>>, (02.02.2004), s.3-4.

b. Asya Krizi: Küresel Ekonomik Kriz

II. Dünya ve Kore Savaşları'nın ardından 1960'larda adeta küllerin arasından başta Japonya olmak üzere diğer Asya ülkeleri doğmuştur. Bu yıllardan itibaren gerçekleşen inanılmaz büyüme hızları 1990'larda "Asya Mucizesi" olarak ders kitaplarına girmiş ve geliştirmekte olan pek çok ülke için kalkınma ve büyüme modellerine örnek oluşturmuştur. 1980'lerdeki ve 1990'ların başında, Japonya, Malezya, Güney Kore, Endonezya ve diğer bölge ülkelerinin yıllık büyüme hızı oranları %9'lar düzeyindeydi. Bu büyüme performansları ABD ve diğer Batılı ülkelerinkinden birkaç kat anlamına gelmekteydi⁹⁸. 1990'ların ortalarından itibaren Asya bölgesinde yolunda gitmeyen bir takım olaylar 1997 Asya Krizi'ne dünya ekonomisini sürüklemiştir. Yaşanan yoğun finansal serbestleşme ve sonucunda spekülasyon portföy yatırımları ve Hedge Fonları ile diğer yeni finansal araçlar 1997 Asya Krizi'ne neden olmuşlardır. Bu krizin pek çok çalışmada irdelenmesinin temel nedeni, küresel bir krize dönüşmesidir. 1998 Rusya, 1999 Brezilya, 2001 Arjantin ve Türkiye Kriz'lerinin tetikleyici faktörlerinden bir tanesi de Asya Krizi olmuştur. Yaşanan Asya Krizi ile birlikte gerçekte bir Asya Mucizesi'nin varlığı tartışmaya açılmıştır. Bu krizde en ağır yarayı Endonezya ve G.Kore ülkeleri almışlardır. Dolayısıyla çalışmada ele alınacak ülkeler de Endonezya ve G.Kore olarak seçilmiştir. Her iki ülkenin de yaşadığı ekonomik gelişmelere, krizin etkilerine ve krize karşı uygulamaya koydukları IMF destekli istikrar programlarının politika araçlarına değinilmiştir.

Asya Krizi, Temmuz 1997 tarihinde Tayland'da ortaya çıkmıştır. 1990'lara kadar Asya ülkeleri yatırımlarını öz kaynaklarıyla finanse etmişlerdir ancak 1990'lı yıllarda batılı ülkelerdeki faiz oranlarının düşüklüğü nedeniyle büyük sermaye Asya'ya yönelmiştir. Yatırımların büyük kısmı bir süre sonra verimsiz ve spekülasyon alanlarda kullanılmaya başlandı. Böyle bir durum söz konusu iken sermaye ve para piyasaları, Japon Yeni'nin değerinin düşmesi ile dengelerini kaybetmişler, Tayland para birim Baht'ın talebi azalmış ve ithalat ödemeleri için ise döviz talebi artmıştır. Baht'ın değerini korumak için ya faiz oranları yükseltilecekti, ki bu yatırımları engelleyecek bir hareketti, ya da her şeyi göze alıp devalüasyona gidilecekti. Tayland Hükümeti ikinci yolu seçti ve %50 gibi beklenilmeyen bir düzeyde devalüasyon gerçekleştirildi. Tayland'ın devalüasyonu ekonomik ilişki içerisinde olduğu diğer Asya ülkelerine de

⁹⁸Cem Kozlu, *Türkiye Mucizesi için... Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No.335, 5. Baskı, Ankara, 1999, s. 387-388.

domino etkisi olarak bilinen etkiyle yayıldı ve kriz tüm Asya'ya bulaştı. Finansal kriz ilk başta Malezya, Endonezya ve Filipinleri etkisi altına aldı. Kasım ayına gelindiğinde 1963 yılından krize kadar olan dönemde olağanüstü gelişme gösteren G.Kore'de kriz halkasına dahil oldu. Daha sonra kriz, 1998'de Rusya'ya sıçradı ve Brezilya'ya uzanarak küresel bir kriz halini aldı. Küresel kriz, dünyadaki ekonomik dengeleri alt-üst ederken gelişmekte olan ülkelerin ekonomik istikrarsızlarla baş başa kalmalarına neden olmuştur⁹⁹.

ba) Endonezya

Hızlı finansal serbestleşme, eksik regülasyon ve denetim sonucu, bankacılık sektörünün zayıflaması, portföy yatırımlarının faiz oranlarının yüksekliğinden dolayı artışı ve gelen kaynakların uzun vadede getiri sağlayacak olan gayri menkul gibi verimsiz yatırımlara aktarılması, dolara bağlanmış ülke paraları, özel sektöre (ahbaplara) açılmış koşulsuz, denetimsiz ve limitsiz banka kredileri Asya Ekonomileri'nin 1997 yılına gelindiğinde en büyük sorunlarıydı. Dolara sabitlenmiş ülke paralarının değerlerinin yine dolara bağlı olarak yükselmesi finansal krizi başlatıcı etken olmuştur. Para değerlerinin artışı, rekabet yeteneklerinin düşüşüne ve cari işlemler açıklarının büyümesine neden olmuştur.

2 Temmuz 1997'de bahtın devalüe edilmesiyle birlikte krizin ilk sıçradığı yer Endonezya olmuştur. Domino etkisi ile bulaşan finansal krizden önce Endonezya ekonomisi, güçlü ekonomik performans özellikleriyle tanınmaktaydı. 1989'dan 1996 yılında kadar yıllık reel GSYİH' sının ortalama büyüme oranı güçlü ve etkili yatırımlar ile birlikte %8 olarak gerçekleşmiştir. Kriz öncesi temel ekonomik göstergelerin performansını Tablo-5'den izlemek mümkündür. Aynı şekilde, 1992 yılından sonra yaratılan bütçe fazlası kamu borçlanmasını azaltıcı bir unsur olmuştur. Enflasyon oranı da gelişmekte olan ülke ortalamalarından daha düşük yıllık ortalama %10 civarında gerçekleşmiştir. Mevcut performansı IMF'de takdir etmekte ama 1990'ların ortalarından itibaren Endonezya'da bir takım zaaflar olduğunu açıklamaktaydı. Bu zaaflar aşağıdaki gibi sıralanabilir¹⁰⁰:

- Büyük sermaye akışı ve dış borç artışı,
- İdari sorunlarla ilgili nedenlerden kaynaklanan bankacılık sistemindeki

⁹⁹ Stiglitz, a.g.e., s.112-116. ; Canaktan v.d., a.g.e., s.43.

¹⁰⁰ IMF, *The IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea and Brasil*, IEO Evaluation Report, Washington, 2003c, s.12.

kırılgan yapı,

- Başkan Suharto'nun izlediği kayırmacı, yozlaşmış ve şeffaf olmayan politikalar,
- Piyasaların serbest çalışmasını yasaklayan (tekellere olanak sağlayan örneğin; karanfil tekeline olduğu gibi) politikaların varlığı.

IMF tarafından belirlenen bu zaafllara genel olarak tüm uzmanlar katılmaktaydılar. Bu zaaflların toplam sonucu, Endonezya'nın mali kesiminin giderek zayıflaması ve kırılgan bir hal almasına neden olmaktadır.

Baht'ın %50 oranında devalüe edilmesinin birinci ayı dolduğunda kriz Endonezya'ya ulaşmıştı. İlk etapta, Endonezyalı ve IMF'li uzmanlar yüksek ekonomik performansa sahip ülkenin bu krizi rahatlıkla atlatacağını planlamışlardı. Fakat, yaşanan kriz diğerlerinden çok farklıydı. Bir IMF İcra Direktörü, "21. Yüzyılın Krizleri" olarak adlandırdığı 1990 sonrası oluşan krizlerin tamamıyla sermaye akışlarına dayanan ve etkilerinin de tahminlerden çok daha büyük gerçekleştiğini ileri sürmekteydi¹⁰¹. Ağustos ayında döviz hücumu, sermaye çıkışları ve yoğun mali panik Merkez Bankası'nın kuru dalgalanmaya bıraktığı yönündeki kararını açıklamasına neden oldu. Bu karardan sonra, likiditeyi daraltmaya yönelik bir aylık bono faizleri %11'den %30'a çıkartıldı. Eylül ayında Endonezya Hükümeti krizle mücadele etmek ve atlatabilmek amacıyla toplam 13 milyar dolarlık yatırım projelerini iptal ettiğini duyuruyordu. Alınan tüm bu önlemlere rağmen ülkede güvenin kaybolması dolara hücumun devam etmesine neden oldu. Dalgalanmaya bırakılan döviz yükselişe geçti. Rezervlerini gittikçe daraltan ve krizi engelleyemeyen Endonezya IMF'yi yardıma çağırdı. Ekim 1997'de, 36 aylık bir dönemi ve yaklaşık 10 milyar dolarlık krediyi kapsayan SBD yapıldı. 10 milyar dolarlık acil yardım kredisine ek olarak DB ve Asya Kalkınma Bankası'nın (AKB) ortak finansal desteği ile istikrar programı kapsamında 8 milyar dolarlık kredi daha tahsis edildi. Kasım 1997'de uygulamaya konulan İstikrar Programı'nın temel özellikleri aşağıdaki gibi düzenlenmiştir;

- Parasal genişlemeyi sınırlamakla birlikte planlanmış bütçe fazlasında artışa gidilerek sıkı maliye ve para politikalarının muhafaza etmek,
- İlk etapta, 16 bankanın kapatılması ve finans sektöründeki temel zayıflıkların belirlenmesi,

¹⁰¹ Stephen Grenville, "The IMF and the Indonesian Crisis", IEO Background Paper Series, BP No. 04/03, <<http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/bckgn/BP043.pdf>>, (05.04,2004), s.5.

- Ekonomik etkinliği ve Şeffaflığı sağlamaya y6nelik yapısal reformlara girmek.

Endonezya'da uygulamaya konulan Kasım Programı kısa 6m6rl6 olmuştur. Temel neden, ahabap-çavuş ekonomik ilişkilerinin yoğunluğudur. Ő6yle ki, başkan Suharto ve aile mensuplarının sahip oldukları banka ve enerji sekt6rlerindeki kurumların ihtiyaç duyduğu finansmanın sağlanması ve hiçbir bankanın kapatılmayacağı s6ylentilerinin yayılması programa olan iç ve dış guveni sarsmıŐ ve yok etmiştir. Zaten, yoğun krizde olan Endonezya, Kasım sonunda hedeflenen parasal b6y6kl6đ6n aŐılmasıyla enflasyon baskısı hissetmeye başlamıştır. B6ylece, program iŐlemez hale gelmiş ve rafa kalkmıŐtır¹⁰². Rupi'nin değereri d6Őmeye devam ederken Endonezya ekonomisi krizden en ağır yarayı alan 6lke olmuştur. K6tt6 gidişe çare olarak 1998 Ocak ayında IMF ile yeniden masaya oturulmuŐtur. Bu kez revize edilen programda 1998/99 b6tçesi fazlası GSYİH'nin %1.3 kadar olacağı ve performans kriteri olarak takvime bağlanmış yapısal reformlar 6ng6r6lmekteydi. Ancak, Ocak Programı d6viz kurundaki ç6k6Ő6 ve krizin Őiddetini durduramadığından İDK'da g6r6Ő6lmeden tekrar rafa kaldırılmıştır.

1998 Mart ayında yapılan seçimlerde galip gelen Suharto bir kez daha başkan olarak Endonezya y6netimine getirildi. Kurulan yeni kabinede IMF destekli programın uygulanmasından başka çarenin olmadığı inanıŐından hareketle m6zakerelere tekrardan başlandı. Nisan 1998'de oluşturulan programda faiz oranlarının y6kseltilmesi ile parasal kontrol sağlanacaktı. Ancak, Mayıs ayının başında petrol fiyatlarının artışı halkın tepkisiyle karŐılaŐınca 21 Mayıs'ta Suharto istifasını açıkladı. Yerine başkan yardımcısı Habibi'nin geçmesiyle 6lkedeki siyasi kargaşa yavaş ama istikrarlı bir biçimde azaldı. Ağustos 1998'de GFK ile destekli 26 aylık s6reci kapsayan yeni bir program IMF ile m6zakereler sonucu devreye girmiştir. Yeni programda bankacılık ve finans sekt6r6n6n yeniden yapılandırılmasına y6nelik d6zenlemelerin yanında bankacılık d6zenleme ve denetleme ile ilgili bir kurum oluşturulmuştur. Endonezya, IMF'den ve diğer uluslararası kuruluşlardan kriz baŐlangıcından 1998 sonuna kadar toplam 36 milyar dolarlık kredi almıştır. 1998 yılının temel ekonomik g6stergeleri Tablo-5'de incelendiğinde Endonezya'nın yaşadığı kriz faturasının ne kadar ağır olduğu anlaŐılabilir. GSYİH yaklaşık %13 oranında k6ç6lm6Ő, iŐsizlikte artış g6zlenmiŐ ve

¹⁰² IMF, a.g.e., 2003c, s.14-15.

enflasyon oranında da aşırı yükselişin gerçekleşmesi tipik bir stagflasyon olgusunu Endonezya'nın yaşadığını göstermektedir.

IMF'nin Endonezya'ya önerdiği programlardaki ortodoks nitelikli çözüm araçları diğer Asya ülkelerine yapılan öneriler ile örtüşmekteydi. Finans sektörünün güçlendirilmesi amacıyla, bankacılık sisteminin rehabilitasyonu ve güçlendirilmesi, ayakta kalamayan bankaların kapatılması, kamu bankalarının birleştirilmesi ve finans sektörünü deregüle edecek kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik önlemler içermekteydi. Makro ekonomik dengesizliklerin giderilmesine yönelik ise, sıkı para politikası ve kamu harcamalarının kısılarak bütçe fazlalarının elde edilmesine yönelik daraltıcı maliye politikası önlemleri yer almaktaydı. Ayrıca, IMF krizin çözümü ve yeni krizlerin ortaya çıkmasını engellemek için ekonomiye ve finans sektörüne ilişkin verilerin iyileştirilmesi ve politik şeffaflığın sağlanması gereği üzerinde durdu.

Tablo-5: Temel Ekonomik Göstergeler, Endonezya (1994-2001)

Göstergeler	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nüfus(1000 kişi)	194270	197220	200150	203040	205902	208740	211560	214360
İşsizlik(%)	3,2	2,3	4,8	4,7	5,3	6,3	6,1	---
GSYİH Değişim Oranı(%)	7,5	8,2	7,8	4,7	-13,1	0,8	4,9	3,4
Cari İşlemler Dengesi(mil. dolar)	-2.792	-6.431	-7.663	-4.889	4.096	5.785	7.985	6.899
Dış Borç Stoku(milyar dolar)	100.9	113.7	121,1	146.6	159.8	158.4	149.6	139.8
Enflasyon Oranları(%)	9,6	9,0	6,0	10,3	77,6	1,9	9,3	12,5

KAYNAK: IFS ; IMF, a.g.e., 2003c, s.13.

bb) Güney Kore

Güney Kore'nin krize yakalanması pek çok araştırmacı için sürprizle karşılanmıştır. Çünkü, 1990'ların başında ve ortasında dış yatırımlar bu ülkeye akmakta oldukça isteklilerdi. Makro ekonomik veriler ve gelişimin sağlamlığı taktir toplamaktaydı. Örneğin, hükümet çok düşük oranda bütçe açığına sahipti, istikrarlı bir para politikası, düşük enflasyonu ve ticaret politikaları serbestleşmeyi tam anlamıyla benimsemişti. Ancak, bu güçlü ekonomik performansa rağmen finans sektörü yapısal niteliğe sahip zayıflıklar da taşımaktaydı¹⁰³.

Finans kesimindeki mevcut zaafıklar diğer Asya ekonomilerinde olduğu gibi, bankacılık kesimindeki gevşeklikler, denetim ve yönetim yetersizliği ve kısa vadeli büyük borçlanmalardı. 1996 yılından itibaren G.Kore'nin makro ekonomik durumunda ciddi bir kötüleşme başladı. Cari işlem açıkları büyük bir hızla artarak görülmedik bir kısa vadeli dış borç birikimi oluşmuştu. Aynı yılda, yaşanan ihracat şokları neticesinde ihracat büyümesi keskin bir biçimde düştü. Dış ticaret açığı, GSYİH'nin %4.75'i

¹⁰³ Serin v.d., a.g.m., s.6.

olurken, 1997'nin başlarında holding iflasları yaşanmaya başlandı¹⁰⁴. Holding iflaslarının temeli 1993 yılı seçimlerinde başkanlığı kazanan Kim Young-Son'a dayanmaktadır. Seçimleri kazandıktan sonra sanayi ve ticaret grupları Chaebol'ları (büyük holdingleri) çok büyük ve iddialı yatırımlar yapmaya itmişti. Borç parayla risk alışkanlığı olan Chaebol'lar, bu sefer öz sermayelerinin 4-5 katı borç alarak yeni fabrikalar ve son derece kullanılmayan büyük bir kapasite yaratmaya başladılar. Otomobil, demir-çelik, gemi yapımı ve petro-kimya sektörlerinde kazanç oranları azaldı. Dünyanın büyük bilgisayar bellek yongası ihracatçısı ülkenin bu kesimdeki kârlılığı %90 oranlarında azaldı. Mali güçlükleri erteletmek amacıyla Chaebol'ler daha ucuz buldukları dış borçlanmaya başvurdular. 1997 Ocak ayında, ülkenin en büyük çelik üreticisi ve Başkan Kim'in yakın dostlarının sahibi oldukları Hanbo Steel iflasın eşiğindeyken, bankalar, Başkan'ın baskılarına direnerek Hanbo Steel'i kurtarmayı reddettiler. Böylece, genel anlamda ülkeyi yöneten 30 büyük holdingden sekizinin fiili olarak iflas süreçleri 1997 başlarında başlamış oldu¹⁰⁵.

1996 ve 1997'nin başlarında özel sektörün yaşadığı istikrarsızlık krizin öncü sinyalleri olarak görülebilir. 2 Temmuz 1997'de bahtın devalüe edilmesinden üç ay sonra Ekim 1997'de kriz G.Kore'ye ulaşmıştı. Bankacılık sistemindeki kırılganlıklar, özel şirketlerin dış kredi sağlayamaması ve yok olan güven unsuru sermaye çıkışlarına neden oldu. G.Kore'nin Tayland'da başlayan krizden sert bir biçimde etkilenmesinin temel nedenleri aşağıdaki unsurlara bağlanmıştır¹⁰⁶:

- Zayıflamış finans sektörü,
- Uluslararası finans piyasalarının şiddetli tepkisi,
- İhracattaki sorunlar,
- Zayıf ekonomi politikaları,
- Yüksek oranlı kısa vadeli borçlanmalar,
- Yatırımlara yön vermede devletin yoğun katılımı,
- Borsa ve sermaye piyasalarının gelişmemesi ve deregüle edilememesi,
- Ahbap-çavuş kapitalizmi,
- Banka işlemlerinde bozulma,

¹⁰⁴ Rıza Yörükoğlu, *Doğu Asya Krizi*, Alev Yayınları, 1. Basım, İstanbul, 1998, s.8.

¹⁰⁵ Atilla Sönmez, *Doğu Asya "Mucizesi" ve Bunalımı Türkiye İçin Dersler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Ekonomi Yayın No.2, 1.Baskı, İstanbul, 2001, s.393.

¹⁰⁶ Serin v.d., a.g.m., s.6. ; Bayraktutan v.d., a.g.m., s.9. ; Eğilmez v.d., a.g.e., s.?.

- Çeşitli paraların çöküşünün neden olduğu Won'un efektif değer kazanımının oldukça büyümesinin sonucu olarak rekabet edebilme kabiliyetinde azalma,

Aralık ayında, yoğun sermaye çıkışlarıyla birlikte, G.Kore'nin rezervleri 7 milyar doların altına inmiştir. Artık, IMF ile masaya oturmak ve müzakerelere başlamak kaçınılmaz hale gelmiştir. 4 Aralık 1997 tarihinde 3 yıllık ve 21 milyar dolarlık bir SBD, İDK tarafından onaylandı. Bu kolaylığa ek olarak DB ve AKB finansal sektördeki yeniden yapılanma için 14 milyar dolarlık kredi açtılar. Ayrıca, DB ve AKB gerekli olduğu takdirde 20 milyar dolarlık bir kredi daha verme taahhüdünde bulundular. Bu programa göre, Kore Hükümeti mali kurumların denetim ve gözetimlerini güçlendirecek kanunları hemen yürürlüğe koyacak, sıkı para politikası, Merkez Bankası'nın bağımsızlığının sağlanması, küçük çapta mali fazla, yönetim, ticaret ve işgücü piyasası ile ilgili önlemler (Chaebol'lardan düzenli olarak konsolide bilanço istenmesi) de yer almaktaydı. Program sürecinde en sorunlu 9 ticari banka mevduat garantisi verildikten sonra kapatıldılar. Yoğun denetime tabi tutulan Seul Bank ve Korea First Bank'ın dört aylık rehabilitasyon programına tabi tutulmasına da karar verilmiştir¹⁰⁷.

Program uygulamasının Aralık seçimlerine rastlaması ve başkan adaylarının IMF programına sıcak bakmayan söylemleri belirsizlik ortamını daha da artırdı ve IMF istikrar programının onaylanmasından iki hafta sonra Won %39 değer düşüklüğü yaşadı. Kim Dae-Jung ülkenin kredibilitesini artırmaya yönelik önlemleri IMF ile müzakerelere önem vererek başlatmıştır. Aynı dönemde, programda yer alan reformların tam anlamıyla yapılacağı, dış borç ödemelerinin hızlandırılacağı ve özel sektörde ahbap-çavuş ilişkilerinin ortadan kaldırılarak kısa vadeli özel sektör borçlarının koordine edileceğinin açıklanmasıyla 1998 yılına girilmiştir. 1998 yılında Tablo-6'da da görüldüğü üzere, G.Kore'nin GSYİH'da %6.7 oranında bir küçülme gerçekleşmiş ve aynı yıla ait işsizlik oranı daralma ile birlikte artış göstererek %6.8 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo-6: Temel Ekonomik Göstergeler, Güney Kore (1994-2001)

Göstergeler	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nüfus(1000 kişi)	44620	45040	45440	45810	46170	46510	46840	47140
İşsizlik(%)	2,4	2,0	2,0	2,6	6,8	6,3	4,1	3,8
GSYİH Değişim Oranı(%)	8,3	8,9	6,8	5,0	-6,7	10,9	1,3	3,1
Cari İşlemler Dengesi(milyon dolar)	-3.867	-8.507	-23.006	-8.167	40.365	24.477	12.241	8.239
Dış Borç Stoku(milyar dolar)	97.0	127.1	164.4	159.2	148.7	137.1	131.7	118.8
Enflasyon Oranları(%)	5,6	4,8	4,9	6,6	4,0	1,4	2,8	3,2

KAYNAK: IFS ; IMF, a.g.e., 2003c, s.17. ; Yentürk, a.g.e., s.231.

¹⁰⁷ IMF, a.g.e., 2003c, s.18-19.

Spekülatif hareketlerin devamıyla birlikte Tayland'da başlayan kriz daha sonra diğer bölge ülkelerine de sirayet etmiştir. Endonezya Ekim 1997'de, G.Kore ise Kasım 1997'de IMF'ye krizle başa çıkamadıklarından dolayı başvurmak ve yardım talep etmek zorunda kalmışlardır. Krizin patlak vermesini izleyen altı aylık dönemde, rating kuruluşlarının bölgedeki ülkelere ilişkin kredi notlarında büyük ve hızlı düşüşler yaşanmıştır¹⁰⁸.

Yaşanan finansal krizin ve çöktüşlerin temel nedenlerini Bustelo şu biçimde özetlemiştir¹⁰⁹:

- Finansal serbestleşme, pek çoğu kısa vadeli banka kredilerine ya da portföy yatırımlarına yönelen net sermaye akışı(1990-96 yılları arasında Tayland, Malezya, Endonezya, G.Kore ve Filipinler toplamı yaklaşık 220 milyar dolar),
- Yüksek net sermaye girişleri sabit kur rejimindeki dolara endeksli Asya paralarının değerini yükseltti, ayrıca, enflasyon oranlarındaki farklılıklar ve doların değerlendirilmesi sonucunda ihracatın yavaşlaması,
- Sermaye girişlerindeki dalgalanmalar, finansal deregülasyonla birlikte, banka borçlarının artması ve risk oranlarının yükselmesi.

Tayland'da başlayıp tüm bölge ülkelerin saran krizin küresel hal almasında bu nedenler büyük etken olarak değerlendirilmektedir. Asya Kriziyle mücadelede IMF'ye başvuran ve Fon'un programlarını uygulayarak krizin etkisinin daha da derinleştiğini öne süren birçok akademisyen ve uzman vardır. Özellikle Stiglitz ve Krugman finansal krizin ülkeleri daha da fazla durgunluğa ve yoksulluğa itmesinin temel nedenlerinden birinin IMF programları olduğunu ileri sürmektedirler. Stiglitz'e göre; "...Bu programlar başarısızlığa uğradı. Döviz kurlarındaki düşüşü durduracakları sanılıyordu; ama IMF'nin **"kurtarmaya gelişinin"** piyasalar tarafından anlaşılır gibi olmamasıyla birlikte düşüş devam etti. Her olayda işe yarayacağı düşünülen ilacının başarısız olmasından utanç duyan IMF, ülkeleri gerekli reformları ciddi bir şekilde yapmakta başarısız oldukları için suçladı... IMF uygulamaları, ülkelere sermaye girişine yol açacak güveni tazeleyeceğine, sermayenin korkup kaçışını hızlandırdı..."¹¹⁰ Stiglitz ve

¹⁰⁸ Salih Öztürk, "Sabit Döviz Kuru Politikasının Finansal Krizlere Etkisi: Güneydoğu Asya ve 2000 Kasım-2001 Şubat Türkiye Krizleri", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, C.10, S.1, 2003, s.174.

¹⁰⁹ Bustelo, a.g.m., s.241.

¹¹⁰ Stiglitz, a.g.e., s.118-119.

Krugman'ın ortak paylaştığı bir diğer eleştirisi ise IMF'nin sorunu yanlış algılamasıyla ilgiliydi. Her iki akademisyene göre IMF'nin krize verdiği ilk tepki hatalıydı. Hata ise, Latin Amerika'daki krizi kontrol altına alırken uygulamaya koyduğu politika araçlarını Asya Krizi içinde kullanmakta diretmesiydi. Oysa, Asya ülkelerinde Meksika ya da Arjantin'de olduğu gibi yüksek bütçe açıkları, savurgan kamu harcamaları ve yüksek enflasyon oranları mevcut değildi. Tam tersine Asya'da bütçe fazlaları ve düşük enflasyon kriz öncesi ülkelerdeki mevcut durumdu. Talep fazlalığının olmamasına karşın daraltıcı maliye ve para politikaları uygulama seçeneği tercih edildi. Bu doğrultuda yüksek oranlı faiz politikaları uygulandı. Böylece, durgunluk yaşayan "Asya Kaplanları"nın resesyonu daha da derinleşti ve çöküşün şiddeti arttı¹¹¹. IMF yaşanan özel sektör merkezli finans krizini ortodoks istikrar program önerilerinde yer alan politika araçlarıyla çözmeye çalıştı. Yapılan bu hataların ardından Asya ekonomilerinin krizi atlatabilmeleri için geçecek zaman uzamıştır. Asya krizinden sonra IMF dünya ekonomi sahnesinde başarısız sayılmış ve ağır ithamlarla baş başa kalmıştır. Yaklaşık olarak 100 milyar dolarlık kurtarma paketi uygulanan yanlış programlar neticesinde Asya'nın toparlanmasını hızlandıramamış daha da geciktirmiştir.

Artık, IMF ve istikrar programları güvenilmez ve uygulanmaz olarak değerlendirilmektedir. Günümüzde IMF'nin kaybolan itibarını ve geleceğini yeniden kazanması için politik anlayışlarının değişmesinin yanında programlarını uygulayan ülkelerin başarılı olması bir zorunluluktur. IMF, Türkiye ile uygulamaya koyduğu ve incelenecek olan son programı çok ciddiye almaktadır. Bu programın ve politikaların başarısı ülke başarısının yanında IMF'nin de kaybolan itibarının iadesi anlamına geleceği açık bir sonuçtur.

¹¹¹ Krugman, a.g.e, s.122-124. ; Stiglitz, a.g.e., s.126-130.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN IMF DESTEKLİ İSTİKRAR PROGRAMLARI VE MALİYE POLİTİKASI

Kuruluşundan iki yıl sonra Türkiye 1947 yılında IMF'ye üye olmuştur. Bu önemli değişim, 1946 yılında tek partili rejimden çok partili parlamenter rejime geçiş sonrası siyasi alanda gözden kaçırılmaması gereken bir süreçtir. Siyasi alanda olduğu gibi iktisadi alanda da radikal değişimler aynı dönemde yaşanmıştır. Şöyle ki; 1930-46 döneminde kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış dengeye 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 yapı yerleşmiştir¹¹². Kısacası, 1946 yılından itibaren ara dönemlerde kesintiye uğramakla birlikte liberal dış ticaret politikalarına yönelim gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1946 sonrasında uygulamaya konulan gerek siyasi gerekse iktisadi politikalar doğrultusunda uluslararası örgütlere katılım yoluyla diğer ülkeler ile ilişkiler başlamıştır. Bu amaçla, Batı dünyası ile daha yakın siyasi ve ekonomik ilişkilere yönelen Türkiye, IMF ve DB'na 19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Yasa ile üye olmuştur¹¹³.

Türkiye-IMF ilişkilerini resmi katılım ve fiili katılım olarak iki farklı zaman dilimi içerisinde ele almak daha doğru olacaktır. Resmi katılım tarihi ele alındığında, IMF ile ilişkiler 57 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu çalışmada ise fiili katılıma önem verilerek IMF ile imzalanan antlaşma tarihleri göz önünde bulundurulmuştur. 4 Ağustos 1958 tarihinde yapılan devalüasyon sonrası IMF ile imzalanan ilk antlaşma fiili katılımın başlangıç tarihidir. Sonuç olarak 4 Ağustos kararlarından itibaren fiili anlamda, IMF ile Türkiye ilişkileri günümüze kadar yaklaşık 46 yıldır ara verilen süreler hariç devam etmiştir. IMF Ana Sözleşmesi uyarınca IMF ile ilişkilerde, üye ülkeleri Hazine Bakanı ya da Hazineden Sorumlu Bakan temsil eder¹¹⁴. IMF ile ilişkilerde Türkiye'yi Hazine Müsteşarlığı mali ajan sıfatıyla temsil etmektedir. T.C. Merkez Bankası (TCMB) ise muhafaza kurumu görevini yürütmekte olup, IMF'nin Türk Lirası Hesapları TCMB'de tutulmaktadır. IMF Governörler Kurulu'nda (GK),

¹¹² Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 2003, s.94.

¹¹³ Karluk, a.g.e., 2002, s.328.

¹¹⁴ IMF, a.g.e., 1993, s.7.

Hazineden Sorumlu Bakan, Güvernör, Merkez Bankası Başkanı ise Güvernör Yardımcısı olarak Türkiye'yi temsil etmektedir. Türkiye 1989 yılında yayımladığı 32 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile IMF Ana Sözleşme'sinin 8. madde statüsünü, yani "sermaye hareketlerini serbest bırakan ülke statüsünü" kazanmıştır. Türkiye'nin statü değişikliği 3 Nisan 1990 tarihinde IMF tarafından dünyaya duyurulmuştur¹¹⁵. 1998 yılında tamamlanan 11. Kota Artışı görüşmeleri sonucunda, Türkiye'nin kotası 964 milyon SDR'ye yükseltilmiştir. Bu kotanın 2004 mart ayı itibarıyla IMF İcra Direktörleri Kurulu'nda (İDK) oy gücü açısından sabit ve değişken oy sayısı toplamı 9,890 adet buna karşılık gelen oy oranı ise % 0,45'dir. Türkiye İDK'da, İcra Direktör ve Direktör Yardımcısı Willy Kiekens (Belçika) ve Johann Prader (Avusturya) tarafından Avusturya, Belarus, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Kazakistan, Lüksemburg, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya ile birlikte temsil edilmektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu grubun İDK'daki oy gücü, atanmış 5 üye ülkeden (ABD, Japonya, Almanya, Fransa ve İngiltere) sonra altıncı en büyük ülke grubudur. Bu oy gücünün karşılığı ise 111,696 sabit ve değişken oy adedi ve % 5,15 oy oranıdır¹¹⁶.

Tablo-7: IMF İle Yapılan Stand-By Düzenlemeleri

SBD'lerinin Başlangıç Tarihleri	Süre(ay)	İptal	Miktar (milyon SDR)	Niyet Mektubu İmza Tarihi
04.08.1958			25.0	14.07.1958
01.01.1961	12		37.5	25.11.1960
30.03.1962	9		31.0	23.01.1962
15.02.1963	11		21.5	20.12.1962
15.02.1964	11		21.5	06.11.1963
01.02.1965	12		21.5	21.11.1964
01.02.1966	12		21.5	20.11.1965
15.02.1967	11		27.0	18.11.1966
01.04.1968	9		27.0	25.01.1968
01.07.1969	12		27.0	22.05.1969
17.08.1970	12		90.0	31.07.1970
24.04.1978	24	1979	300.0	23.07.1978
19.07.1979	12	1980	250.0	30.06.1979
18.06.1980	36		1.250.0	02.06.1980
24.06.1983	12		225.0	18.05.1983
04.04.1984	12	1984	225.0	12.03.1984
08.07.1994	14	1996	610.5	27.05.1994
01.01.2000	36	2001	15.038.4	09.12.1999
04.02.2002	33		12.821	18.01.2002

KAYNAK: Çalışmada yer alması amacıyla çeşitli kaynaklardan tarafınca derlenmiştir.

¹¹⁵ Mahfi Eğilmez & Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Om Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, 2002, s.69.

¹¹⁶ IMF, "IMF Executive Directors and Voting Power", <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>>, (20.03.2004).

Tablo-7'den de anlaşılacağı üzere, Türkiye 1958 yılından günümüze kadar bozulan ekonomik yapının yeniden istikrara kavuşturulabilmesi amacıyla IMF ile 19 adet Stand-By Düzenlemesi (SBD) yapmıştır. Bu düzenlemeler çerçevesinde “Stand-By Düzenlemesi”, “Süresi Uzatılmış Fon Kolaylığı”, “Acil Yardım Kredisi” ve “Ek Rezerv Kolaylığı” şeklinde IMF olanakları kullanılmış ve kullanılmaya devam edilmektedir. Bu düzenlemeler ışığında IMF ile yapılan irili ufaklı 19 SBD'lerinden yedisi kapsamlı istikrar programlarını içermektedir. Çalışmanın amacı doğrultusunda, daha kapsamlı olarak Türkiye'de uygulanan yedi istikrar programı (1958, 1970, 1978-79, 1980, 1994, 1999 ve 2001) ve program sonrası maliye politikası alanındaki gelişmeler bu bölümde birlikte ele alınmıştır.

1950 yılından bugüne kadar Türkiye farklı açılardan önem taşıyan istikrar programları uygulamış ve uygulamaya devam etmektedir. Bu programların temel hedefi, istikrarsızlığa neden olan unsurları ortadan kaldırıp sürdürülebilir büyümenin sağlanmasıdır. Günümüze kadar uygulamaya konulan istikrar programlarının çoğunda karşı taraf daima IMF olmuştur. IMF destekli istikrar programlarının yürürlüğe konulması ortaya çıkan istikrarsızlığın çözümünde başvurulan temel yöntem halini almıştır. Türkiye, ödemeler bilançosundaki dengesizlikleri çözüme kavuşturamadığı ve dolayısıyla döviz darboğazını yaşadığı dönemlerde ya IMF'nin onayını alarak ya da doğrudan bu kuruluşla yapılan müzakereler sonucunda istikrar programlarını yürürlüğe koymuştur¹¹⁷. Uygulanan istikrar programlarını ve bu programlar doğrultusunda maliye politikası araçlarının (harcama, gelir ve borçlanma) seyrini incelemek mümkündür. Hedeflenen incelemenin daha rasyonel olabilmesi için 1950 sonrası Türkiye Ekonomisi iki ana başlığa ayrılmıştır. Çalışmada, 1980 sonrası IMF programları doğrultusunda mali politikaların seyrinin incelenmesi hedeflenmesine karşın, 1980 öncesi uygulanan istikrar programlarına da değinilmesi gerekmektedir. Bu gerekliliğin nedeni ise, ülke ekonomisinin geçirmekte olduğu dönüşümün tam olarak açığa çıkartılması için, 1980 sonrasında ayrıntılı ele alınması şartıyla, tüm dönemleri kapsayıcı, bir çalışmanın yapılması zorunluluğudur.

¹¹⁷ İstiklal Y. Vural, “Türkiye’de Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları”, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, C.2, S.1, 2000, s.185.

I- 1980 ÖNCESİ UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMLARI VE MALİYE POLİTİKALARI

Türkiye, 1950 sonrası dönemde siyasi, ekonomik ve sosyal alanda yoğun dönüşümler yaşamıştır. Bu dönüşümlerin başında siyasi ve ekonomik yeniden yapılanma gelmektedir. Yaşanan hızlı ekonomik dönüşümlerin tam anlamıyla başarılı olamaması nedeniyle dönemler itibariyle krizler yaşanmıştır. 1980 öncesi yaşanan krizlere çare olması amacıyla 1958, 1970 ve 1978-79 yıllarında istikrar programları hazırlanmıştır. Bu programların hazırlanmasından önceki ekonomik durumun ne olduğu, program kararlarının neleri içerdiği ve alınan önlemlerden sonra kamu harcamalarının, gelirlerinin ve borçlanmalarının seyri rakamsal verilerle bu bölümde ele alınmıştır.

A- 1950-1960 Dönemi Arası Türkiye Ekonomisi

IMF ile fiili anlamda ilişkilerin başlangıç noktası olan 4 Ağustos 1958 tarihli İstikrar Programı'nın niteliklerine değinmeden önce dönemin ekonomik anlamda seyrine ve krize yol açan olaylara göz atılması gerekmektedir.

1. 1950'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi ve 1958 Krizi

1950 sonrası Türkiye için en önemli özellik çok partili rejim sisteminin oluşmasıdır. Bu dönem, tek partili sistemin son bulduğu liberal politikaların ekonomik hayata uygulanması gerekliliğini savunan Demokrat Parti (DP) iktidarının ülke yönetimine geçtiği bir dönem olmuştur. Liberal görüşlerle iktidara gelen DP, uyguladığı politikalarla Türkiye'de yeni bir dönemin açılmasına neden olmuştur. İktidara gelen DP'nin temel felsefesi ve politik görüşü aşağıdaki şekilde özetlenebilir¹¹⁸:

- Sanayileşmeyi özel kesim eliyle yürütmek ve bu yönde devletin elindeki tesislerin özel sektöre satışını mümkün kılacak önlemleri almak,
- Dış ekonomik ilişkilerde devlet müdahalelerini asgariye indiren yeni bir düzene geçmek ve dış ticareti serbest hale getirmek,
- Tarım sektörüne öncelik vermek.

1950'de iktidara gelen DP mevcut görüşler doğrultusunda ekonomik faaliyetlere yön vermeye başlamıştır. Temel ekonomik göstergelerin yer aldığı Tablo-8 değerlendirildiğinde 1951-1954 yılları arasındaki büyüme hızlarının %10'ların üzerinde

¹¹⁸ İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Kitabevi, 1.Baskı, Bursa, 1998, s.75. ; M. Sezai Kutlu & Rıza Demirci, *Stand-By Anlaşmaları Açısından Türkiye-IMF İlişkileri*, Vergi Denetmenleri Demeği Yayınları, Eğitim Yayınları Serisi.3, Ankara, 2001, s.22.

gerçekleştiği görülmektedir. Enflasyon oranı da anılan dönemde ortalama %3'lerde gerçekleşmiştir.

Tablo-8: Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1959)

Yıllar	GSMH(1) (milyar TL)	Büyüme Hızları (%)	Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	TEFE (%)
1951	12.205	12,7	-94	6,5
1952	13.667	12,0	-198	1,1
1953	15.214	11,3	-164	1,9
1954	14.764	-3,0	-177	11,1
1955	15.917	7,9	-177	7,1
1956	16.423	3,2	-75	16,9
1957	17.717	7,8	-64	18,7
1958	18.504	4,5	-64	15,1
1959	19.269	4,1	-145	19,5

KAYNAK: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), DPT Yayınları, Ankara, 2004, s.3, 44 ve 113.

(1): 1987 Fiyatlarıyla

Çok partili dönemin ilk dört yılında gerçekleşen bu olumlu tablonun belli başlı nedenleri bulunmaktadır. 1950 yılında başlayan Kore Savaşı sonucunda tarım ürünleri ve hammadde fiyatlarının yükselmesi ülke ekonomisinin hızla büyümesine katkıda bulunmuştur. Şöyle ki, tarımsal ürünlerin getirisinin en üst seviyede olmasını sağlayan etkenlerin başında olumlu hava koşulları gelmektedir. Bu dönemde de hava koşullarının beklenenden daha da iyi olması Türk ekonomisini olumlu etkilemiştir. Türkiye Marshall Planı çerçevesinde gittikçe artan dış yardımlar, tarımda hızlı makineleşme, bunun sonucu tarıma açılan alanların genişlemesi ve destekleme fiyatlarının yüksekliği yanında üç yıl üst üste hava koşullarının iyi gitmesi nedeniyle ülkemizde üretim o zamana kadar görülmemiş bir artış göstermiştir. Bu gelişmeler sonucu GSMH'da çok yüksek oranlı artış gerçekleşmiştir. Öte yandan, bu dönemde imalat sanayi üretimi %146 oranında artış göstermiştir. Bu gelişmeyi sağlayan üretim artışları yanında dokuma, çimento, şeker sanayilerinde önemli atılımlar gerçekleştirilmiştir¹¹⁹. Bu dönemin temel özelliğini Boratav şu şekilde özetlemektedir: "...1946-1953 yılları, böylece, tüm sosyal grupların mutlak durumlarının ve yaşam koşullarının düzeldiği, reel gelirlerinin arttığı, buna karşılık ücretli-maaşlı grupların görece durumlarının gerilediği, genel olarak mülk gelirlerinin ve özellikle ticaret sermayesinin milli hasıladan paylarının arttığı, geniş köylü kitlelerinin ise fiyat hareketleri nedeniyle bozulan ilişkilerini, üretim dinamizmi içinde fazlasıyla telafi edebildikleri bir dönem olma

¹¹⁹ Hüseyin Karakayalı, Türkiye Ekonomisinin Yapısal Değişimi, Güleç Matbaacılık, 2. Baskı, İzmir, 2003, s.107.

özelliği gösterir...¹²⁰”. Bu dönemde, tarıma yönelik teşviklerin daha da artırılmasının yanında başlangıçta KİT’lerin özel sektöre devir edilmesinden yana olan DP yeni fabrikalar kurmuştur.

1953 yılına kadar süren olumlu koşullar, 1954 yılından itibaren ödemeler bilançosu sıkıntılarıyla başlayan daha sonra ekonominin başka kesimlerini de etkileyen önemli sorunlar ortaya çıkmış ve 1958 krizi yaşanmıştır. Yaşanan sorunları aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür¹²¹;

- 1950’de 50 milyon dolar olan dış ticaret açığı liberasyonun etkisiyle 1952 yılında 198 milyon dolara ulaşmıştı. İhracatın artırılamaması nedeniyle 1953’te ithalat liberasyonuna son verilmesi,
- Türkiye’nin sanayileşmesini geri plana atıp, tarıma öncelik vermesi ya da uzmanlaşma fikrinin gerçekleştirilememesi,
- Devletin fabrikaları satarak özel girişime dayalı serbest piyasa ekonomisi yaratma fikrinin gerçekleştirilememesi(Örneğin, 1950’de toplam yatırımların % 57’sini yapan özel kesimin payı 1959’da % 38’e gerilemiş; buna karşılık KİT’lerin payı % 15’ten % 20’ye çıkmıştı),
- TCMB’nin hükümetten bağımsız bir politikası olmadığı için enflasyon ithalatı artırma baskısı yaratırken, devalüasyon yapılmadığı için Tablo-8’de de görüldüğü üzere dış ticaret açığı 1955 yılına kadar büyüdü. 1956-1958 yılları arasında kredilerin kısılması ile bu açık azaltılabilmıştır. Ayrıca, bu dönemde TCMB’nin kısa vadeli döviz borçları giderek artmıştır. Kredili ithalat uygulaması, sonunda Türkiye’nin ticari nitelikli dış borçların ödenemez hale gelmesi,
- Dışa açılma politikasının “yabancı dolaysız sermaye yatırımlarıyla büyüme” ayağının gerçekleştirilememesi.

1950-1960 dönemi plansız ve dengesiz bir büyümenin gerçekleştiği, dış ticaret açıklarının kronikleştiği ve yüksek enflasyonun Türk ekonomisinin temel özelliği haline geldiği dönem olmuştur. Özellikle, 1954 yılında yaşanan % 3 oranındaki daralma ve bir yıl önceki orana göre çok yüksek bir enflasyon oluşması sonrasında yaşanan dış açık

¹²⁰ Boratav, a.g.e., s.106.

¹²¹ Gülten Kazgan, *Tanzimat’tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, Altın Kitaplar Yayınevi, 1.Basım, İstanbul, 1999, s.101-105.

sorunu ülkeyi krize ve darboğaza itmeye başlamıştır¹²². 1954 yılından itibaren artmaya başlayan dış açıklar dış ticaret rejiminde kontrollere ve korumacılığa gidilmesine neden olmuştur. Yapılan bu politika değişikliğine karşı başta IMF olmak üzere diğer ülkeler Türkiye'ye tepki göstermişlerdir. Dünya ekonomisi ile bütünleşmenin daha doğru olacağı ve devalüasyon ile birlikte istikrar programı hazırlanması gerektiğine dair dış baskılar artmıştır. Ancak, DP IMF'nin bu yöndeki telkin ve baskılarına karşı uzun süre direnmiş; devalüasyon, deflasyonist önlemler ve dış ticarete liberasyona dayalı istikrar programını benimsemek yerine, aşağıdaki önlemleri almıştır¹²³:

- 1952 sonunda, dış ticarete tam liberasyon uygulamasından vazgeçilmiştir. TCMB'nin rezervlerinin azalması ve transfer güçlüklerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak döviz transferleri için Ticaret Bakanlığı'nın vize verme koşulu getirilmiştir. Bu düzenleme, Türkiye'nin ithalatını azaltıcı bir unsur olmuştur. Özellikle, 1956-1958 yılları arasında cari açık rakamlarında azalma kaydedilmiştir,
- TL'nin yabancı paralar karşısındaki değerini sabit tutabilmek amacıyla alınan paralel kur kararı 1953 yılında yürürlüğe girmiştir,
- 15.09.1956'da Türk Parasının Kıymetini Korumaya ilişkin yasa yürürlüğe konularak, dış ödemeler dengesi kamu denetimi altına alınmıştır,
- 06.07.1956'da İthal Malları Fiyat Kontrol Komitesi kurulmuştur,
- 01.03.1957'de ithal mallarından "Hazine Hissesi" adı altında ek bir vergi alınmasına karar verilmiştir,
- Milli Korunma Kanunu yeniden yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda yer alan tüm önlemlere rağmen ekonomide istikrar sağlanamamış ve enflasyon artışı devam etmiştir. 1954 yılında %11,1 olan enflasyon artış oranı 1957 sonuna gelindiğinde %18,7'lik tarihi bir orana ulaşmıştır. 1958 yılının ortalarında ekonomi istikrardan uzak kriz içerisinde bulunmaktaydı. Ülke dış kredi alamadığı için ithalat yapılamadığı için yatırımlar durdurulmuş ve enflasyon artış eğilimini sürdürmüştür. Bu görünüm sonucunda hükümet IMF'den gelen baskılara daha fazla dayanamayarak moratoryum ilan etti ve 4 Ağustos 1958 tarihli İstikrar Programı'nı uygulamaya koymak zorunda kaldı.

¹²² K. Tekin Coşkun, *Ekonomik Krizler*, Vergi Denetmenleri Derneği Yayınları, Eğitim Yayınları Serisi.11, Ankara. 2004, s.41. ; Boratav, a.g.e., s.107.

¹²³ Parasız, a.g.e., 1998, s.117.

1950 sonrası ekonomi politikası uygulamalarında ithalat sürükleyici bir ağırlığa sahip olmuş fakat ihracat dış ticaret açığını kapayacak bir güçle gelişmemiştir. Dış açık ve ardından krizlerin yaşanması Türk ekonomisinin temel önlenemez sorunları haline bu dönemde gelmiştir¹²⁴.

2. 4 Ağustos 1958 İstikrar Programı

a. Programın Temel Özellikleri

1954 yılından itibaren oluşmaya başlayan iç ve dış dengesizlik ekonomiyi olumsuz şekilde etkilemeye başlamıştır. Enflasyon, dış ödeme sıkıntıları ve büyüme hızlarındaki yavaşlama ülkeyi 1958 yılındaki borç ödeyememe krizine sürüklemiştir. 1958 yılına gelindiğinde vadesi gelmiş 256 milyon dolarlık borcun ödenememesi ve bu nedenle uzun ve kısa vadeli dış kredi alınamaması IMF tarafından öne sürülen istikrar önlemlerinin 4 Ağustos 1958 tarihinde uygulamaya konulmasına neden olmuştur¹²⁵. Yükselişe geçen enflasyonu önlemeyi ve krize yol açan dış açığı ortadan kaldırmayı amaçlayan istikrar programı önlemleri Kutu-1'deki gibi sınıflandırılabilir.

Kutu-1: 4 Ağustos 1958 İstikrar Programı Önlemleri

a. İç Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler:

i. Para politikasıyla ilgili kararlar;

- TCMB kredilerine tavan konulması; 400 milyon TL'ni aşmaması,
 - Kısıtlı TCMB kredilerine Tahsis Kısıtı konulması; böylece KİT'lerin açıklarını kapatmak için TCMB'ye başvurulmasının engellenmesi,
 - Banka kredilerinin dondurulması,
 - Sıkı para politikası izlenmesi
- öngörülmüştür.

ii. Maliye politikasıyla ilgili kararlar;

- Kamu harcamaları üzerinde sıkı kontrolü içeren dengeli bütçe politikası öngörülmüştür,
- KİT ürünlerine yönelik fiyat kontrollerinin kaldırılarak %20-200 arasında fiyat artışları öngörülmüştür.

b. Dış Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler:

- Türk parasının dış değerinin düşürülmesi. 1946 devalüasyonundan sonra % 320 oranında devalüasyon yapılmış ve 1 dolar= 9 TL olarak belirlenmesi,
- İhracatta katlı kur uygulamasına geçilmesi. Bu uygulama 1960 yılında yayınlanan 65 Sayılı Kanunla son bulmuş ve TL'nin resmi kambiyo kurunun 1 dolar=9 TL olarak saptanması,
- İhracatın ve ithalatın önündeki bürokratik engellerin kaldırılmasına yönelik uygulamalar öngörülmüştür.

KAYNAK: Çelebi, a.g.e, s.129-130. ; Parasız, a.g.e, 1998, s.119-121.

4 Ağustos 1958 kararları ile birlikte dolar kuru yükseltilmiş, para arzı sınırlanmış, kredilerin kontrolü, faiz oranlarının ayarlanması, KİT fiyat zamları, ihracatın teşviki, bütçe denkliğinin sağlanması gibi enflasyonla mücadele yöntemleri

¹²⁴ Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi**, Bilim Teknik Yayınevi, 5. Basım, İstanbul, 1999, s.111.

¹²⁵ Çelebi, a.g.e., s.128.

uygulanmaya başlanmıştır¹²⁶. Devalüasyon sonrasında ülke içinde ekonominin giderek daralması ve geri dönmeyen krediler nedeniyle yedi banka ile pek çok küçük özel şirket iflas etmiş ve Türkiye en ciddi krizlerinden ilkinin yaşamıştır. Tüm bu önlemlerin karşılığında ülkeye sağlanan dış krediler artırılmıştır. ABD ve diğer gelişmiş Batılı ülkeler 600 milyon dolarlık dış borcun ertelenmesini kabul etmiş ve toplam 359 milyon dolar kredinin 75 milyonunu Marshall Planını yürütmekle görevli OEEC (1961'den sonra OECD), 25 milyonunu IMF ve kalanını da ABD sağlamıştır¹²⁷.

Türkiye'nin IMF ile ilk SBD'ye gittiği 1958 İstikrar Programı'nda ithalat ve ihracattaki bürokratik engellerin azaltılmasına yönelik kararların varlığı ile dış ticarete belli ağırlıkta serbestlik getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, IMF'nin kuruluş amaçları arasında yer alan ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınması amacı doğrultusunda Türkiye'de uygulamaya konulan ekonomi politikaları IMF'nin önermeleri dahilinde şekillenmeye 1958 yılından itibaren başlamıştır. Bir diğer deyişle, ortodoks kökenli para ve maliye politikaları ile birlikte dış ticarete serbestleşme Türk ekonomisinde yer bulmaya başlamıştır.

Değerlendirmeye tabi tutulan 1950-1960 döneminin temel özelliklerini aşağıdaki biçimde özetlemek mümkündür¹²⁸:

- 1950-1960 döneminde, yıllık ortalama % 10 oranında bir enflasyonist ortam oluşmuştur,
- Bu dönemin büyük bir kısmında döviz kuru 1946 devalüasyonu düzeyinde sabit tutulmuştur ve kur aşırı değerli duruma gelmiştir,
- On yıllık dönemde mevduat ve kredi faiz oranları da idari kararlarla 1950'deki seviyelerinde sabit tutulmuştur. Oranı yükselen ve süreklilik kazanan enflasyon karşısında bu oranlar negatif faiz niteliği kazanarak tasarruf, yatırım ve banka sisteminin işleyişinde bozulmalar yaşanmıştır,
- İthalat üzerindeki yasak ve kısıntılar kaldırıldığından, ithalat patlamış, döviz gelirleri duraklamış, ekonomi dış ödemeler dengesi hesaplarının cari

¹²⁶ İlhan Özer, *Türkiye'de 1970-1983 Dönemi Enflasyonu*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayını, Yayın No.261, Ankara, 1984, s.33.

¹²⁷ Yakup Kepenek, *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Savaş Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 1984, s.128.

¹²⁸ Kemal Kurdaş, *Bitmeyen Gaflet ve Türkiye Ekonomisinin Çöküşü*, METU Press, 1. Baskı, Ankara, 2003, s.18-21.

işlemlerinde önemli açıklar vermeye başlamıştır (bknz. Tablo-9). Bu açıklar nedeniyle döviz rezervleri kısa sürede tükenmiş, Türkiye'nin ödenemeyen ithalat sebebiyle de dışarıya 300 milyon dolara yakın "Ariyere" adı verilen gönülsüz dış borç oluşmuştur. Bu gelişme ise 1954 yılından itibaren ciddi anlamda bir döviz krizine yol açmıştır,

- İthalata tanınan serbesti polisiye önlemlerle geri alınmış, serbestleşme iptal edilmiştir. 13 sayılı karar ile ceza ve kısıtlamalar artırılmıştır,
- 10 yıllık süre içerisinde tarımda, destekleme adı altında, geniş bir ürün kesiminin fiyatları devletçe belirlenmiştir. Devlet sanayinin fiyatlarına da müdahale etmiştir. 1956 yılında devlet eski Milli Korunma Kanununu geri getirerek bütün fiyatları dondurmıştır. Bu girişimden üretim büyük zarar görmüş ve devlete olan güven sarsılmıştır,
- Ekonominin ihtiyaç duyduğu temel yatırımların gerçekleştirilmesinde özel sektörün payı çok düşük kalmıştır. Bu yatırımlara plansız ve programsız bir biçimde tamamen siyasi etkiler altında devlet eliyle yürütülmeye çalışılmıştır,
- 1950-1960 döneminde Türkiye maliyetlerine bakmaksızın dışarıdan yardım, hibe, borç şeklinde önemli miktarda kaynak sağlamasına rağmen istikrarsız bir büyüme döneme hakim olmuştur.

Yukarıda özetlenen olumsuzluklar 1958 yılında Türkiye'nin ciddi bir döviz ve borç krizi yaşamasına neden olmuştur. Bu krizi ortadan kaldırmak ve bozulan istikrarı yeniden sağlamak amacıyla istikrar programı yürürlüğe konmuştur. Sıkı para ve maliye politikaları ve ihracatı teşvik önlemleri gibi bir takım ekonomik önlemler enflasyonist gidişi önleyememiştir. Oysa, 1958 İstikrar Programı'ndan beklenen sonuç, enflasyonun durdurulmasıydı. Tablo-9'da da görüldüğü gibi 1958 ve 1959 yıllarındaki enflasyon oranları sırasıyla % 15,1 ve % 19,5 olarak gerçekleşmiştir. Buradan hareketle denilebilir ki, IMF destekli politika paketinin temel araçları, fiyat artışlarını besleyecek nitelikte olmuşlardır. Devalüasyon ithal malların fiyatında bir artışa neden olurken, kamu kuruluşlarının uyguladıkları zamlar da fiyat artışlarını beslemiştir¹²⁹. Bu ekonomik koşullarda, siyasi bunalımla birlikte 27 Mayıs 1960 tarihinde askeri müdahale ile DP dönemi sona ermiştir.

¹²⁹ Taner Berksoy, "Türkiye'de İstikrar Arayışları ve IMF", *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*(Edt. Cevdet Erdost), Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s.152.

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1954-1960)

Bir ekonomide belirlenen ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak üzere maliye politikası, ekonomi üzerinde farklı etkilere yol açan çeşitli araçlara sahip bulunmaktadır. Bilindiği gibi Maliye politikası temel olarak devlet bütçesi aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, bir taraftan kamu harcamalarının ve gelirlerinin miktar ve bileşimleri, diğer taraftan harcama ve gelirdeki değişmelerin tümüyle ilgili olması nedeniyle bütçe açığı ya da fazlası, maliye politikasının amaçlarına ulaşmada kullanabileceği en önemli araçlar olmaktadır¹³⁰. Türkiye’de de bütçe kaynaklı tasarruf payının artırılması, mali önlemlerle ve kamu fonları aracılığıyla kaynak tahsisini etkilemesi ve sosyal adalet ilkesi doğrultusunda gelir dağılımının değiştirilmesi amaçlarının gerçekleştirilmesi için kamu harcamaları, gelirleri ve borçlanmaları maliye politikası araçları olarak sayılmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde ve incelenen diğer dönemlerde de istikrar programları sonrası kamu harcamaları, gelirleri ve borçlanmalarındaki gelişmeler rakamsal verilerle desteklenerek incelenmiştir.

a. Kamu Harcamalarının Gelişimi

Kamu harcamaları, hukuki tanım gereği kamu tüzel kişilerinin tüm kamusal faaliyetleri ile ilgili harcamalardır. Ancak, kamu harcamalarının sadece niteliği ve miktarı ile ilgilenmek harcamaların makro ekonomik etkilerinin ölçülmesi için yeterli değildir. Bu nedenle harcamaların ekonomik sınıflandırılmasına dayalı bir inceleme bu çalışmada gerçekleştirilmiştir. Buna göre, kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak dönemler itibariyle incelenmiştir. Yıllar itibariyle incelemelere geçmeden önce harcama türlerini tanımlamak yerinde olacaktır.

Cari Harcamalar, kamu hizmeti sunmak için gerçekleştirilen, harcamanın yapıldığı dönemde milli hasılaya katkı yapan ve ilgili dönemde tüketilen harcamalardır. Türkiye’de bütçede gösterilen cari harcamalar personel (genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar ve ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, ödenekler, devlet yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri) ve diğer cariler (yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları ile demirbaş alımları) olmak üzere iki kısımda gösterilmektedir. *Yatırım Harcamaları*, sermaye teşekkülü ile ilgili harcamalardır ve

¹³⁰ Beyhan Ataç, *Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Yayın No.86, İkinci Baskı, Eskişehir, 1991, s.36.

ekonomide genel üretim kapasitesini artırmaya yardımcı olan harcamalardır. Türkiye’de yatırım harcamaları, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım giderlerini kapsamaktadır. Bu harcamaların ortak özelliği sermaye birikimi, üretim kapasitesi ve istihdam yaratıcı etkileri bulunmasıdır. *Transfer Harcamaları*, karşılığında devletin üretim faktörü talebinde bulunmadığı, karşılıksız yaptığı harcamalardır. Devlet transfer harcamaları ile doğrudan üretime katkıda bulunmamakta, buna karşılık bireyler ya da sosyal sınıflar bakımından mevcut gelir dağılımını etkilemektedir. Türkiye’de transfer harcamaları bileşiminde kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler, sosyal transferler, borç faiz ödemeleri ve kamulaştırma gibi kalemler bulunmaktadır¹³¹.

Türkiye’nin kriz dönemine girmeye başladığı 1954-1960 yılları arasında kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırma açısından gelişimi değerlendirmeye alınmıştır.

1950 sonrası yeni dönemde daha liberal bir ekonomi politikası ve buna paralel olarak devletin ekonomideki rolünün daraltılması öngörülmekteydi. Ancak, birçok alanda liberal ekonomi politikasının gerektirdiği önlemlerin alınmasına rağmen kamu harcamalarında ciddi daralmalar gerçekleştirilememiştir. Kamu harcamalarının artış sebebi, daha önce de bahsedildiği üzere devletin pek çok alana müdahaleleridir. Ancak, burada belirtilmesi gereken nokta, kamu harcamalarında etkin daralmalar olmamasına karşın bileşiminde önemli değişiklikler gerçekleşmiştir.

Tablo-9: Kamu Harcamalarının Gelişimi (1954-1960)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Toplam Kamu Harc. (Milyon TL)	3512.1	4480.1	4629.6	6104.4	6986.5	8336.3	9452.6
Cari Harc. Payı (%)	56,7	56,1	47,3	46,1	48,4	40,2	43,5
Yatırım Harc. Payı (%)	18,2	21,2	24,9	25,7	23,4	28,6	28,0
Transfer Harc. Payı (%)	25,1	22,8	27,8	28,2	28,2	31,2	28,5
Toplam Kamu Harc. GSMH Payı(%)	22,6	23,4	20,7	21,9	19,7	19,0	20,3

KAYNAK: Yaşa, a.g.e, s.582 ve 583.

Tablo-9’da görüldüğü gibi, yıllar itibariyle cari harcamalarda düşüş gerçekleşirken altyapı yatırımları olan karayolu, sulama ve enerji yatırımlarına özel bir önem verilmesi dolayısıyla yatırım harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı 1954 yılında % 18,2 iken 1960 yılında % 28’lik bir orana ulaşmıştır. 1954 yılından sonraki dönem, ekonomide dış açıkların sorun haline gelmeye başladığı ve diğer

¹³¹ Naci Birol Muter, A. Kemal Çelebi & Süreyya Sakıncı, *Kamu Maliyesi*, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.55-63.

olumsuzlukların yaşandığı dönem olarak nitelendirilmektedir. Kamu harcamalarının gelişiminde bu olumsuzlukları görmek mümkündür. 1955 yılından itibaren toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranı azalmaya başlamıştır. 1958 İstikrar Programı ertesinde de kamu harcamalarında kesintiye gidildiği açıkça görülmektedir. Özellikle, 1959 yılındaki cari harcamaların bir önceki yıla göre toplam kamu harcamalarından aldığı pay % 8 oranında azalmıştır. İki haneli enflasyonun yaşanmaya başladığı, dengeli büyümenin gerçekleştirilemediği, dış açıkların kronik hale geldiği bu dönemde kamu harcamalarının kamu gelirleriyle karşılanamaması sonucunda bütçe açıklarının olduğu bir dönem yaşanmıştır.

b. Kamu Gelirlerinin Gelişimi

Kamu hizmetlerinin maliyeti, piyasa ekonomisinde olduğu gibi, bu harcamalar sonucu sunulan hizmetlerden yararlananlara bu yararlanmanın ön koşulu olarak ödetmek suretiyle karşılanmamaktadır. Bu maliyetler tümüyle kamusal finansman yöntemiyle karşılanmaktadır. Böyle bir finansman şekline ise siyasal finansman ya da bütçe finansmanı adı verilmektedir. Kamusal finansmanın piyasa finansmanından farkı, maliyeti karşılama ile hizmetten yararlanma arasındaki neden-sonuç ilişkisinin bulunmayışıdır¹³².

Kamu Gelirleri, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının, giderlerini karşılamak üzere, hükümlerlik gücüne dayanarak elde ettikleri bütün ekonomik değerlerdir. Kamu gelirleriyle ilgili bir başka tanım ise şöyledir: Kamu gelirleri, devlet ya da diğer kamu kuruluşlarının, kamusal ihtiyaçlardan doğan giderleri karşılamak amacıyla, gerek vergileme yetkisine dayanarak gerekse özel iktisat işleri dolayısıyla elde ettikleri bütün ekonomik değerlerdir¹³³. Tanımlanan kamu gelirleri kavramı kapsamında devletin fonksiyonlarını yerine getirirken başvurduğu araçlar; vergi, harç, resim, şerefiye, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri ve borçlanma gelirleri olarak sıralanmaktadır. Bu bölümde her ne kadar borçlanma gelirlerinin de kamu gelirleri kapsamında sıralanmış olmasına rağmen ayrı bir başlık altında incelenmesi öngörülmüştür. Türkiye de diğer ülke ekonomilerinde olduğu gibi kamusal finansman türlerinden olan vergi gelirleri kamu gelirleri içerisinde en fazla payı olan gelir türüdür. Vergi gelirlerinden sonra yıllar itibariyle yer değiştirmelerine bağlı olarak vergi dışı normal gelirler (devletçe yönetilen kurumlar hasılatı ve devlet payları, devlet

¹³² Muter v.d., a.g.e., s.95.

¹³³ Muter v.d., a.g.e., s.96.

patrimuvan gelirleri, faizler, taviz ve ikrazlardan geri alınanlar, cezalar ve çeşitli gelirler) daha sonra da özel gelir ve fonlar (tasarruf bonusu hasılatı ile karşılık paralar ve kredi hasılatı gelirleri) en büyük paya sahiptirler.

1954 yılına kadar geçen dönemde, ülke içinde tarımın makineleşmesinin hızlandırılması, tarıma açılan toprakların genişlemesi ve olumlu hava koşulları dolayısıyla üretimin yükselmesi, ithalatın serbestleşmesi, uluslararası alanda Kore Savaşı'nın yarattığı canlılık ve talep artışı, altyapı yatırımlarına daha çok önem verilmesi, dış yardım ve kredilerin sağlanması gibi ekonomiyi olumlu etkileyen faktörler GSMH'da önemli sıçramalara yol açmıştır. 1954 yılından itibaren dış ticaret alanında ortaya çıkan tıkanmalar, dış açıklar, dış borçların geriye ödenmesinde karşılaşılan güçlükler ve enflasyonun artış eğilimine girmesi gerek GSMH gerekse kamu gelirleri artışını olumsuz etkilemiştir¹³⁴.

Tablo-10: Kamu Gelirlerinin Gelişimi (1954-1960)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Genel Bütçe Gelirleri (1000TL)	2.390.787	3.148.365	3.304.844	3.966.601	4.822.080	6.385.837	6.933.254
Vergi Gel. Payı(%)	81	72	78	76	74	79	75
-Dolaylı Ver.(%)	65	64	60	60	62	64	58
-Dolaysız Ver.(%)	35	36	40	40	38	36	42
Vergi Dışı N. Gel.(%)	10	10	11	19	21	11	11
Özel Gel. Ve Fon. Payı(%)	9	18	11	5	5	10	14
Vergiler/GSMH(%)	12,2	11,8	11,7	10,3	10,2	11,6	11,1

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991, Gelirler Genel Md. Yayını, Ankara, 1992. s.3, 5 ve 6.

Tablo-10 incelendiğinde, 1954-1960 yılları arasında kamu gelirlerinin çeşitleri açısından vergi gelirleri en büyük payı oluşturmasına rağmen vergi dışı normal gelirler ve özel gelir ve fonlar ile birlikte her üç gelir türü de önemli dalgalanmalar göstermiştir. 1950'lerin başında başlatılan vergi reformlarıyla birlikte GSMH'daki artışlarının katkısı da düşünüldüğünde, yıllar itibariyle vergi gelirlerinin artışının nedeni ortaya çıkmaktadır. Ancak, parasal alanda vergi gelirlerindeki artışa rağmen yıllar itibariyle GSMH'nın % 12'lerine ulaşamaması da gözden kaçmaması gereken bir unsurdur. Bunun nedeni ise 1954-1960 yılları arasında vergi esnekliğinin 1'den küçük oluşudur. Ele alınan dönemde dolaylı vergilerin payı küçük çaplı değişimler göstermesine rağmen dolaysız vergilerin payından büyük olmuştur. Dönem başında % 65 olan dolaylı vergilerin payı % 58'e gerilemiştir. Yaşanan tüketim anlamındaki sıkıntıyı da dolaylı vergilerin ekonomik yaşamdaki payı ortaya koymaktadır.

¹³⁴ Yaşa, a.g.e., s.612.

Bu dönemde vergi sisteminde yapılan başlıca değişiklikler özetle aşağıda yer almaktadır¹³⁵:

- 1950 yılında Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Vergi Usul Kanunu (VUK) ve Esnaf Vergisi kanunlarının yürürlüğe konması(1950 vergi reformu, Türk maliye tarihinde bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir.),
- 1953 yılında Tahsil-i Emval Kanunu yerine Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanunun yürürlüğe konması,
- 1954 yılında yürürlüğe giren Gümrük Kanunu ile spesifik matrahtan ad valorem matraha geçilmesi ve yeni tarife cetvellerinin düzenlenmesi(Söz konusu düzenlemeyle ihraç edilen veya transit geçen eşya vergi kapsamının sınırları dışında tutulmuştur),
- Küçük işletmelerle ilgili olan ve verimliliği düşük Esnaf Vergisi'nin 1955 yılında kaldırılması, yüksek gelirli esnafın gelir vergisi kapsamına alınması ve gelir vergisi tarifesinin 1958'de yeniden düzenlenmesi,
- 1956 yılında kabul edilen Gider Vergileri Kanunu ile mallar üzerinden alınan özel tüketim vergilerinin devletin önemli gelir kaynağı olarak düşünüldüğünden uygulamaya devam edilmesi ve gider vergileri içindeki eski muamele vergisinin yerini İstihsal Vergisi ile Hizmet Vergisi'nin alması,
- 1957 yılında Hususi Otomobil Vergisi'nin kabul edilmesi ve servet transferini vergilendiren Veraset ve İntikal Vergisi'nde 1959 yılında yapılan değişikliklerle hem belirli tanımlamalara açıklık getirilmesi hem de muaflık sınırlarının ve tarifinin yeniden düzenlenmesi.

c. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

Günümüzde, ister gelişmiş isterse gelişmekte olan ülkeler açısından olsun devlet borçlanmasının büyük bir önemi vardır. Bir taraftan sosyo-ekonomik hedeflere ulaşılabilmesi diğer taraftan uluslararası mali ve iktisadi ilişkilerdeki gelişme ve devletin fonksiyonlarındaki artma borçlanmayı olağanüstü bir gelir kaynağı halinden çıkartmış ve her zaman başvurulabilir bir finansman yolu haline getirmiştir. Devlet borçlanması, yasama organının verdiği yetkilerle gerçekleştirilen bir uygulama olup yasalara dayalı olarak gerçekleştirilen bir niteliği vardır. Özel borç uygulamalarından

¹³⁵ Muter, a.g.e., s.44-45. ; Yaşa, a.g.e., s.614-615.

hem miktar ve vade hem de vergi istisnası nitelikleriyle ayrılan devlet borçlanması, şartları devlet tarafından belirlenen akde dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Genel olarak borçlanma türündeki finansman kaynağına başvurmada etkili olan nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür; bütçe açıklarının giderilmesi, savunma giderleri için finansman sağlanması, ekonomik dengeyi sağlayıcı ve koruyucu etkiler yaratılması. büyük yatırım ve reformların finanse edilmesi, tasarrufların belirli yatırımlara aktarılmasının sağlanması, olağanüstü harcamaların (doğal afetler, savaşlar v.b. gibi) karşılanmasıdır. Görüldüğü üzere, kamu borçlanması, yalnızca gelir-gider açığını kapatmaya yönelik bir araç değildir. Aynı zamanda maliye politikasının da etkin bir aracı olarak kullanılabilir. Bütçesi açık vermeyen ve fakat durgunluk içinde bulunan bir ekonomide devlet borçlanarak yeni fonlar elde edip kamu yatırımlarını artırmak ve bu yolla da ekonomiye bir canlılık kazandırmak isteyebilir. Tam tersine, eğer özel kesimde durgunluğa karşın bir yatırım yapma hevesi varsa, devlet borçlanmasını azaltıp piyasadaki ödünç verilebilir fonları özel kesime yönlendirmek isteyebilir. Bütün bunlar, basit bütçe denkleştirme amacından farklı biçimde, maliye politikasının araçları olarak karşımıza çıkar¹³⁶. Borçlanmada vergi gelirlerinin aksine devlete borç verenler hem verdikleri ana parayı geri almakta hem de verdikleri borçların faizini tahsil etmektedirler.

Kamu kesiminin belli bir mali yıl içerisindeki gelirlerinin o yıl içerisindeki giderlerini karşılamaması sonucunda açık vermesi hemen hemen ilgili bütün kesimlerce “arzu edilmeyen” bir durum olarak kabul edilmesine karşın, gerek Türkiye’de gerekse diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde bütçe açıkları iktisadi yaşamın bir parçası olarak süre gelmektedir. Savaş ya da benzeri olağanüstü durumlarda kaçınılmaz olabilen bütçe açıkları iktisadi dalgalanmalar nedeniyle de yıldan yıla farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak, kamu açıklarının büyük boyutlarda gerçekleşmesi ve kronik bir özellik taşıması ülkenin genel ekonomik yaşamında neden olduğu olumsuzluklar dolayısıyla istenilmeyen bir durum olarak kabul edilmektedir. Kamu açıklarının esas olarak yatırım harcamalarından daha çok büyük bölümü özünde üretken olmayan kamunun tüketim harcamalarından kaynaklanıyor olması (cari ve transfer harcamaları) bu endişenin temel kaynağıdır.

¹³⁶ Eğilmez v.d., a.g.e., s.139.

1950'lerin başında hızlı toplumsal dönüşüm yaşayan Türkiye'de iç ve dış borç gelişimi de devletçilik döneminden çok farklı bir ilerleme yaşamıştır. Bu dönemin temel nitelikleri, bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmanın rol oynaması kalkınmaya yardımcı olacak altyapı yatırımlarının finansmanında ise dış kredilerin etkin rol oynamasıdır.

İç borçlanma bu dönemde başlıca bütçe açıklarının kapatılması amacına yönelik olmuştur. İç borçlanma alanında bir diğer önemli gelişme ise KİT'lerin "Hazine Kefaletine Haiz Bono" çıkartmalarıdır. Böylece, KİT açıklarının kapatılmasında ve sermaye yetersizliğinin giderilmesinde bu kadar yoğun olarak kullanılmışlardır. Tablo-11'de de görüldüğü gibi 1956 yılından sonra iç borç stoku artış göstermeye başlamış istikrar programının uygulamaya konulduğu 1958 ve 1959 yıllarında sabit tutulabilmiş ancak dönem sonunda 4.3 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Tablo-11: Kamu Borçlanmasının Gelişimi (1954-1960)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
İç Borç Stoku (Milyar TL)	2.4	2.6	2.7	3.2	3.6	3.6	4.3
Dış Borç Stoku (Milyon dolar)	304	346	420	430	426	489	558
Toplam Borç/GSMH (%)	20,4	18,6	17,6	15	21,2	18,3	20

KAYNAK: Ekrem Pakdemirli, *Ekonomimizin Sayısal Görünümü: 1923'ten Günümüze*, Milliyet Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1995, s.19 ve 174-176.

1954-1960 yılları arasında dış borçların gelişimi takip edildiğinde, 1956 yılında bir önceki yıla göre % 21 oranında dış borç stok artışı gerçekleşerek dış borç stoku 420 milyon dolara yükselmiştir. Krizin doruğa çıktığı 1958 yılında 426 milyon dolara inen dış borç bir sonraki yıl 489 milyon dolara dönem sonunda ise 558 milyon dolara ulaşmıştır. Dış borçların özellikle enerji ve sulama gibi altyapı yatırımlarının finansmanında, milli savunma ihtiyaçlarının karşılanmasında, dış ticaret açıklarının kapatılmasında ve mevcut borçların ertelenmesinde kullanıldığı bir dönem yaşanmıştır¹³⁷. Bu dönemde dış borçların büyümesini etkileyen faktörlerin başında ekonominin dış ödemeler sorununun giderek yoğunlaşması ve bunun 1958 yılında moratoryum ile sonuçlanmasıdır. Moratoryum ilanı borçların yeni bir ödeme planına bağlanmasını sağlamıştır. 1959 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile borçların 1971 yılına kadar ödenmesi kabul edilmiştir. Tablo-11'de yer alan ve değinilmesi gereken bir

¹³⁷ Macit İnce, *Devlet Borçları ve Türkiye*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001, s.205.

diğer nokta ise toplam borçların GSMH'ya olan oranıdır. Dönem boyunca dalgalanmalar gösteren bu oranın vergi gelirlerinin GSMH'ya olan oranından (bkz. Tablo-10) daha fazla olması ekonominin enflasyonist baskı altında olmasının açık bir diğer göstergesi olmaktadır.

B- 1960'lı Yıllarda Türkiye Ekonomisi

1. 1961-1969 Yılları Arasında Türkiye Ekonomisi: Planlı Döneme Geçiş

1960 sonrasında karma ekonominin ilkelerine uyularak KİT'lere gerekli önem ve ağırlığın verileceği vurgulanmasının yanında ekonomi politikalarının yapımı ve uygulanmasına düzen getirmek, karar üniteleri arasında koordinasyon sağlamak, ekonomi politikalarının amaç ve yöntem itibariyle istikrarı sağlamaya yönelik olarak geliştirilmelerinin takip edilmesi hedeflenmiştir. Bu temel felsefe doğrultusunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 1960 yılında kurulmuş ve Türkiye ekonomisinin istikrara kavuşturulması için planlı kalkınma stratejisine geçiş başlamıştır. Böylece, yeni bir dönüşüm, karma ekonomiye dayalı planlı kalkınma dönemi Türkiye'de uygulamaya konmuştur¹³⁸.

Planlı döneme geçiş aşamasında uygulamaya konulan istikrar programına devam edilmesinin yanında kabul edilen Anayasa ve buna dayanan bazı kanun ve kararlarla ekonomi politikasında aşağıda yer alan yeni ilkeler de kabul edilmiştir. Bu ilkeler¹³⁹:

- Sosyal düşünceler Anayasa'da yer almış ve ekonomi politikasında eskiye göre daha büyük bir ağırlık kazanmıştır,
- Ülkenin 1950'lerde uğradığı ekonomik sarsıntılarda plansız bir politika izlenmiş olmasının büyük payı bulunduğu inandığından, ekonomi politikasını bir plana göre yürütmek fikri benimsenmiştir. Bu planları hazırlayacak olan örgüt ise DPT olarak saptanmıştır,
- Ekonomi politikasında devletçilik ve liberalizm gibi belirli bir doktrin benimsenmemiştir. Bunun yerine Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (BBYKP) ve bu planın stratejisi hakkındaki Yüksek Planlama Kurulunca (YPK) alınan kararlarda Türkiye için öngörülen sistem "karma ekonomi" olarak nitelendirilmiştir.

¹³⁸ Kepenek, a.g.e., s.153. ; Kılıçbay, a.g.e., s.113.

¹³⁹ Memduh Yaşa(Edt.), Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978, Akbank Kültür Yayınları, İstanbul, 1980, s.96-97.

Oluşturulan yeni ilkeler doğrultusunda Türkiye ekonomisi planlı döneme girmiş ve 15 yıllık süreyi kapsayan üç plan oluşturulmuştur (1963–67, 1968–72 ve 1973–77 yıllarını kapsamaktadır). Ekonomiyi sürekli kalkındırmayı, geliri adil bir şekilde dağıtmayı, kaynakları en iyi şekilde kullanmayı ve yatırımları belirli bir amaca göre (sanayileşmeyi tamamlama amacı) yöneltmeyi öneren üç planın ortak hedefleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir¹⁴⁰:

- Yılda ortalama % 7 büyüme hızının sağlanması,
- İstihdam sorununun çözülmesi,
- Dış ödemelerde dengeye ulaşılması,
- Tüm bu hedeflerin istikrar içinde deflasyonist ve enflasyonist eğilimlerin ortaya çıkmasını önleyerek ve aynı zamanda sosyal adalet ilkelerine uygun bir şekilde başarılması.

Tablo-12: Temel Ekonomik Göstergeler (1960–1969)

Yıllar	GSMH(1) (milyar TL)	Büyüme Hızları (%)	Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	TEFE (%)
1960	19.939	3,4	-139	5,3
1961	20.328	2,0	-170	2,9
1962	21.585	6,2	-242	5,6
1963	23.675	9,7	-300	4,3
1964	24.640	4,1	-109	1,2
1965	25.413	3,1	-78	8,1
1966	28.460	12,0	-164	4,8
1967	29.657	4,2	-115	7,6
1968	31.635	6,7	-224	3,2
1969	33.003	4,3	-220	7,2

KAYNAK: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), DPT Yayınları, Ankara, 2004, s.3. 44 ve 113.

(1): 1987 Fiyatlarıyla

Tablo-12 incelendiğinde, BBYKP'nın % 7'lik büyüme hedefine karşın yıllık ortalama % 6,6 gerçekleşme sağlanmıştır. 1963–67 döneminde ılımlı bir enflasyon dönemi geçerliliğini korumakta iken özellikle 1960'ların ilk yarısına nazaran 1965 yılında % 8,1'lik yüksek bir enflasyon oranı oluşmuştur. Böyle bir oranın gerçekleşmesinin en büyük nedeni, 1964 yılında Kıbrıs sorunun yarattığı durgunluğu gidermek için genişletici para ve maliye politikası uygulamalarının yürürlüğe koyulmasıdır. Planlı ekonomi politikası ele alınan dönem itibariyle (1960–1969) fiyat hareketlerini iç ve dış etkenlerden dolayı tam anlamıyla istikrara kavuşturamamıştır. İyi uygulanması halinde oluşmaması gereken enerji darlığı bu dönemde ortaya çıkmıştır.

¹⁴⁰ Apak, a.g.e., s.109. ; Kazgan, a.g.e., s.112-113.

İstikrarsız büyümeye, Kıbrıs sorunu ve petrol fiyatlarının yükselmesi gibi olağanüstü faktörlere rağmen Türkiye planlı dönemin başlarında kalkınmada önemli adımlar atmıştır.

2. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1961-1969)

a. Kamu Harcamalarının Gelişimi

1960 sonrası dönemde ekonomik anlamda en önemli yenilik kamu kesimi için emredici özel kesim için yönlendirici planlamanın kabul edilmesi olmuştur.

Tablo-13: Kamu Harcamalarının Gelişimi (1961-1969)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Toplam Kamu Harc. (Milyon TL)	14162.9	12206.1	15246.1	18092.0	19441.6	22902.1	26768.6	29396.8	34580.7
Cari Harc. Payı (%)	37,5	46,7	42,7	45,4	46,1	43,3	41,0	42,4	39,1
Yatırım Harc. Payı (%)	19,7	24,1	25,3	21,3	21,0	22,4	25,6	23,0	21,9
Transfer Harc. Payı (%)	42,8	29,2	32,0	33,3	32,9	34,3	33,3	34,6	39,0
Toplam Kamu Harc. GSMH Payı (%)	28,9	22,2	24,2	26,8	26,8	27,0	28,8	27,7	29,5

KAYNAK: Yaşa, a.g.e., s.588 ve 589.

1960 sonrası dönemin ilk yılları dışında kamu harcamalarında devamlı bir gerçek artış vardır. Bu artış bazı yıllarda GSMH artışının önünde gitmiştir, bazı yıllarda da gerisinde kalmıştır. Bu ilişki sonucunda kamu harcamalarının GSMH'ya oranı Tablo-13'de de görüldüğü gibi dalgalanmalar göstermiştir. Bu dalgalanmalara rağmen ortalama % 25- 30'lar arasında gerçekleşen kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranı kamunun ekonomi içindeki yerinin önceki dönemlere göre önemli oranda büyüdüğünü göstermektedir. Planlı dönem süresince kamu harcamalarının ekonomik ayrıma göre dağılımına bakıldığında, 1961 yılında iç mali transferlerin artması nedeniyle transfer harcamalarının payı % 42,8 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. BBYKP döneminin ilk yıllarında cari harcamaların payı yükselmiş, yatırım harcamalarının payı düşmüştür. Şöyle ki, kaynak kullanımı açısından temel öge olan yatırım harcamalarının gerçekleşmesi BBYKP'da % 79 ikinci planda ise % 82 oranında kalmıştır. Kamu yatırımlarının planlanan düzeylerde gerçekleşmemesinin temel nedeni, yatırımların yaklaşık % 40-45 gibi bölümünü oluşturan KİT finansman güçlükleri ve diğer engeller sonucu beklenen düzeyde gerçekleştirilememesidir¹⁴¹.

¹⁴¹ Kepenek, a.g.e., s.195.

1961-1969 yılları arasında dengesiz büyüme oranlarının oluşmasının temel nedeni de yatırım harcamalarının cari ve transfer harcamalarına oranla daha yavaş büyümesidir. Kamu harcamalarının en önemli payını cari harcamalar almıştır. Devlet en büyük işveren sıfatıyla giderek artan cari harcamalarda bulunmuştur. Bunun yanında transfer harcamaları, kamu giderleri içinde yaklaşık % 30'ların üzerindeki payını korumuştur. Genellikle belli bir üretim ve hizmet karşılığı olmayan bu harcamaların giderek büyümesi, ekonominin enflasyonist bir sürece girişinin uyarısı olarak değerlendirilmelidir. Bir diğer deyişle, sınırlı ekonomik kaynakların (kamusal) kullanımında verimlilik ilkesinden uzaklaşıldığının bir göstergesi de transfer harcamalarındaki büyümedir¹⁴².

b. Kamu Gelirlerinin Gelişimi

1960 sonrası dönemde vergi gelirlerinin kamu gelirleri içerisindeki payının dalgalanmasına karşın yükseliş içerisinde olduğu Tablo-14'de görülmektedir.

Tablo-14: Kamu Gelirlerinin Gelişimi (1961-1969)

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri(1000TL)	Vergi Gelirleri Payı(%)	Dolaylı Ver. Payı(%)	Dolaysız Ver.Payı(%)	Vergi Dışı N. Gel.(%)	Özel Gel. Ve Fon. Payı(%)	Vergiler/GSMH (%)
1961	10.933.839	56	57	43	10	34	12,3
1962	9.017.751	71	64	36	12	17	11,1
1963	11.730.745	72	67	33	5	23	12,6
1964	12.720.182	73	67	33	4	23	13,0
1965	13.187.891	78	67	33	4	18	13,4
1966	15.857.493	79	66	34	3	19	13,6
1967	19.886.673	75	66	34	5	20	14,7
1968	20.130.204	81	65	35	8	11	14,4
1969	22.960.932	83	62	38	7	10	15,3

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., s.3, 5 ve 6.

1961-1969 yılları arasında vergi dışı normal gelirlerin payı dalgalanmalar gösterirken özel gelir ve fonların payı, konsorsiyum kredilerinin ve benzeri dış girdilerin önemli olduğu plan öncesi ve BBYKP'nın ilk yıllarında (1961, 1963 ve 1964 yılları) yüksek olduğu daha sonraki yıllarda ise düştüğü görülmektedir. Bu dönemde dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payı istikrarlı bir şekilde % 60'ların üzerinde gerçekleşmiştir.

Planlarda kamu ekonomisinin sayısal büyüklüğüne özel önem verilmiş ve vergi yükünün artırılması öngörülmüştür. Tablo-14'e bakıldığında vergilerin GSMH'ya olan oranı da bir önceki döneme göre (bknz. Tablo-13) iyileşme kaydetmesi bu hedefi

¹⁴² İlhan Uludağ. *İzlenen Ekonomik Politikalar Işığında Türkiye Ekonomisi (Teori-Politika-Değerlendirme)*, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Yayını, Yayın No.2, İstanbul, 1990, s.276.

açıklayıcı bir saptamadır. Ancak, dönem süresince vergi yükü sürekli artmış olmakla birlikte planlanan düzeyde gerçekleştirilememiştir. Kamu gelirlerinin özellikle de vergi gelirlerinin planlanan düzeyde artırılmamasının başlıca nedeni, planlarda öngörülen tarımsal ürünleri vergilendirmeye yönelik reformların tam olarak gerçekleştirilememesidir¹⁴³.

1961-1969 yılları arasında vergi sisteminde yapılan reform niteliğindeki başlıca değişiklikler aşağıda sıralandığı gibi olmuştur¹⁴⁴:

- 1961 yılının başlarında arazi ve bina vergilerinin payı, eski matrahlarına uygulanacak katsayıların yükseltilmesi, 210 Sayılı Kanunla gider vergileri konusunda vergiyi ağırlaştırıcı biçimde değişikliklerin yapılması ve 213 Sayılı Kanunla VUK'nun yeniden düzenlenmesi,
- 1963 yılında 202 Sayılı Kanunla “yatırım indirim sistemi”nin getirilmesi, aynı kanunla esnaf muaflığının ve küçük çiftçi muaflığının da genişletilmesi,
- 1963 yılında 261 Sayılı Kanunla “ihracatta vergi iadesi” uygulamasının kabul edilmesi, yatırımları hızlandırmaya yönelik olarak da gümrük vergilerinin taksitlendirilmesi ve bu vergilerde tam muaflık sağlayabilme konusunda hükümete yetki verilmesi,
- 1960 yılı sonunda 192 ve 193 Sayılı Kanunla Gelir ve Kurumlar vergilerinde önemli değişikliklerin yapılması(Kurumlar vergisi oranı % 20'den % 25'e yükseltilirken gelir vergisi tarifesi de yeniden düzenlenmiştir. Gelir vergisindeki belirli istisna ve muaflıklar daraltılmış, tarım gelirleri vergi kapsamına alınmıştır. Ancak, muafiyet tavanı çok geniş tutulduğu için tarımsal vergi gelirleri 1961-1969 döneminde toplam gelir vergisinin % 1'ini aşmayan bir paya sahip olmuştur.) ve vergi kontrol aracı olarak da “servet beyanı” esasının getirilmesi.

Tüm bu değişikliklerin en önemli özelliği, vergilerin ekonomiyi yönlendirici birer araç olarak kullanılması yolundaki çabaların geçmiş döneme göre açık biçimde artmış olmasıdır. Bununla birlikte planlanan ve gerçekleşen rakamlar birbiriyle uyuşmamış ve bu dönemde de kamu harcamalarının finansmanını tam olarak

¹⁴³ Kepenek, a.g.e., s.192.

¹⁴⁴ Mehmet Tosuner, 1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi, Bayraklı Matbaası, İzmir, 1989, s.10. ; Parasız, a.g.e., 1998, s.136. ; Yaşa, a.g.e., s.623-624.

yapabilecek yeterlilikte vergi geliri elde edilememiş bütçeler açık vermeye devam etmiştir.

c. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

Ülke içinde vergi gayretinin yetersiz kalması, buna ek olarak amaçlanan kalkınma hızını sağlayabilmek için kamu harcamalarının belirli bir hızla artırılması gereği karşısında önemli boyutta bir iç finansman açığı doğmuştur. Bu açığın iç istikrazla ve TCMB kaynaklarıyla finansmanı yoluna başvurulmuştur. Bu durum Tablo-15’de açıkça görülmektedir. 1961 yılında 8.9 milyar TL olan iç borç stoku yukarıdaki nedenlerle birlikte dönem sonuna doğru 22.9 milyar TL’sına yükselmiştir. Dönem boyunca iç finansman ihtiyacından dolayı (özellikle kamu harcamalarının artışı) iç borç stoku sürekli artış eğilimi içerisinde olmuştur. Dış ticaret dengesi ile dış ödemeler dengesinin kronik açıkları da dış borçlanmayı sürekli bir zorunluluk haline getirmiştir. Türkiye’de ilk defa dış borç dolar cinsinden 1965 yılında milyarlar dolara ulaşmıştır. Sadece 1963 yılında azalan dış borç daha sonraki yıllarda artış hızını korumuştur.

Tablo-15: Kamu Borçlanmasının Gelişimi (1961-1969)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
İç Borç Stoku (Milyar TL)	8.9	10.1	11.3	11.8	12.5	15.9	18.2	20.5	22.6
Dış Borç Stoku (Milyon dolar)	611	732	659	856	1.434	1.597	1.710	1.883	2.052
Toplam Borç/GSMH (%)	29	29,1	25,8	27,3	33,1	33,1	33,1	33,3	32,9

KAYNAK: Pakdemirli, a.g.e., s.19 ve 175. ; Kepenek, a.g.e., s.199.

KİT açıklarının kapatılmasında kullanılan hazine kefaletine haiz bonolar ile kamu kesiminin diğer finansman açıklarını karşılamaya yönelik “Hazine Bonoları” ile TCMB’nin “Hazineye Kısa Vadeli Avansları” kanalıyla (emisyonu başvurma) yaratılan satın alma gücü fiyat artışlarına yol açmıştır¹⁴⁵. Bu dönemde uzun vadeli iç borçlanma araçları, Tasarruf Bonoları, İç İstikraz Tahvilleri, İç Konsolidasyon ve Belediye Borçlarının tahkiminden oluşmaktaydı. 1961 yılının ortalarında yürürlüğe giren 223 Sayılı Kanunla getirilen Tasarruf Bonoları, tarım, sanayi ve ulaştırma alanlarındaki yatırımları gerçekleştirmek amacıyla kurulacak bir finansman fonunu beslemek üzere öngörülmüştü. Tipik bir cebri borç olan tasarruf bonusu gelir ve kurumlar vergileri mükelleflerinin vergiye esas olan gelirlerinden, veraset ve intikal vergisi matrahından ve gayri menkullerin satış bedellerinden % 3 oranında kesilmekteydi. 1960’ların sonunda

¹⁴⁵ Yaşa, a.g.e., s.625.

tasarruf bonoları toplam iç borç stoku içerisinde cari fiyatlarla 5 milyar TL'yi aşmıştır. 10 yıllık vadeyi içeren bonolar hızlanan fiyat artışları karşısında değer kaybettiği gibi çeşitli açılardan eleştiri yapılmaktaydı. Sonunda 1972 yılında tasarruf bonoları "Mali Denge Vergisine" dönüştürüldü. Uzun vadeli borçların doğuşunda en önemli kanallardan biri kısa vadeli borçların konsolidasyonudur. İç borç konsolidasyon tahvilleri, KİT'lerin geri ödenemeyen kısa vadeli borçlarının hazineye devredilmesi ve hazine tahvilleriyle uzun vadeli borca çevrilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Benzer düzenleme belediye borçlarının tahkimi ile de gerçekleştirilmiştir. 20 yıllık vadeli olan iç istikraz tahvilleri ise belirli devlet kuruluşları, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu gibi sosyal güvenlik kuruluşları, bankalar ve şirketler tarafından alınmıştır. 4 Ağustos 1958 istikrar kararlarıyla KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını TCMB'dan sağlamaları durdurulmuşken kısa vadeli borçların konsolide edilerek uzun vadeli borç haline getiren 1960 tarihli 154 Sayılı Kanundan sonra çeşitli KİT'ler için kaynağı emisyonla dayanan TCMB kredileri doğmaya başlamış ve kısa vadeli borçların iç borçlar içindeki payı yükseliş göstermiştir. Türkiye'de 1963'den itibaren hızlı bir kalkınma ve ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıkların üstesinden gelmesi amaçlarına bağlı olarak orta ve uzun vadeli borçlara yönelim olması gerekirken kısa vadeli borçlara başvurulması borç politikası açısından olumsuz sonuçlar vermiştir¹⁴⁶.

BBYKP'nın ikinci yılından sonra Türkiye'de toplam borç stoku GSMH'nin % 30'larına ulaşmış ve bu oranı aşmaya başlamıştır. Artık, vergi gelirleri ile borçların GSMH'ya olan oranları bir makas gibi açılmaya başlamış, ekonominin kırılganlığı artmış, ülke sürekli olarak borç sorunları ve krizleriyle karşı karşıya gelmeye bu dönemden sonra başlamıştır.

C- 10 Ağustos 1970 İstikrar Programı

1. Krize Yol Açan Gelişmeler

1958 istikrar programı uygulamasıyla birlikte kısmen kontrol altına alınmış olan iç açıklar 1964 yılından itibaren tekrar artmaya başlamıştır. Kalkınma planlarıyla istikrar arayışının ortaya çıktığı yıllarda OECD bünyesinde BBYKP'nın finansmanı için alınan konsorsiyum kredileri ödemeler bilançosundaki dengesizliği giderememiştir. Ekonomide iç açıklara ek olarak oluşan dış açıklar da 1960'ların ikinci yarısında büyümeye başlamıştır. Özellikle 1965 yılından itibaren sürekli olarak cari işlemler

¹⁴⁶ Karakayalı, a.g.e., s.383.

açıkları yükselmiştir (bknz. Tablo-12). 1966 yılına gelindiğinde ekonomide rahatsızlıkların tekrar ortaya çıkmasıyla birlikte IMF'nin devalüasyon talepleri de gelmeye başlamıştır. Hükümetlerin dış açıkları sürdürülemez boyuta gelmesini engellemeyi amaçlayıcı önemli bir araç da bu dönemde yürürlüğe konmuştur. Bu düzenleme, Türk sanayinin Avrupa para piyasasından yararlanma olanağını sağlayacak olan Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 17 sayılı kararda yapılan 37 sayılı 1967 tarihli değişikliktir. Bu değişiklik gereğince Türkiye'de ikamet eden ya da etmeyen hakiki ya da hükmi şahıslar lehine Türkiye'ye getirilmesi zorunlu olmayan dövizler karşılığında Türkiye'deki bankalarda Döviz Çevrilebilir Türk Lirası Mevduat Hesabı (DÇM) açılması mümkün kılınmıştır. DÇM'nin amacı, döviz sıkışıklığını gidermek ve döviz rezervlerindeki zayıflığı ortadan kaldırmak olarak belirlenmesinin yanında, dış ülkelerdeki Türk işçilerin tasarruflarının ve Türklere ait öteki fonların Türkiye'ye resmi kanaldan (TCMB aracılığıyla) getirilmesinin sağlanması da hedeflenmiştir¹⁴⁷.

Tüm bu gelişmeler doğrultusunda istikrar önlemleri iç ekonomik dengesizliğe çare olamamışken dış ekonomik dengesizlikleri önlemeye çalışan araçlarda 1960'ların sonlarına doğru işlevsiz kalmışlardır. İç ve dış olumsuzluklar 1966 yılında yakalanan % 12'lik büyüme oranında gerçekleşen artış sonrasındaki yıllarda bu oranın azalmasına, enflasyonun tekrar yükselişine, dış açılara ve sonunda döviz dar boğazlarının oluşmasına neden olmuştur. 1965 sonrası içe dönük sanayileşme ve dışa bağımlılık derecesi yükselen bir ülke görünümü Türk ekonomisinde hakim özellik olmuştur. (bknz. Tablo-12)

1960-1970 arası dönemde IMF geri planda kalmasına karşın dönemin ikinci yarısından itibaren etkinliğini ve denetimini artırmış 1966 yılında döviz kurunun aşınmış olduğunu ileri sürerek yeni bir devalüasyon ve istikrar programı önermiştir¹⁴⁸. Bu talep mevcut yönetim tarafından reddedilmesine rağmen, IMF her yıl bu talebini tekrarlamıştır. 1968 yılına gelindiğinde, IMF ekonomiye yeni bir operasyonun yapılmasından yana tavrında daha da ısrarcı olmuş fakat siyasi iktidar seçimleri bahane ederek IMF'nin taleplerini bir yıl daha ertelemiştir. Seçim yılı olan 1969'da ekonomik durumda popülist politikalar nedeniyle giderek artan bir kötüleşme meydana gelmiş ve

¹⁴⁷ Pınar Önertürk, *Uluslararası Parasal Gelişmeler ve Türkiye*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Yayın No.1979/216, Ankara, 1980, s.75.

¹⁴⁸ Kutlu v.d., a.g.e., s.25.

bütçe açıklarıyla finanse edilen kamu harcamalarının baskısı sonucu toplam talep toplam arzı aşmış fiyat artışlarında % 7,2 oranında net bir artış gerçekleşmiştir. 1960-1970 dönemi enflasyon oranı ortalaması ise % 5 olmuştur¹⁴⁹. Ülkeyi 1970 krizine sürükleyen ve IMF ile anlaşma doğrultusunda 9-10 Ağustos 1970 tarihli İstikrar Programı'nın yürürlüğe girmesine neden olan faktörleri mevcut açıklamalar doğrultusunda aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür¹⁵⁰:

- Fiyatlardaki artışın hızlanması,
- Ödemeler dengesi açığının artması,
- Bütçe açıklarının artması,
- Para arzındaki ve banka kredilerindeki artış,
- Enflasyonun şiddetlenmeye başlaması,
- TL'nin aşırı değerlenmesi

nedenlerinden ötürü 1970 İstikrar Programı uygulamaya konmuştur.

2. 10 Ağustos 1970 İstikrar Programı ve Yüksek Enflasyonlu Yıllar

a. Programın Temel Özellikleri

1966 yılından itibaren bozulan ekonomik dengeleri yeniden istikrara kavuşturmak amacıyla IMF destekli ikinci istikrar programı 10 Ağustos 1970 tarihinde açıklanmıştır. 1970 İstikrar Programı ilginç niteliklere sahip bir programdır. 1960'ların sonunda ekonomide iç dengesizlik belirtisi olmamakla birlikte, dış dengesizlik vardır ve hızla artmaktadır. İhracatta duraklama, hatta 1969 ve 1970 yıllarında gerileme söz konusu iken ithalat hızla artmıştır. Bu koşullarda oluşan dış ödeme açığı, işçi dövizleri ve borçlanmayla kapatılmaya çalışılmış fakat 1970'de bu önlemler de çözüm olamamıştır. Mevcut durum, 1970 İstikrar Programı'nın taze dış borçlanma olanakları yaratmak için yapıldığını açıklamaktadır. 10 Ağustos 1970 tarihinde % 66,7 oranında bir devalüasyon, çeşitli zam kararlarıyla birlikte açıklanan ve Kutu-2'de yer alan önlemler sonrası alınan devalüasyon kararı Türkiye'de başarılı bir devalüasyon örneği olarak nitelendirilmektedir. Yüksek oranlı devalüasyon ihracat ve işçi dövizlerinden oluşan temel döviz gelirlerinde bir artış yaratmıştır¹⁵¹. Para ve maliye politikalarını içeren geleneksel ordotoks yapıdaki istikrar programını 1946 ve 1958 devalüasyon kararlarından ayıran önemli fark ise kamu gelirlerini artırmaya yönelik vergi

¹⁴⁹ Berksoy, a.g.m., s.156. ; Apak, a.g.e., s.119.

¹⁵⁰ Parasız, a.g.e., 1998, s.140.

¹⁵¹ Berksoy, a.g.m., s.157-159.

reformlarını içermesidir. 10 Ağustos kararlarıyla birlikte TL dolar karşısında % 66,7 değer kaybetmiş, petrolden, şekerden ve istihsal vergisine tabi ürünlerden alınan vergi oranları arttırılmış ve bazı temel tarım ürünlerinin fiyatları arttırılmış, imalat sanayinde ve bazı KİT ürünlerinde fiyat artışlarına gidilmiştir.

Kutu-2: 10 Ağustos 1970 İstikrar Programı Önlemleri

a. İç Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler:

i. Para politikasıyla ilgili kararlar

- Kredi faiz oranları yükseltilmiştir. Özel tahvillerin faiz oranı %13'e banka kredilerine uygulanacak maksimum faiz oranı ise %11.5'e yükseltilmiştir,
- Altı ay ya da çeşitli mevduatların faiz oranları yükseltilmiş vadesiz mevduatların faiz oranı %2'den %1'e düşürülmüştür,
- Finansal kaynakların arzulan yönde dağılımının sağlanması için yeni faiz üzerinden kredi sağlayan bankalara ve kredi alanlara belli oranlarda faiz farkı ödemesi öngörülmüştür,
- 1970 mali yılı içinde Hazine'nin finansmanını TCMB'nin belli sınırlar içinde tutması öngörülmüştür.

ii. Maliye politikasıyla ilgili kararlar

- İç tüketimin kısılmasına yönelik olarak bazı vergilerin oranları değiştirilmiştir,
- Yeni vergiler Finansman Kanunu ile yürürlüğe konulmuştur,
- Destekleme alımına konu olan tarım ürünlerinin fiyatları yeniden saptanmıştır
- KİT ürünlerinin fiyatları arttırılmıştır.

b. Dış Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler:

- TL %66,7 oranında devalüe edilerek 1 dolar=15 TL olarak ayarlanmıştır,
- 1970 Mayıs ayı sonundan önce talep edilmiş olan döviz transferleri yerine getirilmiştir,
- İthalat teminat oranlarında %50 indirim yapılmıştır,
- İhracatçılara ödenen risturn vergi sistemi basitleştirilmiş ve bu vergi şirket birleşmeleri ya da kooperatiflerin yaratılması amacıyla %15-40 oranında değişen oranlarda sadece belli ürün gruplarına uygulanmıştır,
- İhracatla ilgili kalkınma projelerinin finansmanı ve desteklenmek istenen sektörlerde maliyetlerin düşürülmesi için kullanılmak üzere TCMB nezdinde bir Kambiyo İstikrar Fonu kurulmuştur.

KAYNAK: Çelebi, a.g.e., s.132-133. ; Parasız, a.g.e., 1998, 141-144.

İstikrar programı kararlarının alındığı tarihte Türkiye'nin döviz rezervleri en düşük düzeye inmişti. Kararların ardından imzalanan SBD ile birlikte IMF'den 90 milyon dolar kredi alınmıştır. İstikrar kararlarının alınmasından 12 Mart 1971'e kadar geçen süre içinde IMF ve diğer ülkelerden yaklaşık 234 milyon dolarlık kaynak sağlanmıştır¹⁵².

b. 1970'li Yıllarda Türkiye: Yüksek Enflasyona Geçiş

IMF ile 17.08.1970 tarihinde imzalanan SBD ile uygulamaya konulan istikrar programının ilk yıllarında dış kredilerin artırılması nedeniyle dış tıkanıklıklar asgari bir düzeye indirilebilmiştir. 12 Mart 1971 muhtırasından sonraki dönemde IMF ile ilişkiler 12 aylık SBD'nin bitiminden itibaren 1977 yılına kadar dondurulmuştur. Türkiye, 1970'te birinci petrol krizinin patlak verdiği 1973-1974 yıllarına kadar temel ekonomik göstergelerinin olumlu seyrettiği bir dönem yaşamıştır. Tablo-16 incelendiğinde, 1970-

¹⁵² Parasız, a.g.e., 1998, s.144.

1973 arası GSMH büyüme hızlarının ortalama % 7'ye yaklaştığı, cari işlemler açığının küçüldüğü ve 1973 yılında 484 milyon dolar fazla verdiği görülmektedir.

Tablo-16: Temel Ekonomik Göstergeler (1970-1979)

Yıllar	GSMH (milyon dolar)	Büyüme Hızları (%)	Kişi Başına GSMH(dolar)	Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	TEFE (%)
1970	18.326	4,4	519	-171	6,7
1971	17.428	7,0	481	-109	15,9
1972	22.439	9,2	604	-8	18,0
1973	28.506	4,9	749	484	20,5
1974	39.132	3,3	1.002	-719	29,9
1975	48.281	6,1	1.205	-1.648	10,1
1976	54.733	9,0	1.338	-2.029	15,6
1977	62.158	3,0	1.488	-3.140	24,1
1978	68.383	1,2	1.604	-1.265	52,6
1979	76.605	-0,5	1.760	-1.413	63,9

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.3, 6, 44 ve 113.

Bu dönemde net döviz rezervleri ise 2 milyar dolara yükselmiştir. 1960'lı yıllarda Batı Avrupa'ya çalışmaya giden işçilerin yolladığı dövizler önemli bir kalem olarak cari işlemler bilançosuna eklenmiş, mal ihracından sağlanan kaleme 1 milyar dolarlık döviz gelirinün üzerine çıkarak yaklaşmıştır. Bu kalem, ithalatı ihracat gelirinden ya da dış krediden bağımsızlaştıran ek dış kaynak niteliğiyle değerlendirilmiştir¹⁵³. Böyle bir gelişme sonucunda da dış finansman ihtiyacının karşılanması nedeniyle IMF ile ilişkiler askıya alınmıştır.

1974 yılına gelindiğinde, istikrar kararlarından sonra devalüasyonun olumlu etkisiyle işçi dövizlerinde meydana gelen artış, petrol fiyatlarının hızla artması sonucu ortaya çıkan döviz ihtiyacını karşılamaya yetmemiş ve dış açık sorunu yeniden baş göstermiştir. Petrol fiyatlarının artmasına Kıbrıs Barış Harekati'nin izleyen ABD ve Avrupa'nın ambargosu eklenmiştir. Ham petrol fiyatlarının üç misli arttığı bu yıllarda (1973 ve 1974) bütün dünya petrol tasarruf etmeye çalışırken Türkiye'de petrol türevlerinin fiyatları değişikliğe uğratılmaksızın petrole sübvansiyon vererek tüketimi artırması da ayrı bir sorun olmuştur. Türk ekonomisinin dış kaynak türlerinde meydana gelen tıkanmaya rağmen ticari kredilerle ve özellikle DÇM aracı ile kısa vadeli borçlanma yoluyla ithalat hacmi artırılmaya çalışılmıştır¹⁵⁴. Dünya stagfasyona girerken Türkiye'de 1974-1977 yılları arasında GSMH'da ortalama % 5,5'lik ve enflasyon oranında ise ortalama % 13'lük bir artış gerçekleşmiştir. Ayrıca, ithalat rakamları büyümüş ve 1976 yılında cari işlemler açığı 1 milyar doları aşmıştır. Petrol krizini

¹⁵³ Kazgan, a.g.e., s.119.

¹⁵⁴ Boratav, a.g.e., s.129. ; Kazgan, a.g.e., s.120.

izleyen dönemde Türkiye ekonomisinin durumunu Kazgan ilginç bir benzetme ile şu biçimde özetlemektedir: "...Petrol krizini izleyen dönemde Batı stagflasyona girerken, Türkiye'nin, diğer birçok çevre ülkesi gibi, yaşadığı hovardalıkla birlikte hızlı yatırım ve GSMH artışıındaki temel etken **petro-dolarların dolaşıma iadesi** politikasıydı. Uluslararası bankalar, reel olarak negatif düzeylere düşen faiz hadlerinde kredi vermek için kapıya geliyor, Türkiye'de ağustos böceği gibi yarını düşünmeden gırtlığına kadar kısa vadeli borca batıyordu..."¹⁵⁵,

Dış istikrarsızlıklara ek olarak iç siyasi istikrarsızlık ve toplumsal olaylarda 1970'lerin ikinci yarısında artarak devam etmiştir. Bu dönem süresinde, ardı ardına 7 kez Hükümet değişikliği yaşanmış ve siyasi anlamda istikrar sağlanamamıştır. Bu nedenle ekonomik kararların zamanında ve etkin biçimde oluşturulması mümkün olamamış ve kaynak israfı da engellenememiştir¹⁵⁶. 1975 yılından itibaren büyümenin kısa vadeli borçlanmaya dayandırılması ve değişen dünya konjonktürüne uyum sağlayacak önlemlerin zamanında alınmaması sonucu döviz kaynaklarının büyük ölçüde azalması ve Kıbrıs Harekatına yönelik ambargonun etkilerinin hızla hissedilmesi ödemeler dengesinde önemli sorunlar yaratmış, GSMH'nin büyüme oranının hızla düşmesine ve hatta 1979 yılından itibaren negatif değer almasına neden olurken, enflasyon oranının büyük boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Türk ekonomisi 1978 yılından itibaren yüksek enflasyona geçiş yaparak 1979 yılında enflasyon oranı % 63,9'a yükselmiştir. Kronik bir hastalığa dönüşen enflasyon, Türkiye'de gelir dağılımı adaletini ortadan kaldıran ve yoksullaştıran olumsuzluk halini almıştır. Türkiye'de 1970'i izleyen dönemde genişleyen enflasyonist baskıları başlatan nedenleri aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür¹⁵⁷:

- Devalüasyon nedeniyle ithal fiyatlarının yükselmesi,
- Dünya hammadde fiyatlarının yükselmesi,
- 1970 Finansman Kanunu ile dolaylı vergilerin yükselmesi,
- KİT zamları,
- Altyapı darboğazı,
- Ücret yükselmelerinden gelen sınırlı etkiler,

¹⁵⁵ Kazgan, a.g.e., s.121.

¹⁵⁶ Erdinç Tokgöz, **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1997)**, İmaj Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 1997, s.158.

¹⁵⁷ Erdoğan Alkin, Demir Demirgil & Süleyman Özmucur, **Türkiye'de Enflasyon ve Enflasyon İle Savaşta Başarı Koşulları**, TÜSİAD Yayınları, Yayın No.86.7.90, İstanbul, 1986, s.9.

- Personel Kanunu uygulamasından gelen etkiler,
- Destekleme alımları,
- İşçi dövizlerinin rezerve giden bölümü,
- Kamu harcamalarının cari harcamalar dışında da genişlemesi.

Yukarıda kısaca sıralanan nedenlerden ilk beşi öncelikle maliyet artışlarına neden olurken daha sonra gelen üç neden hem maliyet hem de talep baskılarını genişletmiş, son iki neden ise doğrudan talep fazlalığı yaratmıştır. 1973 yılı sonlarında ortaya çıkan petrol krizi ve onun yarattığı dünya bunalımı ülke ekonomisinde enflasyon baskılarına hız kazandırmıştır. Bu dönemin ek enflasyon nedenlerini de aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür¹⁵⁸:

- Petrol fiyatlarının yükselmesi,
- Hammadde, makine, teçhizat ithal fiyatlarındaki yükselme,
- Büyüyen KİT açıkları,
- Boyutları büyüyen enerji darboğazı,
- Beklenmeyen kamu harcamaları.

Petrol fiyatlarının yükselmesi hem maliyet artırıcı etki yaratmış hem de ithalatın ve dolayısıyla dış ticaret açığının hızla genişlemesine neden olmuştur. Petrol fiyatlarının yükselmesiyle petrol alan sanayileşmiş ülkeler kendi ihracat fiyatlarını da yükseltmiş ve bu etki Türkiye'nin ödemeler dengesine doğrudan yansımıştır. Bütün bu etkiler 1977 yılından başlayarak ortaya çıkacak olan döviz darboğazının ilk işaretleri olmuştur. Öte yandan KİT açıkları da söz konusu dönemde genişlemeye başlamıştır. Özellikle popülist istihdam politikası, verimlilik artışına ve yönetimine özen gösterilmemesi bu işletmelerin finans sorunlarını bir çıkmaza sokmuştur. Açıklar bütçeden karşılandığında çift yönlü enflasyonist talep baskısına neden olmuş, zamlarla finanse edildiğinde doğrudan fiyat endekslerine yansımıştır.

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1970-1977)

Ele alınan dönemin en önemli niteliği 1971-1977 yılları arasında IMF ile ilişkilerin dondurulması ve bu yıllar arasında hiç SBD imzalanmamasıdır. 1970-1977 arası maliye politikası alanındaki gelişmeler üç alt başlık altında incelenmiştir.

¹⁵⁸ Alkin v.d., a.g.e. s.9.

a. Kamu Harcamalarının Gelişimi

1970-1977 yılları arasında toplam kamu harcamaları her yıl düzenli olarak artış göstermiştir. İstikrar programında öngörülenin aksi bir durum olan kamu harcamalarının artışı Tablo-17'den takip edilebilir. 1970 sonrası toplam kamu harcamalarındaki yükseliş aynı zamanda kamu bütçelerinin enflasyonu körükleyecek büyüklüklere ulaşmasına neden olmuştur.

1970 yılında yürürlüğe giren "Devlet Memurları Kanunu" cari harcamalarda önemli sayılabilecek artışa neden olmuştur. 1970-1972 arasında cari harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı %40'ların üzerinde gerçekleşmiştir. 1970 devalüasyonu sonucunda transfer harcamalarının payında da artış yaşanmıştır. Transfer harcamalarındaki artışın bir başka nedeni ise kamu harcamalarına giderek artan biçimde yük getiren diğer destekleme alımları olmuştur¹⁵⁹. Tarıma sağlanan bu tür sübvansiyonlar da transfer harcamalarının artışına neden olmuştur. Cari ve transfer harcamaları plan hedeflerini aşarken yatırım harcamaları planlardaki hedeflerin altında kalmaya devam etmiştir. Transfer harcamalarının dönem boyunca yatırım harcamalarının üzerinde olmasının nedenleri arasında Kıbrıs Harekatı, sık sık yapılan küçük oranlı devalüasyonlar ve KİT'lerin sürekli olarak büyüyen açıkları da sıralanabilir.

Tablo-17: Kamu Harcamalarının Gelişimi

(1970-1977)

Yıllar	Toplam Kamu Harcamaları (Milyon TL)	Cari Harc. Payı (%)	Yatırım Harc. Payı (%)	Transfer Harc. Payı (%)	Toplam Kamu Harc. GSMH Payı (%)
1970	38614.9	42,3	19,7	38,0	27,8
1971	48655.6	45,4	17,3	37,3	26,8
1972	64381.5	41,6	14,1	44,3	28,3
1973	78371.6	39,9	21,7	38,4	25,3
1974	105834.2	39,3	22,9	37,8	24,8
1975	138430.7	37,9	24,0	38,1	25,8
1976	196625.1	43,1	23,3	33,6	29,3
1977	292260.7	34,8	25,4	39,8	33,8

KAYNAK: Yaşa, a.g.e., s.588-589.

1976 yılından itibaren hızlanan enflasyona paralel olarak toplam kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranı da artışa geçmiştir. Dolayısıyla, 1970 sonrası oluşan yüksek enflasyona geçişin temelinde kamu harcamalarının artışının katkısını göz ardı etmek imkansız hale gelmektedir. 1977 yılına gelindiğinde kamu harcamaları bir

¹⁵⁹ Alkin v.d., a.g.e., s.11.

önceki yıla göre yaklaşık olarak % 60 oranında bir artış ile 292 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu rakam ise GSMH'nın % 33,8'ine karşılık gelen kamu kesiminin büyüklüğünün ölçüsü olmuştur.

Enflasyonu körükleyici büyüklüklere ulaşan kamu bütçeleriyle arzu edilen hızlı kalkınma enflasyonun yarattığı kaynak tahsisini bozucu etkiler ve belirsizlikler nedeniyle sağlanamamıştır¹⁶⁰.

b. Kamu Gelirlerinin Gelişimi

1970 yılında uygulamaya konulan istikrar programı kapsamında maliye politikası önlemi olarak düşünülen 1318 Sayılı Finansman Kanunu 29 Temmuz 1970'te Türk Vergi Sisteminde 1970-1980 yılları arasında yapılan en önemli düzenleme olmuştur. Reform niteliğinde olan bu düzenleme, belirli alanlara yönelik harcamaları kıstak ve kaynakların inşaat sektöründen diğer alanlara kaydırılmasını sağlamak amaçlanmaktaydı. Getirilen değişiklikler aşağıdaki biçimde özetlenebilir¹⁶¹:

- Bina ve arazinin vergilendirilmesinde matrah olarak rayiç bedel kabul edilmiş, bu bedelin yükümlüler tarafından beş yılda bir beyan edilmesi benimsenmiş ve 1970'de kabul edilen Emlak Vergisi Kanunu 1972 mali yılında uygulamaya girmiştir,
- Gayrimenkullerin piyasa değerlerinde doğan artışların vergilendirilmesi amacıyla Gayrimenkul Kıymet Artış Vergisi getirilmiş ve gayrimenkullerin iktisap bedeli ile satış tutarı arasındaki farkın artan oranlı bir tarifeye tabi olması öngörülmüştür,
- Yine inşaat sektörünün vergilendirilmesi amacıyla Bina İnşaat Vergisi yürürlüğe konmuş ve hasılatı belediyelere bırakılmıştır,
- Tüketim harcamalarına yönelik olarak perakende satış aşamasında alınacak bir İşletme Vergisi yürürlüğe konmuş, Spor Toto Vergisi, Taşıt Alım Vergisi kabul edilmiş ve gider vergisinin kapsamı genişletilmiştir.

Bu dönem boyunca alınan önlemler doğrultusunda elde edilen kamu gelirlerinin miktarı ve dağılımı Tablo-18'de yer almaktadır.

¹⁶⁰ Parasız, a.g.e., 1998, s.168.

¹⁶¹ Apak, a.g.e., s.137. ; Yaşa, a.g.e., s.624.

Tablo-18: Kamu Gelirlerinin Gelişimi**(1970-1977)**

Yıllar	Genel Bütçe Gelirleri(1000TL)	Vergi Gelirleri Payı(%)	Dolaylı Ver. Payı(%)	Dolaysız Ver.Payı(%)	Vergi Dışı N. Gel.(%)	Özel Gel. Ve Fon. Payı(%)	Vergiler/GSMH
1970	32.520.279	71	62	38	12	17	15.6
1971	39.832.799	79	62	38	9	12	16.3
1972	46.952.165	83	61	39	12	5	16.2
1973	58.547.659	89	58	42	6	5	16.8
1974	69.972.178	93	54	46	6	1	15.2
1975	105.400.081	90	53	47	9	1	17.7
1976	140.746.470	90	53	47	8	2	18.8
1977	183.642.720	92	47	53	7	1	19.3

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., s.3, 5 ve 6.

1970-1977 yılları arasında genel bütçe gelirleri içindeki vergi gelirlerinin payının artışı çok yüksek oranda gerçekleşmiştir. Bunun başlıca nedeni ise istikrar programında öngörülen önlemler arasında yer alan ve Türk Vergi Sisteminde reform niteliği taşıyan Finansman Kanunu'nun yürürlüğe konmuş olmasıdır. 1970 yılında % 71 olan vergi gelirlerinin payı petrol krizi yaşanan dönemlerde % 90'lara ulaşırken 1977 yılında % 92 oranında gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri içerisindeki dolaylı ve dolaysız vergi geliri ayrımı 1970-1973 döneminde açık bir biçimde dolaylı vergilerden yana iken dönemin sonunda dolaysız vergilerin payı dolaylı vergilerin payından daha yüksek bir orana ulaşmıştır. Bilindiği üzere, dolaysız vergiler içinde en büyük pay gelir vergisindedir. Dolayısıyla, vergi hasılatı içinde dolaysız vergilerin payının artması, büyük ölçüde gelir vergisinden kaynaklanmaktadır. Bu durum, olumlu bir gelişme gibi görülebilirse de, toplam vergi gelirlerindeki gelişme seyri ve gelir vergisinin kompozisyonu düşünüldüğünde sonuç farklı olacaktır. Nitekim, düşen vergi gelirleri yanında gelir vergisi hasılatının % 65'i ücret stopajlarından oluşmakta, bu ücret stopajlarının 2/3'ü ise devletin ödediği maaş ve ücretlerden kesilmektedir. Dolaysız vergilerin vergi gelirleri içindeki payının artması, bütçe harcamalarındaki artışa bağlı olarak gerçekleşen fiktif gelir artışlarından kaynaklandığının bir kanıtıdır. Dolaylı vergilerin vergi gelirleri içindeki payının azalması ise dolaylı vergilerin ekonomik gelişmeyi ve fiyat hareketlerini izleyememesinin bir sonucudur¹⁶². Ayrıca, krizin tüketim daralması nedeniyle oluşan GSMH'daki düşüşleri dolaylı vergilerin payının azalmasından tespit etmek mümkündür.

¹⁶² Muter, a.g.e., s.45.

c. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

Kamu sektörünün finansmanı 1970-1977 döneminde önemli sorunlar yaratmış, para politikası uygulamasında ve parasal büyüklüklerin belirlenmesinde bu sektörün finansman gereksinimi önemli rol oynamıştır. Vergi gelirlerinde GSMH'ya göre önemli artışlar olduğu halde kamu harcamalarında çok hızlı artış ve KİT açıklarının büyümesi kamu kesiminin özellikle 1974 sonrasında borçlanma ihtiyacını artırmış ve kamu kesiminin ek finansman ihtiyacının büyük bir kısmı borçlanma ile giderilmeye çalışılmıştır¹⁶³. Gelişmiş ülke ekonomileri, petrol krizi nedeniyle stagflasyonist baskı sonucu petrol tasarrufu yaparlarken oluşan negatif faizli kısa vadeli borçlanma kaynaklarından Türkiye de yararlanmıştır. Türkiye'nin bu yola başvurmasının nedeni yatırımların devamını sağlamak olarak gösterilebilir. Tablo-19'a göre 1970 yılında iç borç stoku 24.9 milyar TL olan Türkiye'nin 1973 petrol krizi esnasında iç borç stoku 38.5 milyar TL'ye yükselmiştir. Buna ek olarak, dış borç stoku da dönem başında 2.2 milyar dolar iken petrol krizinin yaşandığı 1973 yılında yaklaşık 3 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Döviz darboğazı ve borç krizinden dolayı yürürlüğe giren istikrar programının önlemlerinden olan özellikle iç borçlanmayı kısıtlama önlemi KİT açıklarının büyük boyutlara ulaşmış olması, savunma harcamalarındaki artışın büyük seviyelere ulaşmış olması, sübvansiyonların artması ve dolayısıyla transfer harcamalarının artması bütçe harcamalarının vergi ve diğer gelir türleri ile karşılanamaması nedenleri başta iç borçlanma daha sonra da negatif faizli kısa vadeli dış borçlanmanın artmasına neden olmuştur. 1971 ve 1977 yılları arasında IMF'nin gözetimi olmaması ve DÇM'lerin olumlu seyretmesi de kamu borçlanmasının artışlarına neden olan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. 1977 yılında iç borç stoku tüm yukarıdaki unsurlar sebebiyle 134 milyar TL dış borç stoku ise 4,6 milyar dolara yükselmiştir.

¹⁶³ Aytaç Eker & Metin Meriç, *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Anadolu Matbaacılık, 3.Baskı, İzmir, s.277.

Tablo-19: Kamu Borçlanmasının Gelişimi (1970-1977)

Yıllar	İç Borç Stoku (Milyar TL)	Dış Borç Stoku (Milyon dolar)	Toplam Borç/GSMH Payı(%)
1970	24.9	2.297	34,5
1971	29.5	2.467	34,5
1972	33.0	2.567	28,6
1973	38.5	2.914	25,6
1974	43.0	3.150	20,2
1975	66.0	3.250	21
1976	97.0	4.037	23,9
1977	134.0	4.609	24,8

KAYNAK: Pakdemirli, a.g.e., s.20 ve 175.

Tüm bu rakamlara rağmen toplam borçların GSMH'ya olan oranı dönem başındaki % 34,5'ten % 20'lere çekilmiş ancak 1975 yılından itibaren bu oran yükselmeye başlamıştır. Türkiye ekonomisinin krize doğru yöneldiğinin kanıtlarından bir tanesi de bu orandaki artış olmuştur. Aynı dönemdeki kamu gelirlerinin GSMH'ya olan oranı %20'lerin üzerinde gerçekleşmemiştir. (bknz. Tablo-18) Borçlanma ile dengesiz büyüyen bir Türkiye ekonomisi dönem sonunda oluşmuştur.

D- 1978 ve 1979 İstikrar Programları

1. Krize Yol Açan Gelişmeler

1977 yılında dış ticaret göstergeleri şiddetle bozulmuştur. İhracat bir önceki yıla göre 200 milyon dolar gerilerken ithalat 660 milyon dolar artmış; ihracatın ithalatı karşılama oranı % 30'a düşerken cari işlemler açığı 3 milyar doları aşmıştır. (bknz. Tablo-16) 1977'nin sonuna gelindiğinde Türkiye % 24,1'lik yüksek bir enflasyon oranı ve ciddi bir ödemeler dengesi açığı ile karşı karşıya bulunmaktaydı. Kronik döviz kıtlığı özellikle imalat sektöründe kapasite kullanımında önemli düşümlere neden olmuş, yüksek petrol fiyatları gelişmiş ekonomilerdeki stagflasyon sonucu ihracattaki daralma ödemeler dengesini daha da kötüleştirmiştir. Dış faktörlere ek olarak, uygulanan ekonomi politikaları da ekonominin krize sürüklenmesinde etkili olmuştur¹⁶⁴. Mevcut iktidar, kriz koşullarında uygulanabilecek bir alternatif politikaya dönem itibariyle ne kuramsal ne de politik bakımdan hazır olmadığından bir yandan IMF kökenli telkinlerle kısmi ödünler veren öte yandan ithalat tıkanmaları ve piyasadaki genel kargaşadan kaynaklanan güçlükleri; fiyat kontrolleri ve polisiye önlemlerle karşılamaya çalışan çelişkili ekonomi politikaları izleme yolunu seçmiştir. Sonuç, bir dizi temel mallarda uzun kuyruklar ve kara borsanın oluşması ile birlikte 1979 yılında fiyatlar genel

¹⁶⁴ Coşkun, a.g.e., s.47.

düzeyinin % 52,6'dan % 63,9'a yükselmesi olmuştur¹⁶⁵. 1970'li yılların sonunda da, tıpkı 1958 yılında olduğu gibi vadesi gelen borçları ödeyememe sonucunda IMF ile dondurulan ilişkiler tekrar yoğunlaşmış ve istikrar programı hazırlama ve yürürlüğe koyma arayışına gidilmiştir.

2. 1978 ve 1979 İstikrar Programları

a. Programın Temel Özellikleri

Türk ekonomisinin 1970'lerdeki yapısı döviz sıkıntısına neden olmuş ve dış borçların ertelenmesini gerektirmiştir. 1 Mart 1978 yılında yapılan devalüasyon sonrası 1 dolar=23 TL'ye yükseltilirken alınan istikrar kararları doğrultusunda nisan ayında IMF ile imzalanan SBD Hükümet'in başlattığı istikrar programının düzenli olarak denetlenmesi koşuluyla 486 milyon dolar tutarındaki kredi borcu iki yıllık bir döneme yayılmıştır.

Kutu-3: 1978 İstikrar Programı Önlemleri

Stand-By Anlaşmasının Koşulları;

- 1977'de GSMH'nin % 7'sini oluşturan cari işlemler dengesi açığı, ithalatın kısılması ve ihracatın artırılması ile 1978'de GSMH'nin % 4'üne indirilmesi.
- Kamu sektörünün ihtiyaçlarında TCMB kaynaklarına daha az başvurulması ile bütçe harcamaları azaltılması ve böylece enflasyon oranının düşürülmesi.
- Faiz oranları yükseltilecek tasarrufların artırılması,
- Hükümetin belirlediği borçlanma tavanı aşılmayacak ve sorunlu borçların ödenmesine ilişkin bir plan hazırlanarak Kasım ayında teslim edilmesi,
- Ticari bankaların % 15'lik likidite oranının azaltılması. Ödemeye ilişkin yeni kısıtlamalar, IMF üyeleriyle yeni ikili ödeme planları, ithalata ilişkin yeni kısıtlamalar ya da birden çok kur uygulamalarının benimsenmesi öngörülmüştür.

KAYNAK: Apak, a.g.e., s.180.

IMF'yle yapılan anlaşma uyarınca, Türkiye'ye yapılacak yardım Konsorsiyumu, Türkiye'ye verilmiş olan kalkınma kredileri ve Hükümet garantili orta ve kısa vadeli kredilerin faiz ve itfa ödemelerinin ertelenmesi kararlaştırmıştır. Ayrıca Hükümet de Kutu-3'de yer alan önlemlere ek olarak borç patlamasını önleyecek ekonomi politikalarını yürürlüğe koymaya başlamıştır. Bu politikalar¹⁶⁶:

- İthalatta damga resminin iki kattan fazla artırılması,
- DÇM'ye kur garantisinin kaldırılması,
- Altın üzerine işlemlerin kayda alınması.
- Turist çıkışları ve yanlarında götürebildikleri dövizin kısıtlanması,
- KİT fiyatlarının artırılması,

¹⁶⁵ Boratav, a.g.e., s.141.

¹⁶⁶ Kazgan, a.g.e., s.133.

olarak sıralanmaktadır. Bu program makro ekonomik etkileri bakımından değerlendirildiğinde, 1978 yılında ithalat hacmi 1977 yılına oranla % 21 oranında azalmış ve bu da hammadde ve yedek parça arzında önemli kesintileri neden olmuştur. 1978 yılında enflasyon oranı artarak % 52,6'ya çıkmıştır. Enflasyondaki artış, kısmen ücret artışları ve hükümetin başlattığı gelir politikasının hiçe sayılmasından kaynaklanmıştır. Stagflasyon etkisi altındaki ekonomi, IMF ile yapılan SBD'nin aksine TCMB kredi tavanını yükseltmiştir. Buna ek olarak, fonların ithalatın finansmanına kanalize edilmesi nedeniyle hükümet yine borçlarını ödeyemez hale gelmiştir. IMF ile yapılan düzenlemenin başarısızlığı sonucunda bankalar Kasım 1978'den itibaren Türkiye'nin kredi limitlerini düşürmüştür¹⁶⁷. 1979 yılına gelindiğinde, ekonomide dış açıkların 1977 yılına göre azaldığını ancak enflasyonun yükseliş içerisinde olduğunu ve büyüme hızının da yavaşladığı görülmektedir. Ekonomik krizin durdurulmasına yönelik olarak Haziran 1979'da yürürlüğe giren istikrar programı yukarıdaki önlemleri biraz daha güçlendirmiştir. TL devalüe edilmiş ve 1 dolar=45 TL olarak belirlenmiştir. İthalat biraz daha kısıtlanırken, kur ayarlaması işçi dövizini artırınca cari işlemler açığı yaklaşık olarak 1,4 milyar dolar civarında tutulabilmiştir. Tüm bu önlemlere rağmen enflasyon hız kesmemiş ve GSMH büyüme oranı -0,5 olarak 1979 yılında gerçekleşmiştir. (bkz. Tablo-16)

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1978-1979)

1978 yılından itibaren siyasi, ekonomik ve sosyal krizin yoğunluğu ve derinliği giderek artmaya başladığında 1978 ve 1979 yıllarında IMF ile iki SBD'ne gidilmiştir. SBD'leri kapsamında maliye politikası alanındaki gelişmeler konsolide bütçe harcama ve gelirleri ile kamu borçlanmasının gelişimi şeklinde iki alt başlıkta incelenmiştir.

a. Kamu Harcama ve Gelirlerinin Gelişimi

Stagflasyon dönemi yaşayan Türkiye'nin 1978-1979 yılları arasında oluşan kamu harcamaları ve gelirleri kalemlerindeki değişimler de döneme uyum sağlamıştır. Bu kalemlerdeki rakamsal gelişimler yıllar itibariyle konsolide bütçe gerçekleştirmelerinden elde edilen verilerdir. Yaşanan ekonomik krizin en temel göstergesi bilindiği üzere GSMH hızındaki yavaşlama ve 1979 yılında gerçekleşen eksi büyüme hızıdır. Böyle bir daralmanın gerçekleşmiş olduğunu ele alınan dönemdeki yatırım harcamalarının payındaki gelişiminden ve dolaylı vergiler ile dolaysız vergiler

¹⁶⁷ Apak, a.g.e., s.180.

arasındaki paylaşımdan da anlamak mümkündür. Tablo-20'ye bakıldığında yıllık olarak 1978'de 335 milyar TL 1979'da ise 597 milyar TL kamu harcama rakamlarının olmasına karşılık bu harcamalar içerisinde yatırım harcamalarının GSMH büyüme hızının eksi değer aldığı 1979 yılında % 16,4'lük bir önceki yıla göre azalan değerler aldığını görmek mümkündür. Yatırım harcamalarındaki azalmanın temel nedeni 1979 yılında yaşanan II. Petrol Krizi neticesinde ara malı fiyatlarının, ki bunlar yatırımlar için gerekli olan mallar, artması sonucunda maliyetlerin hızla yükselmesi ve böylece kapasite kullanım oranlarının düşmesi ile birlikte yaşanan dar boğazların ortaya çıkmasıdır.

Tablo-20: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi (1978-1979)

	1978	1979
Harcamaları (Milyar TL)	335	597
- Cari Harc. (%)	45,4	44,1
- Yatırım Harc. (%)	20,4	16,4
- Transfer Harc. (%)	34,2	39,5
Gelirler (Milyar TL)	310	506
- Vergiler (%)	79,5	80,1
- V.D.N.G. (%)	18,8	18,2
- Ö.G. ve F. (%)	0,0	0,5
- Katma Büt. (%)	1,6	1,2
Bütçe Açığı (Milyar TL)	-25	-90
Harcamalar/GSMH (%)	20,35	20,75
Gelirler/GSMH (%)	18,82	17,60

KAYNAK: DPT. a.g.e., s.74, 76 ve 78.

Verimsiz kamu harcamaları olarak nitelendirilen transfer harcamalarının 1978 yılına göre 1979'da % 39,5'lik bir paya yükselmesi de kamu ekonomisinin ülke kalkınmasındaki rolünün azaldığının bir göstergesidir. Bilindiği üzere aynı yılda gerçekleşen GSMH -0,5 oranında küçülmüştür. Transfer harcamalarını artıran unsurların başında tarım ürünlerinin destekleme alımlarının yanında diğer bazı mamullerin alım satımlarında da üretici ya da kullanıcıyı desteklemek için önemli sübvansiyon yükleri altına girilmesi gelmektedir. Örnek vermek gerekirse, sadece gübre sübvansiyonuna ait 1979 yılındaki maliyet 45 milyar TL olarak hesaplanmıştır¹⁶⁸. Aynı dönemde kamu gelirlerinin artışı da söz konusudur. Vergi gelirlerinin kamu gelirleri içerisindeki payları 1978 ve 1979 yıllarında diğer yıllara göre ekonomik krizin etkisiyle birlikte bir düşüş yaşanmıştır. 1974-1977 yıllarında bu oran % 90'larda gerçekleşmiş iken 1970'lerin sonlarında bu oran % 80 olarak gerçekleşmesi ekonomik krizin ve

¹⁶⁸ Alkin v.d., a.g.e., s.11.

yaşanan stagflasyonun toplumu derinden sarstığını göstermektedir. Piyasaların dar boğaz yaşadığının açık bir göstergesi vergi gelirleri payındaki azalma olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde dolaylı vergilerin payı dolaysız vergilere göre daha küçük olarak gerçekleşmiştir. 1978 yılında dolaylı vergilerin payı %33,8 dolaysız vergilerin payı ise % 45,7 ve 1979 yılında bu paylar sırasıyla % 33,5 , % 46,6 olarak gerçekleşmiştir. Diğer dönemlerden farklı olarak vergi dışı normal gelirlerinin kamu gelirleri içerisindeki payı yükselmiştir.

1950 yılından itibaren Türk Kamu Maliye'sinin kronik sorunu ve enflasyonist baskıların artmasına neden olan bütçe açıkları 1978 ve 1979 yıllarında da gerçekleşmiştir. Özellikle ekonomik krizin ağırlaştığı 1979 yılında bir önceki yıl 25 milyar TL olan bütçe açığı 90 milyar TL gibi yüksek bir rakama ulaşmıştır. Harcamalar ile gelirlerin GSMH payları bu dönemde birbirine yaklaşmıştır. Ancak, kamu harcamaları yukarıda bahsedilen artış nedenlerinden ötürü % 20'lerde seyrederek % 17-18 seviyelerinde oluşan gelirlerden daha büyük gerçekleşmiştir.

b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

Artan kamu harcamalarının karşılanmasında yetersiz kalan kamu gelirlerinden kaynaklanan bütçe açıkları, daralma yaşayan dünyada reel olarak negatif faizli kısa vadeli borçlanma araçlarının varlığı, kamu finansmanının borçlanmaya dayandırılması, artan iç ve dış borçlar neticesinde döviz kıtlığı ve borç krizi 1978 yılında kendini göstermeye başlamıştır. Bütçe açıkları ülkeyi borçlanmaya ve açık finansmana yöneltmiştir. SBD'leri çerçevesinde kısıtlanması ve hatta kullanılmaması bile önlemler arasında düşünülen TCMB kaynakları yeniden kullanılmış ve iç ve dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalan bir ülke 1970'li yılları stagflasyon yaşayarak kapatmıştır. Bu dönemdeki borç rakamlarını gösteren Tablo-21 incelendiğinde, 1978 yılında borç krizinin yaklaştığını görmek mümkündür. 1978 yılında iç borçlanma 179 milyar TL olmuştur.

Tablo-21: Kamu Borçlanmasının Gelişimi (1978-1979)

	İç Borç Stoku (Milyar TL)	Dış Borç Stoku (Milyon dolar)	Toplam Borç/GSMH (%)
1978	179	6.291	25,6
1979	415	14.234	43,2

KAYNAK: Pakdemirli, a.g.e., s.20 ve 175.

1979 yılında iç borç stoku ise yaklaşık % 131,8 oranındaki yüksek bir artış sonucunda 415 milyar TL'ye yükselmiştir. Dış borç stokunun 6.2 milyar dolardan 14.2

milyar dolara yükselmesinin en temel sebebi ise IMF ile yapılan SBD sonucunda kısa vadeli özel dış borçların 2.8 milyar dolarlık bölümünün uzun vadeli devlet borcu haline dönüştürülmesidir. Böylece özel kesimin yararlandığı dış borçların servis yükü devletleştirilirken yükün bütün topluma yayılması sağlanmıştır. Bu yükün bedeli, toplam borcun GSMH'ya olan oranının % 25,6'dan % 43,2'ye çıkması ve daha borçlu bir Türkiye'nin 1979 yılı sonunda meydana gelmesiydi. 1978 SBD'nde 6-9 yıl olan vadeler 1979 SBD'yle birlikte 7-9 yıla çıkartılmıştır¹⁶⁹.

II- 1980 SONRASI UYGULANAN İSTİKRAR PROGRAMLARI VE MALİYE POLİTİKALARI

Türkiye ekonomisi açısından 1950 tarihli dönüşüm gibi 1980 ve sonrası dönem de köklü dönüşümlerin yaşandığı zaman dilimi olarak değerlendirilmektedir. 1980 sonrası uygulamaya konulan IMF destekli dört istikrar programı olmuştur. SBD ile birlikte 2005 yılında başlatılması planlanan istikrar programı ise IMF destekli beşinci program olacaktır.

Bu bölümde maliye politikası araçlarından olan kamu harcamalarının ve gelirlerinin gelişimi aynı başlık altında yıllar itibariyle hazırlanmış olan bütçe rakamlarıyla birlikte değerlendirilmiş olup kamu borçlanmasının gelişimi ise ayrı başlık altında takip edilmiştir.

A- 24 Ocak 1980 İstikrar Programı

1. Krize Yol Açan Gelişmeler

Ekonomik krizden çıkmaya yönelik olarak hazırlanan ve IMF ile SBD doğrultusunda yürürlüğe konulan 1978 İstikrar Programı'nın uygulanması siyasi istikrarsızlık nedeni ile durdurulmuş ve Aralık 1978 tarihinde resmen iptal edilmiştir. Haziran 1979'da IMF ile yeni bir SBD 1979 İstikrar Programı kapsamında yapılmıştır. Ancak, 1979 yılında yaşanan II. Petrol Krizi ile halihazırda bozulmuş ekonomik dengelerin daha da kötüleşmesi, toplumsal kargaşanın ve darlıkların artması ve dış ilişkilerde olumsuzlukların yaşanması 1979 İstikrar Programı'nın da uygulanamamasına neden olmuştur. 1978 ve 1979 ekonomik önlemlerinin başarılı olamaması sonucunda 1980'li yıllara girerken büyüme hızının yavaşlaması, % 20'lere yaklaşan bir işsizliğin

¹⁶⁹ Kazgan, a.g.e., s.134.

oluşması, enflasyonun hız kesmeden yükselmesi, iç ve dış açıklar 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasını kaçınılmaz hale getirmiştir¹⁷⁰.

2. 24 Ocak 1980 İstikrar Programı ve Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş

a. Programın Temel Özellikleri

24 Ocak 1980 tarihli istikrar programında alınan kararların temel ilkeleri aşağıdaki biçimde belirlenmiştir¹⁷¹:

- Ekonominin yönetiminde karar bütünlüğü, tutarlılık ve uyum sağlanması için mikro düzeyde müdahaleler yerine makro düzeyde tutarlı kararlar alınması,
- İmalat sanayinde ve ihracatta özel sektörün potansiyelinden ve dinamizminden en üst düzeyde yararlanılması,
- Enflasyonun kontrol altına alınmasının öncelikle sağlanması ve büyümenin enflasyonun kontrol altına alınmasından sonra düşünülmesi,
- Enflasyonun kontrol altına alınabilmesi için para ve kredi politikalarının titizlikle sürdürülmesi, kamu sektörünün finansman açığının zamanla tamamen ortadan kaldırılması ve Hazine'nin TCMB'den borçlanması yakından izlenmesi,
- Yeni yatırımlara girişmeden önce mevcut atıl kapasitelerin tam olarak kullanılmasının sağlanması,
- İhracatın hızla artırılması için diğer önlemlerin yanı sıra gerçekçi ve esnek bir döviz kurunun izlenmesi,
- Tasarrufların artırılması ve mali kurumlar aracılığıyla yönlendirilmesi için reel bir faiz politikasının izlenmesi,
- İç ve dış finansman açığının kapatılması ve yatırımların istihdamı artırıcı şekilde yeniden hızlandırılması için özel yabancı sermayenin teşvik edilmesi.

Yukarıdaki mevcut temel ilkeler doğrultusunda hazırlanan istikrar programında kısa ve uzun vadeli amaçlar benimsenmiştir. Kısa vadeli amaçlar yüksek enflasyonun önlenmesi ve dış açığın azaltılması olurken uzun vadeli amaçlar ise enflasyon ve dış ödemeler dengesi sorunun kalıcı olarak düzeltilmesi ile kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak devletin ekonomi içindeki rolünün en aza indirilmesi ve ekonominin dış rekabete açılması amaçlarının yanında ithal ikameci sanayi

¹⁷⁰ Çelebi, a.g.e., s.137.

¹⁷¹ Parasız, a.g.e., 2001, s.311-312.

politikalarından vazgeçilerek ihracata dayalı sanayileşme politikası ile dış ticaret dengesinin uzun dönemde sağlıklı bir yapıya kavuşturabilme amaçlarının benimsenmesi olmuştur¹⁷².

Mevcut ilkeler ve amaçlar doğrultusunda enflasyonu düşürmeye ve ekonomide istikrar ve dönüşüm sağlamaya yönelik olarak 24 Ocak 1980 tarihli İstikrar Programı'nın kısa ve uzun vadeli önlemlerine Kutu-4'te yer verilmiştir.



¹⁷² Çelebi, a.g.e., s.138-139. ; Kurdaş, a.g.e., s.22-23.

Kutu-4: 24 Ocak 1980 İstikrar Programı Önlemleri

a. İç Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler

i. Para politikasıyla ilgili kararlar

- Enflasyonu düşürmek için sıkı para politikası önlemleri alınmıştır,

- Faiz oranlarının 24.01.1980 tarih ve 8/174 Sayılı Kararla artırılması öngörülmüştür. 04.06.1980 tarih ve 8/909 Sayılı Kararla 01.07.1980'den itibaren kredi faizleriyle vadeli tasarruf mevduatı faizlerinin serbest bırakılması öngörülmüş ve pozitif reel mevduat faizi uygulamasına gidilmiştir,

- Para politikasının çok yakından izlenmesi, enflasyonun kontrol altına alınması en önemli koşul olduğundan istikrar programının uygulanmasını izlemek amacıyla Para Kredi Kurulu'nun kurulması öngörülmüştür.

ii. Maliye politikasıyla ilgili kararlar

- Kamu harcamalarının kısılması suretiyle iç tüketimin azaltılması öngörülmüştür,

- Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik reform çalışmaları ve vergi sisteminde bazı değişiklikler öngörülmüştür,

- Temel mal ve hizmet listelerinden çıkarılan mal ve hizmetlere ilişkin fiyatların bu malların üretiminden sorumlu KİT'ler tarafından serbestçe belirlenmesi öngörülmüştür,

- Devletin ekonomideki yerini küçültmeye yönelik olarak KİT'ler özelleştirme çalışmalarının başlatılması öngörülmüştür,

- Fiyat Toplama-Kontrol Koordinasyon Komitesi kaldırılarak fiyatlara müdahaleler olmaksızın piyasa koşullarınca belirlenmesi amaçlanmıştır. Böylece, kamusal malların kapsamı daraltılarak daha rekabetçi mal piyasasının yaratılması öngörülmüştür,

- Tarım ürünleri destekleme alımlarının sınırlandırılması, gübre, enerji ve ulaştırma dışında sübvansiyonların kaldırılması öngörülmüştür.

iii. Diğer yapısal kararlar

- Sermaye Piyasası Kanunu'nun (SPK) kabulü ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nın (İMKB) faaliyete geçirilmesiyle sermaye piyasasına işlerlik kazandırılması öngörülmüştür,

- Ücretlerin enflasyonun altında artışına izin verilmesi öngörülmüştür.

b. Dış Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler

- Türk parasının değerinin düşürülmesi öngörülmüştür. 25 Ocak 1980'de %48,6 oranındaki devalüasyon ile 1 dolar=70 TL olmuştur. Dolar karşısında TL'nin sürekli olarak ayarlanması öngörülmüştür. 24 Ocak 1980-01 Mayıs 1981 tarihleri arasında döviz kurlarında %5'i aşmayacak şekilde mini devalüasyonlara devam edilmiş ve 01 Mayıs 1981'de kurların uluslararası piyasalarda Türk ekonomisindeki gelişmeler dikkate alınarak günlük olarak tespiti ve ilanı konusunda TCMB'na yetki verilerek Maliye Bakanlığı'nın kurları tespitine son verilmiştir. Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu'nda (TPKKK) yapılan değişiklikle döviz piyasasının da oluşturulması öngörülmüştür,

- Verimsiz sanayileşme nedeniyle ithalatta korumacılık ilkesi terk edilmiş, ithal ikameci sanayileşme stratejisinden ihracata dönük kalkınma stratejisine geçilmiştir. Dış ticaret serbestleştirilmiş ve yabancı sermaye yatırımlarının teşvik edilmesine yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Bu doğrultuda uluslararası piyasalarla bütünleşmek amacıyla Yabancı Sermaye Dairesi kurulması öngörülmüştür,

- İhracata yönelik sanayileşmeyi kolaylaştırmak amacıyla Yatırımları ve İhracatı Teşvik ve Uygulama Dairesi kurulması öngörülmüştür.

KAYNAK: Coşkun, a.g.e., s.48-49. ; Çelebi, a.g.e., s.139-144. ; Parasız, a.g.e., 1998, s.199-204.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı önlemlerinin niyet mektubuyla IMF'ye sunulması ve yapılan müzakereler sonucunda 18 Haziran 1980 tarihli üç yıllık yeni bir

SBD, IMF ile imzalanmıştır. 24 Ocak İstikrar Programı'ndaki ihracata yönelik kalkınma stratejisi IMF'nin serbestleşme politikaları ile tutarlılık arz etmektedir. İstikrar programı paralelinde önlemleri içeren SBD aşağıdaki unsurları içermektedir¹⁷³:

- Para arzının kısılması ve serbest faize geçilmesi,
- Türk lirasının yüksek oranda devalüe edilmesi,
- Kamu harcamalarının kısılması ve bütçe açığının küçültülmesi,
- KİT'lerin açıklarını kapatmak için ürünlerine zam yapma yetkisinin verilmesi,
- Sübvansiyonların asgariye indirilmesi ve fiyat kontrollerinin azaltılması,
- Esnek kur ve günlük döviz kuru uygulamasına geçilmesi,
- Yabancı sermaye girişini hızlandıracak önlemlerin alınması,
- İhracata dayalı sanayileşmeyi özendirirken ihracata sürekli destek verilmesi,
- Özelleştirme politikasının devreye sokulması.

SBD sonrası Türkiye toplam 1.3 milyar SDR tutarında bir kredi olanağı sağlamıştır. SBD dışında, TEFK'ndan 26.01.1980 tarihinde 71.6 milyon SDR kullanmıştır. Bu anlaşmayı daha sonra bir yıllık ve 225 milyon SDR kredi sağlayan yeni bir SBD takip etti. Ödemeler dengesinin iyileştirilmesine yönelik olarak S.Arabistan ve OECD himayesinde 1,5 milyar dolar ve DB'den sağlanan 1.6 milyar dolarlık yapısal uyum kredisi ile birlikte program çerçevesinde toplam dış kaynak 5 milyar dolara ulaşmıştır¹⁷⁴.

b. 1980-1993 Yılları Arasında Türkiye Ekonomisi: Ticari ve Finansal Serbestleşmeye Geçiş

24 Ocak 1980 İstikrar Programı'nı 1958 ve 1970 programlarından ayıran en önemli unsur dış açığın nedenlerinden kaynaklanmaktadır. Daha önce incelenen istikrar programlarında dış açığın nedeni olarak, enflasyon ve aşırı değerlenmiş döviz kurundan kaynaklanan iç ve dış fiyatlar arasındaki fark kabul edilmişken, 1980 İstikrar Programı'nda ise bu iki nedenin yanında kamu kesiminin büyüklüğünün ve ithal ikameci politikaların neden olduğu kaynak kullanımı etkinsizliğine bağlı maliyet artışları da dış açığın nedenleri arasında sayılmıştır¹⁷⁵. Alınan kararlara yönelik Boratav'ın değerlendirmesi şu biçimde olmuştur: "... Bu kararlar, 1970'li yıllarda

¹⁷³ Kutlu v.d., a.g.e., s.29.

¹⁷⁴ Vural, a.g.m., s.191.

¹⁷⁵ Çelebi, a.g.e., s.144.

IMF'nin dış tıkanma koşulları altında bunalan az gelişmiş pek çok ülkeye empoze ettiği standart istikrar politikası ile daha ziyade DB tarafından geliştirilen tipik bir yapısal uyum programının tüm bilinen unsurlarını içermektedir. Türkiye bakımından ise 1980 modeli ile 1923-29 ve 1946-53 yıllarının ana yönelmeleri arasındaki paralellikler dikkati çekmelidir...^{176,} Bu koşullar altında hazırlanan, amaç ve araçları yukarıda açıklanan 24 Ocak 1980 İstikrar Programı yürürlüğe konulmasından yaklaşık yedi ay sonra 12 Eylül 1980'de ikinci bir askeri müdahale ile yönetim sivil inisiyatiften askeri inisiyatife geçmiştir.

Tablo-22: Temel Ekonomik Göstergeler (1980-1993)

Yıllar	GSMH (milyon dolar)	Büyüme Hızları (%)	Kişi Başına GSMH (dolar)	Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	TEFE (%)	Nüfus(1) (bin kişi)	İşsizlik (%)
1980	69.749	-2,8	1.570	-3.408	107,2	44.736,9	
1981	72.775	4,8	1.598	-1.936	36,8	---	
1982	65.937	3,1	1.412	-952	25,2	---	
1983	62.193	4,2	1.299	-1.923	30,6	---	
1984	60.759	7,1	1.238	-1.439	52,0	---	
1985	68.199	4,3	1.356	-1.013	40,0	50.664,4	
1986	76.464	6,8	1.487	-1.465	26,7	---	
1987	87.734	9,8	1.668	-806	39,0	---	
1988	90.975	1,5	1.693	1.596	64,5	---	8,4
1989	108.679	1,6	1.979	938	62,3	---	9,0
1990	152.393	9,4	2.712	-2.625	48,6	56.473	8,0
1991	152.352	0,3	2.657	250	59,2	---	8,0
1992	160.748	6,4	2.752	-974	61,4	---	9,0
1993	181.994	8,1	3.056	-6.433	60,3	---	9,0

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.3, 4, 6, 45, 46, 113, 151 ve 157.

Askeri hükümet döneminin de etkisiyle birlikte uygulanan politikalar sonucu 1980-1983 döneminde enflasyon hızla düşmüş ve dış borçların yeniden düzenlenmesi ve sağlanan yeni dış kaynaklar ile cari işlemler dengesi iyileştirilmiştir. Tablo-22 incelendiğinde, 1980 yılında GSMH'daki küçülme % 2,8, cari işlemler açığı 3.4 milyar dolar ve enflasyon oranı % 107,2 gibi yüksek bir rakam olmuştur. Askeri müdahale sonrası enflasyon ve cari işlemler açığı azalırken GSMH büyüme hızı 1983 yılı dahil ortalama % 4 artış göstermiştir. Askeri yönetimin bulunduğu ilk üç yıllık dönemde finansal bir kriz niteliğine sahip "Bankacılık ve Banker Krizi" ortaya çıkmıştır. 1981 yılının ikinci yarısında enflasyon % 35'ler düzeyine inerken bazı bankalar mevduat faizlerini % 65'ler düzeyine yükseltme yönünde faiz savaşına girdiler. Mevduat ve kredi faiz hadlerinin serbest bırakılmasıyla başlayan bu savaş, 1982 başında para piyasasında küçük banker iflaslarıyla başlayan finansal çöküşü büyük banker iflaslarıyla devam

¹⁷⁶ Boratav, a.g.e., s.149.

ettirdi. Hisarbank'ın 1982 yılındaki iflası ile finansal kriz başladı. TCMB piyasalarda paniği önlemek için bankalara gerekli likiditeyi sağladı. Ayrıca, TCMB finansal sistemi yakından izlemeye başladı ve Ocak 1983'de bir yandan mevduat faiz oranlarını yeniden düzenlerken diğer yandan faiz tavanı düzenlemesi getirdi. Hisarbank'ın ardından Odibank, İstanbul Bankası, İşçi-Kredi Bankası, Bağbank gibi küçük boyutlu bankaların iflasları istendi. 1980 öncesi büyük ölçüde negatif olan reel mevduat ve kredi faizleri sırasıyla % 14,5 ve % 17 gibi yüksek reel pozitif düzeylere çıkmıştır. Bu bankalar ve bankerler mevduat toplama yarışında faizleri yükseltirken, bunlardan borçlanan küçük firmalar talep daralması yüzünden karları zarara dönüştü ve borçlarını ödeyemez duruma geldiler. Banker ve banka iflaslarıyla sonuçlanan finansal krizin ekonomiye maliyeti GSMH'nın % 2,5'i gibi bir rakama ulaştı¹⁷⁷ (1982 yılı itibariyle bu maliyeti Tablo-22'ye göre hesaplanırsa yaklaşık 1.6 milyar dolar olduğu ortaya çıkmaktadır.).

1983 sonunda para piyasası ve bankalar sistemi tekrar denetim altına alındı; mevduatın vade ve faizlerini belirleme yetkisi önce Maliye Bakanlığı'na sonra da TCMB'na bırakıldı. Ayrıca, 1982 Bankacılık ve Bankerler krizinden sonra sisteme güven vermek amacıyla 1983 yılındaki Bankalar Yasası ile birlikte Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurulmuştur. Bu düzenlemenin temel amacı olası bankacılık krizlerinin olumsuz etkilerine karşı mevduat sahiplerini korumak ve bankacılık sistemine güveni yeniden sağlamak olarak belirlenmiştir¹⁷⁸.

1983 yılında askeri yönetim yerini yapılan seçimler sonrası sivil yönetime bırakarak demokratik bir yönetim tarzına yeniden geçilmiştir. Bu dönemde, dış ticaretin serbestleştirilmesi konusunda önemli adımlar atılmış, ithalatın serbestleştirilmesi, tarife dışı engeller yerine gümrük tarifeleri ve fonlar konmuş, koruma oranları kademeli olarak düşürülmüş ve serbest piyasa ekonomisine geçişi kolaylaştırıcı ticaret yapısına geçilmiştir. İhracat dolaylı ve dolaysız teşviklerle yoğun bir biçimde desteklenmiş, ihracat patlamasıyla birlikte 1980-1985 dönemi dışa dönük büyümenin gerçekleştiği bir dönem olmuştur¹⁷⁹. Bu strateji doğrultusunda 1984 yılında GSMH büyüme hızı bir önceki yıla göre % 7,1 olarak gerçekleşmiş aynı yıl enflasyon oranı da % 52 olmuştur. 1985 yılında GSMH'daki artış % 4,3 iken cari açık ve enflasyon oranı bir önceki yıla

¹⁷⁷ Kazgan, a.g.e., s.154.

¹⁷⁸ Miynat, a.g.e., s.152.

¹⁷⁹ Bahçeci, a.g.e., s.76.

göre daha da düşük rakam ve oranlarda gerçekleşmiştir(Cari açık 1 milyar dolar ve enflasyon oranı ise % 40 civarında gerçekleşmiştir.).

1980-1985 dönemi arasında IMF'nin denetimi SBD'leri kapsamında gerçekleşmiştir. 1985 yılında SBD'nin sona ermesiyle birlikte IMF denetimi de son bulmuştur. 1986-1993 yılları arasında IMF ile herhangi bir SBD'ne gidilmemiştir. Dolayısıyla 1980-1985 yılları arasındaki daraltıcı para ve maliye politikalarının yönü 1986 yılından sonra değişmeye başlamıştır. IMF denetiminin sona ermesiyle birlikte ekonomide üç değişiklik yaşanmıştır. İlki, kredi güvenirliliği artan Türkiye dış finans piyasalarından serbestçe borçlanabilme olanağını elde etmiştir. İkincisi, para arzı üzerindeki IMF denetimi gevşediği için bunun görece genişletilmesi mümkün hale gelmiştir. Üçüncüsü, dış kredi güvenirliliğini sürdürebilmek için Türkiye'nin dış borç faizlerinin giderek artan bir bölümünü kendi kaynaklarından ödemesinden ötürü cari işlem açıklarını küçültmek zorunluluğu doğmuştur¹⁸⁰.

1984 yılından itibaren mal-hizmet ile sermaye, para ve döviz piyasalarında serbestleşme süreci hız kazanmıştır. Ticaretin serbestleşmesinin yanında finans piyasalarına yönelik düzenlemelerle yabancı bankaların kurulmasına izin verilmiş, faizler kademeli olarak serbest bırakılmış, 1985 yılında İMKB yeniden organize edilerek faaliyete geçmiş ve yeni finansal araçlar piyasalara girmeye başlamıştır. Faizlerin serbest bırakılmasıyla birlikte yurtiçi tasarruflar, TL ve Döviz Tevdiat Hesapları aracılığıyla bankacılık kesimine ve oluşmakta olan iç borçlanma piyasasına akmaya başlamıştır¹⁸¹. Serbestleşmenin yoğun bir şekilde yaşandığı 1984-1987 yılları arasında ekonomide olumlu gelişmeleri ispatlayan göstergeler oluşmuştur. Tablo-22'den de görüleceği üzere 1984-1987 yılları arasında GSMH ortalama % 7'lik bir büyüme hızına erişmiş cari işlemler açığının düşük miktarlarda ihracatın teşvik edilmesiyle tutulduğu ve enflasyonun da % 40'ların altında seyrettiği bir dönem yaşanmıştır.

24 Ocak kararlarıyla başlayan 1980 sonrası dışa açık büyüme süreci 1988 yılına gelindiğinde hızını kaybetmiş ve ekonomide bir tıkanma meydana gelmiştir. 1986 ve 1987 yıllarında GSMH ve sanayileşme hızındaki yükseliş temelde kamu alt yapı yatırımlarından ve ihracattan kaynaklanmaktaydı. Hükümet büyümeye hız verirken bunun karşılığında enflasyonun hızlanması, gelir bölüşümünün giderek kötüleşmesi,

¹⁸⁰ Kazgan, a.g.e., s.156.

¹⁸¹ Bahçeci, a.g.e., s.77.

TL'nin dış reel efektif değerinin dibe vurması, kısa vadeli dış borçlarda olağanüstü birikimin olması, para ikamesinin hızlanması, dövizin TCMB ile serbest piyasa fiyatı farkının büyümesi maliyetleri ile karşı karşıya kalmıştır. Bu olumsuzlukları yok etmeye yönelik olarak 4 Şubat 1988 kararları ile bir takım önlemler alınmıştır. Ancak bu önlemler sadece mali piyasalara ilişkin olurken ekonomideki temel yapısal bozuklukların üzerinde hiç durulmamıştır. Alınan önlemleri aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür¹⁸²:

- Döviz hücumu engellemek için ticari bankaların mevduat munzam karşılıkları % 14'ten % 16'ya ve genel disponibiliteler oranları % 23'ten % 27'ye, vadesiz ve kısa vadeli mevduat faizleri yükseltilmiştir,
- Döviz-dış ticaret düzenine ilişkin olarak, ihracat gelirini ve ülkeye döviz girişini artırmak, ithalatı kısıtlamak amacıyla; bir ay içinde getirilecek dövizlere teşvikler % 20 artırılmış, ihracatçıların ihracat gelirinin yurda getirmesi zorunlu kısmı % 80'den % 100'e çıkartılmış ve bir süreliğine ithalat depozitoları % 15'e yükseltilmiştir,
- Dolaylı vergilerin ağırlıklı olduğu vergi sisteminde, bu vergilerin daha da ağırlaştırılmasıyla iç talebin kısılması yoluna gidilmiştir. Taahhüt ve taahhüt alım vergileri, resimler ve harçlar artırılmış, devlet tahvili ve hazine bonusu ile döviz tevdiat hesaplarından yapılan kesintiler kaldırılmıştır.

Bu önlemler uygulamaya konulduktan sonra şiddetli bir stagflasyon yaşanmıştır. GSMH büyüme hızı % 1,5 enflasyon oranı ise % 64,5 olarak gerçekleşmiştir. Yükselen faiz oranlarıyla ve şiddetli devalüasyon ile birlikte içerde talep daralması durgunluk içinde enflasyonun yaşanmasına neden olurken aynı yıl cari işlemler dengesi talep daralması nedeniyle 1.5 milyar dolar fazla vermiştir. 1989 yılında, GSMH büyüme hızı % 1,6 olurken enflasyon hızı % 62,3 olarak gerçekleşmiş ve işsizlik oranı % 8,4'ten % 9'a çıkmıştır. Stagflasyon sonucu yaşanan talep daralmasıyla birlikte de cari işlemler 938 milyon dolar fazla vermiştir. (bkz. Tablo-22)

İki yıl boyunca yaşanan daralmanın ortadan kaldırılması ve kısa vadeli yabancı sermaye girişinin sağlanmasına yönelik olarak 1989 yılında 32 Sayılı TPKKK ile ilgili karar sonucu kambiyo rejimi büyük ölçüde serbestleştirilmiştir. Ayrıca, bu kararlar

¹⁸² Birol Kovancılar & Mustafa Miynat, "Altın Deli Gömleği ile Kleptokrasi Kısacasında Türkiye", *Globalleşen Dünya'da Türkiye'nin Yeri*, Kadir Has Üniversitesi 1. Kadir Has Ödülleri Kitabı, Kadir Has Üniversitesi Yayınları. 1.Baskı, İstanbul, 2004, s.296. ; Kazgan, a.g.e., s.166-167.

birlikte TL konvertibl hale gelmiştir. Bir başka deyişle, yurtçinde oturanlar ile yurtdışında oturanlar istedikleri gibi TL ya da başka ülkelerin paraları üzerinden her türlü sermaye piyasası araçlarının alışverişini serbestçe yapabilmeleri sağlanmıştır¹⁸³. IMF 3 Nisan 1990 günü yayınladığı basın açıklamasıyla Türkiye'nin IMF Ana Sözleşme'sinin 8. maddesi koşullarını yerine getirerek sermaye hareketlerini serbest bıraktığını ve TL'nin konvertibl olduğunu tüm dünyaya duyurmuştur. Bu yolla Türkiye'ye büyük oranda sermaye girişi olmuş ve TCMB rezervlerinde artışlar yaratılmıştır. Ancak, sermaye girişleri TCMB'nin faizler ve kur üzerindeki kontrolünü zayıflatmış ve TL değerlenmeye başlamıştır¹⁸⁴. Finansal serbestleşmenin yaşandığı yeni dönemde ihracata dönük büyüme yerini faiz arbitrajı yöntemiyle sermaye ithaline dayalı ithalata dönük büyümeye bırakmıştır.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı ile arz-talep dengesinin sağlanması, kamuda açıkların en düşük düzeye indirilmesi, özel sektörün teşvik edilerek serbest piyasa ekonomisine geçişin sağlanması, dış ticaretin serbestleştirilmesi hedeflenmiştir. 1988'e kadar bu hedeflere bir ölçüde ulaşılmış, ihracat artmış işsizlik gerilemiştir. Ancak 1988 sonrası dönemde iki yıl üst üste yaşanan stagflasyon, kamunun yüksek faiz politikası ile borçlanması, 32 Sayılı karar ile konvertibiliteye geçiş sonrası kısa vadeli yabancı sermaye girişlerinin hızlanması (ya da spekülatif sermaye hareketlerinin hızlanması), kamu sektörünün genişlemesine neden olan fon sisteminin oluşması, 1989-1991 dönemindeki yüksek ücret artışlarının olması, ihracatın gerilemesi, 1990'ların başında seçim yapılması, Körfez Krizi ve ardından savaşın başlaması 1993 yılına gelindiğinde Türk ekonomisini yeniden kriz ortamına sürükleyen unsurlar olarak belirlemiştir.

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1980-1993)

Ele alınan dönem itibariyle maliye politikası alanındaki gelişmeler kamu harcama ve gelirlerinin gelişimi ile kamu borçlanmasının gelişimi olarak iki alt başlıkta incelenmiştir.

¹⁸³ Kumcu, a.g.e., s.73-74.

¹⁸⁴ Bülent Uslu, *Enflasyon Hedeflemesi: Gelişmekte Olan Ülkelere Uygulanabilirliği ve Türkiye Örneği*, TCMB Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2003, s.45.

Tablo-23: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi

	1980	1981	1982(1)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Harcamalar (Milyar TL)	1.078	1.516	1.602	2.613	3.784	5.313	8.165	12.696	21.006	38.051	67.193	130.263	221.658	485.249
- Cari Harc. (%)	45,9	42,1	45,0	40,9	39,4	39,4	37,4	38,2	37,5	46,8	52,8	50,5	56,1	45,6
Personel (%)	31,7	26,2	27,6	25,7	23,7	24	22,5	26,1	26,1	36,1	42,5	42	47,1	38,4
Diğer Cari (%)	14,2	15,8	17,4	15,2	15,7	15,4	14,8	12,1	11,4	10,7	10,3	8,5	9,1	7,3
- Yatırım Harc. (%)	17,2	20,2	20,8	18,1	18,3	19,4	19,9	15,6	12,9	10,2	10,1	9,0	8,6	7,5
- Transfer Harc. (%)	36,9	37,7	34,2	41,0	42,4	41,2	42,7	46,2	49,6	43,0	37,1	40,5	35,3	46,8
Faiz Ödemeleri (%)	2,9	5	5,5	8,1	11,6	12,7	16,3	17,8	23,7	21,7	20,8	18,5	18,2	24
KIT'lere Transferler (%)	18,8	12,6	14,0	11,7	7,4	3,4	1,7	3,8	4,8	3,2	1,9	9,4	3,7	5,3
Vergi İadeleri (%)	0,5	2,1	0	7,2	10,1	13,7	13,7	13	10	7,5	5,3	5	4,9	4,4
Sosyal Güvenlik (%)	4,1	3,7	4,2	4,4	3,3	4	3,5	3,3	3,6	3,7	1,8	1,2	1,8	2,8
Diğer Transferler (%)	10,6	14,3	10,5	9,7	9,9	7,5	7,6	8,2	7,5	6,9	7,3	6,4	6,8	10,3
Gelirler (Milyar TL)	912	1.392	1.444	2.300	2.805	4.514	6.754	10.089	17.016	30.379	55.239	96.747	174.224	351.392
- Vergiler (%)	82,2	85,5	90,3	84,1	84,6	84,8	88,4	89,7	83,6	84,1	82,2	81,3	81,3	75,2
Dolaysız V. (%)	51,6	55,2	57,2	50	49,3	40,4	46	44,6	41,6	44,9	42,8	42,5	41	36,5
Dolaylı V. (%)	30,6	30,3	33,1	34,1	35,3	44,4	42,4	45,1	42	39,2	39,4	38,8	40,3	38,7
- V.D.N.G. (%)	15,5	10,2	8,4	13,7	10,5	10,1	8,5	8,1	7,2	8,0	7,7	4,1	4,4	5,0
- Ö.G. ve F. (%)	1,2	3,4	0,0	0,8	2,7	2,7	1,2	0,2	7,5	6,4	8,9	13,7	13,5	18,8
- Katma Büt. (%)	1,1	0,9	1,3	1,3	2,2	2,3	1,8	1,9	1,7	1,4	1,2	1,0	0,8	1,0
Bütçe Açığı (Milyar TL)	-166	-124	-157	-313	-979	-798	-1.411	-2.607	-3.990	-7.673	-11.955	-33.517	-47.434	-133.857
Bütçe Açığı/GSMH (%)	-3,1	-1,5	-1,5	-2,2	-4,4	-2,3	-2,8	-3,5	-3,1	-3,3	-3,0	-5,3	-4,3	-6,7
Faiz Dışı Fazla/Açık (Milyar TL)	-135	-48	-70	-101	-538	-123	-80	-342	988	587	2.012	-9.444	-7.136	-17.387
Faiz Dışı Fazla(Açık)/GSMH(%)	-2,5	-0,6	-0,7	-0,7	-2,4	-0,3	-0,2	-0,5	0,8	0,3	0,5	-1,5	-0,6	-0,9
KKBG/GSMH (%)	8,8	4,0	3,5	4,9	5,4	3,6	3,7	6,1	4,8	5,3	7,4	10,2	10,6	12,0
Harcamalar/GSMH (%)	20,33	18,89	15,09	18,75	17,07	15,03	15,95	16,92	16,26	16,52	16,92	20,53	20,08	24,29
Gelirler/GSMH (%)	17,20	17,35	13,61	16,51	12,66	12,77	13,20	13,45	13,17	13,19	13,91	15,25	15,79	17,59

(1): 1982 Yılı 10 Aylıktır.

KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.70, 74, 76, 78, 79, 80 ve 81.

a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi

Kamu harcamalarının ve gelirlerinin seyrinin on üç yıllık bir süreyi kapsadığı bu bölüm iki döneme ayrılarak incelenmiştir. 1980-1987 ve 1988-1993 yılları arasında kamu harcamalarının ve gelirlerinin seyri bütçe rakamlarının desteği ile değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmede rakamsal veriler bölünmeden Tablo-23'de olduğu gibi 1980-1993 yılları arasındaki gelişimler bir arada verilmiştir. Tablo-23'den hareketle alt dönemleri değerlendirmek daha uygun ve anlamlı olacaktır.

aa) 1980-1987 Yılları Arasında Kamu Harcamaları ve Gelirleri

24 Ocak İstikrar Programı sonrası imzalanan SBD ve 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrası askeri rejimin ülke yönetiminden sorumlu olduğu 1980-1983 dönemi arasında SBD'de öngörüldüğü biçimde kamu maliyesi disipline edilmeye çalışılmıştır. 1980 yılındaki büyük çaplı KİT zamlarından sonra kamu kesimi fiyat ayarlamaları genel fiyat hareketlerini başa baş izlemiştir. KİT'lerin finansal durumu askeri rejim yıllarında rahatlamıştır. Bu etken vergi yükünde ve tahsilatında ılımlı düzelmeler ve bütçe harcamalarında küçük boyutlu tasarruflarla birleşince kamu kesimi dengelerinin 1981-1983 yıllarında önceki döneme göre iyileşmesi sonucunu vermiştir.

Askeri yönetimin son bulmasını ve yeniden demokratik sistemin işleyiş geçmesini sağlayan 1983 genel seçimleri sonrası yeni bir dönem başlamıştır. 1983-1987 yılları arasında kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranı ortalama % 16 düzeylerinde gerçekleşmiştir. Ele alınan dönemde harcamaların ekonomik etkinlik açısından sınıflandırılması incelenirse, cari harcamaların payında 1987 yılına kadar bir gerileme söz konusudur. 1980 yılında payı % 17,2 olan yatırım harcamaları dönem sonunda % 15,6'ya gerilmiştir. Cari ve yatırım harcamalarındaki gerilemeye karşın transfer harcamalarında artış devam etmiştir. 1980 yılında toplam kamu harcamalarının yaklaşık % 36,9'u transfer harcaması iken 1987 yılında bu pay % 46,2'ye yükselmiştir. Verimlilik açısından etken olmayan ve kamu harcamalarının ülke ekonomisine katkısını olumsuzlaştıran ya da düşüren transfer harcamalarının artışının temel nedeni artan iç ve dış borç faiz ödemeleridir. Dönem sonunda konsolide devlet bütçesinin yarısına yakınının transfer harcamalarına gitmesi kamu mali yönetiminin neden etkin olmadığını açık bir göstergesi olarak görülmektedir. Şöyle ki, transfer harcamaları bütçede devletin manevra alanını daraltan, bütçenin yatırım bütçesi olmasını güçleştiren

bir harcama türüdür¹⁸⁵. Tablo-23'den de görüleceği üzere 1980 yılında konsolide bütçe harcamalarının % 2,9'unu oluşturan faiz ödemeleri her yıl artış içerisinde olmak kaydıyla 1987 yılında % 17,8 olarak gerçekleşmiştir. 1987 yılında da toplam transfer harcamalarının konsolide bütçeden aldığı pay da % 46,2 olarak gerçekleşmesi kamu bütçesinin sadece bir **transfer bütçesi** olma özelliğini ortaya koymaktadır. Transfer harcamaları içerisindeki diğer kalemlerdeki (KİT'lere transferler, vergi iadeleri, sosyal güvenlik ve diğer transferler) dalgalanmalara karşın istikrarlı bir şekilde artış içerisinde olan tek kalem iç ve dış borç faiz ödemelerini kapsayan faiz ödemeleri olmuştur. Dönem boyunca cari harcamalardaki azalmayı yatırım harcamalarına aktarımının yapılamamasının nedeni de transfer harcamaları bir başka deyişle faiz ödemeleri kaleminin önlenemez yükselişidir. Dönem başında kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranı % 20,33 iken dönem boyunca bu oranın azaltılmasına yönelik uygulamaların ve GSMH artışı sonucu 1987 yılında söz konusu oran % 16,92'ye gerilemiştir.

Arz Yönlü İktisat (AYİ) denilen ve 1970'ler sonundan itibaren İngiltere ve ABD'de uygulanmaya başlanan yeni sağ iktisat/maliye politikalarının özünü, vergi oranlarının (özellikle de gelir ve kurumlar vergileri gibi dolaysız vergilerin oranlarının) düşürülmesi yoluyla ekonomide çalışma, tasarruf ve yatırım eğiliminin uyarılması oluşturmaktadır. Gelir vergisinin emek ve sermayenin daha fazla çalışma ve girişim arzusunu körelttiği yönündeki neo-klasik argümanlardan hareket eden AYİ yaklaşımının doğrudan uzantısı ise dolaylı vergilerin öne çıkarıldığı bir vergi sisteminin oluşturulması olmaktadır. Bu politikalar sonucunda ekonominin dinamizm kazanması, ekonomik büyümenin canlanması, bireysel ve kurumsal gelirlerin artması amaçlarına yönelik vergi oranlarının düşürülmesine karşın artan gelirler sonucunda vergi gelirlerinde bir artışın meydana gelmesi beklenmektedir¹⁸⁶. Türkiye'de de AYİ doğrultusunda kamu gelirleri içerisinde en fazla paya sahip vergi gelirleri sisteminde belli başlı düzenlemelere gidilmiştir. 1983 yılı sonunda iktidara gelen hükümetin programında ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında vergi politikasına ilişkin hususlardan hareketle 1980 sonrası vergi politikasının temel hedeflerini; vergi gelirinin esnek olması, dolaylı vergilere ağırlık verilmesi ve vergilemenin teşvik edici olması

¹⁸⁵ Kamil Tüğen, *Türkiye'de Bütçe Açıkları*, EĞİAD, Ekonomik Raporlar No.3, İzmir, 1991, s.10.

¹⁸⁶ Oğuz Oyan & A. Rıza Aydın, *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 1991, s.8.

şeklinde özetlemek mümkündür¹⁸⁷. Mevcut temel hedeflere paralel olarak 1980 İstikrar Programı kapsamında kamu gelirleri sistemi gönüllü tasarruf politikası, mali yük kaydırmaları ve kaynak tahsislerinin yapısal uyum programı doğrultusunda yönlendirilmesi şeklinde aşağıda belirtilen belli başlı düzenlemelere gidilmiştir¹⁸⁸:

- *Gönüllü tasarruf modeli yönüyle vergi sistemindeki düzenlemeler;*
 - i. Gelir ve kurumlar vergilerinde istisna ve muafiyet kapsamı olağan üstü genişletilerek dolaysız vergi sahasından yasal kaçınma yollarının geliştirilmesi,
 - ii. Gayri menkul değer artışlarının tamamen vergi kapsamı dışına çıkarılması,
 - iii. Gelir vergisinin kapsamadığı menkul değer artışlarının 1980’lerde finansal aktiflerde ortaya çıkan gelişmelere karşın bir “sermaye kazançları vergisi” ile kapsama alınmaması,
 - iv. Menkul değer kazançları üzerindeki vergi oranlarının % 0 ile % 10 arasına çekilmesi,
 - v. Gelir vergisinde Üniter yapı fiilen sedüler bir yapıya doğru biçimlendirilerek gelirlerin toplanması ve bunların artan oranlı bir tarifeden vergilendirilmesinden büyük ölçüde vazgeçilmesi,
 - vi. Servet beyanı ve yükümlünün yıllık tüketim harcamalarına dayanarak gerçek matraha ulaşmaya yarayan gider esaslı ve inşaatçıların denetlenmesinde işlev gören ölçümlene tekniğinin vergi sistemi dışına çıkarılarak matrah gizleme olanaklarının desteklenmesi ve karine usulüne benzeyen yeni hayat standardı esasının getirilmesi,
 - vii. Dolaysız vergilerin sermaye üzerindeki yükü hafifletilirken dolaylı vergilerin Katma Değer Vergisi (KDV) ile takviye edilmesi.
- *Vergi yükü kaydırması yönüyle vergi sistemindeki düzenlemeler;*
 - i. 1981 ve 1982’de peşin vergi uygulaması, 1986-1988 yıllarında dahili tevkifat ve 1989’dan itibaren de geçici vergi adı altında Gelir ve Kurumlar vergisinde ön ödeme sisteminin getirilmesi,

¹⁸⁷ Uşun, a.g.e., s.74.

¹⁸⁸ Oyan v.d., a.g.e., s.12-15.

- ii. Hayat standardı esasının getirilmesi,
 - iii. 1984'te "ücretlilere vergi iadesi" olarak başlatılan ve KDV'ye geçişi de kolaylaştıracağı düşünülen uygulamanın oluşturulması, 1985'te KDV uygulaması ve bunlarla bağlantılı olarak ödeme kaydedici cihazların zorunlu kullanımının yaygınlaştırılması ve yeminli mali müşavirlik ve serbest muhasebeciliğin yasal bir düzenlemeye bağlanmasına yönelik mevzuat değişiklikleri,
 - iv. Kırsal kesimin dolaysız vergilendirilmesinde yaşanan güçlükleri ortadan kaldırmak amacıyla bu kesimin ticari akıma dolaysız dahil ettikleri ürünlerin gelir vergisi stopajıyla vergilendirmesi,
 - v. Gelir vergisi başlangıç oranının % 25'e indirilmesi.
- *Kaynak tahsislerinin yapısal uyum programı doğrultusunda yönlendirilmesi için kamu gelirleri politikasındaki düzenlemeler;*
 - i. Kurumlar ve gelir vergisindeki muafiyet araçlarının genişletilerek ekonominin yönünün hizmet sektörlerine ve dışa dönük bir yapılanmaya çevrilmesi,
 - ii. İhracatta iç vergi maliyetlerinin mahsup edilebilmesi için KDV'nin vergi sistemine dahil edilmesi,
 - iii. İç talebi kısarak dış talebe yönelik faaliyetlerin zorlanması (İç talebi kısımda kamu gelirleri politikası dönemin ilk yılı dışında etkili bir araç olarak kullanılamamıştır. Bunun yerine düşük reel ücret, yüksek nominal ve reel faiz ve 1988 sonuna kadar yabancı paralar karşısında düşük değerlenen TL politikalarıyla iç talep baskı altına alınmıştır.).

Türk Vergi Sisteminde, 24 Ocak Kararları sonrası yapılan en önemli düzenlemelerden birisi 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nudur. KDV'ye geçişin nedenleri kanun tasarısında aşağıdaki gibi sıralanmıştır¹⁸⁹:

- KDV'nin ekonomik olaylara karşı tarafsız ve vergi yükü açısından nötr oluşunun yürürlükteki muamele vergilerinin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini gidereceği,

¹⁸⁹ Muter, a.g.e., s.47.

- KDV sisteminin gelir ve kurumlar vergisi ile fonksiyonel bir bütünlük oluşturacağı,
- Uluslararası ekonomik ilişkilerin ve özellikle ihracatın geliştirilmesi açısından da yarar sağlayacağı.

KDV'nin 01.01.1985 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte vergi sistemi daha sade ve basit bir yapıya da kavuşturulmuştur.

Yukarıda bahsedilen belli başlı düzenlemelere ek olarak Türk mali sistemine 1980 öncesi giren ancak 1980 sonrası dönemde etkinliği artan ve 1993 yılına kadar bu etkinliğini sürdüren Fon Sistemi'ne de yer verilmesi gerekmektedir. Fonlar, belirli bir devlet gelirin belirlen bir devlet giderine ayrılması anlamına gelen bütçe içi ya da bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır¹⁹⁰. 1980 sonrası Türkiye'de bütçe dışı fon uygulaması yoğunluk kazanmıştır. Bu uygulama yatırımların daha sürekli gerçekleştirilmesi, ihracatın teşvik edilmesi, belli sektörlerle kredi tahsisi v.b. ekonomik amaçlarla uygulandığı gibi sosyal ve korumacı amaçlarla da uygulanabilir. Bütçe dışı fonları diğer kamu gelirlerinden ayıran özellik yukarıda da bahsedildiği üzere amaca bağlı vergi geliri niteliğinde olmalarıdır¹⁹¹.

1984-1990 dönemi fonların oluşturulduğu en yoğun dönem olmuştur. Bu dönem içerisinde toplam 71 bütçe dışı fon kurulmuştur. 1984 sonrasının çok geniş bir amaçlar yelpazesine yayılan fonlar kamu ekonomisinin ve istikrar programının bütün alanlarını ilgilendirmeye başlamıştır. Kaynak ve gelir dağılımının dışa açık yeni bir yapılanma doğrultusunda değiştirilmesi, kaynak tahsisi mekanizmasında yürütmenin aşırı yetkilerle donatılması, sermaye piyasasının oluşturulması ve desteklenmesi, mali istikrarın desteklenmesi, özelleştirmenin mali araçlarının ve yönetiminin oluşturulması ve geliştirilmesi, uluslararası finans kuruluşlarının destekleri doğrultusunda küçük sanayinin gerileme sürecinin yavaşlatılması, istikrar programının gelir dağılımını bozucu yönde çalışan anti-popüler niteliğinin popüler amaçlı bazı fonlarla (Toplu Konu Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu gibi) giderilmeye çalışılması v.b. amaçlar doğrultusunda geniş bir **Fon Sistemi** oluşturulmuştur¹⁹².

Kamu gelirleri politikasında yapılan bu düzenlemeler doğrultusunda ve sıkı maliye politikası uygulamalarının geçerli olduğu 1980-1983 yılları arasında Tablo-

¹⁹⁰ Eğilmez v.d., a.g.e., s.162.

¹⁹¹ Muter v.d., a.g.e., s.116.

¹⁹² Oyan v.d., a.g.e., s.116.

23'de de görüleceği üzere toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı ortalama % 85'in üzerinde gerçekleşmiştir. Yine anılan dönem boyunca vergi gelirleri içerisinde dolaysız vergilerin kamu gelirlerinden aldığı pay dolaylı vergi gelirlerinden daha yüksek gerçekleşmiştir. 1983 sonrası dönemde en önemli vergi düzenlemesi 1985 tarihinde yürürlüğe giren KDV uygulaması olmuştur. KDV'nin uygulamaya konulduğu 1985 yılı, toplam kamu gelirlerinin % 84,8'ine karşılık gelen vergi gelirleri bileşiminin dolaylı vergilerin üstünlüğü ile sonuçlanan bir yıl olmuştur. 1985 yılında dolaylı vergilerin toplam kamu gelirlerinden aldığı pay % 44,4 dolaysız vergilerin payı ise % 40,4 olmuştur. Ele alınan dönemin sonuna gelindiğinde kamu gelirleri içerisinde vergi gelirleri % 89,7'lik bir pay ile konsolide bütçe içerisinde devletin elde ettiği en büyük gelir kaynağı olma özelliğini korumuştur. Dolaylı vergilerin payı 1986 yılında % 42,4 dolaysız vergilerin payı % 46 ve 1987 yılında ise dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki ağırlığı dolaysız vergilere göre daha fazla olmuştur. (% 44,6 dolaysız % 45,1 dolaylı vergiler)

1980 başında toplam kamu gelirleri içerisindeki payı % 15,5 olan V.D.N.G. dönem sonunda % 8,1, kamu gelirleri içerisinde mevcut dönem itibariyle önemli bir paya sahip olamayan Ö.G. ve F. ların payı 1980 yılında % 1,2 iken 1987 yılına gelindiğinde payın azalarak % 0,2'ye gerilemesinin bütçe dışı fon uygulamasının bir sonucu olarak değerlendirilmesi mümkündür. Katma bütçenin kamu gelirleri içerisinde aldığı pay dönem başında % 1,1 1987 yılı sonunda ise % 1,9 olmuştur. (bkz. Tablo-23)

Toplam kamu gelirlerinin GSMH'ya oranları incelendiğinde 1980 yılında % 17,20 olarak gerçekleşmesine ve kamu gelirlerini artırmaya yönelik olarak vergi reformlarına karşın 1987 yılına gelindiğinde bu oranın % 13,45'e gerilediği gözlenmektedir. Dönem boyunca 1981 ve 1983 yılları dışında bu oranın % 15'lerin üzerine çıkartılmadığı da Tablo-23'de açıkça ortaya konulmuştur.

Özetlenecek olursa, maliye politikası araçları ekonominin liberal bir yapıya kavuşturulması yönünde kullanılacak şekilde tanımlanmıştır. Şöyle ki¹⁹³:

- Kamu kesiminin daraltılması ve özel sermaye birikiminin kamu kesiminin yerini alabilmesi için sermaye üzerindeki dolaysız vergi yükünün azaltılması,

¹⁹³ Mevlüdiye Şimşek, *Dışa Açık Ekonomilerde İktisat Politikaları (Türkiye Örneği)*, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001, s.101.

- Vergi yükünün yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede dolaysız vergi yükünün küçük girişimci üzerine kaydırılması, dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki ağırlığının artırılmasıyla bir yandan vergi teşviklerinin neden olduğu kaynak kaybı telafi edilecek bir yandan da iç talebi kısma programının desteklenmesi,
- Yasama denetimi ve dış denetim dışında kalan bütçe dışı fon sisteminin oluşturulması ve Başbakanlık ve bağlı kurumlar elinde kullanılması öngörülmüştür.

Kamu harcama ve gelirlerinin yıllar itibariyle rakamsal değişimlerinin irdelenmesinden sonra bütçe disiplini ile ilgili kalemlerin de incelenmesi gerekmektedir.

IMF ile imzalanan SBD ile birlikte 1983 yılına kadar yani IMF denetiminin devam ettiği ve askeri rejimin de yönetimde olduğu yıllarda sıkı maliye politikası uygulamalarının etkisiyle birlikte 1980 yılında Tablo-23'de de görüldüğü üzere bütçe açıkları GSMH'nın % 3,5'i olarak gerçekleşmiştir. 1981 ve 1982 yıllarında bütçe açığı daha da azaltılarak istikrar kazandırılmış ve GSMH'nın % 1,5'ine karşılık gelmiştir. Bu yıllar sıkı bütçe politikasının uygulanmaya çalışıldığı ve büyük ölçüde de başarılı sayılabilecek sonuçların elde edildiği yıllar olmuştur. 1983 yılı sonunda yapılan sivilleşme hareketi sonrası iktidara gelen hükümet IMF denetiminden çıkıldığı 1985 yılından sonra genişletici maliye politikası sonucu, kamu harcamalarındaki artışın daha fazla gerçekleşmesi nedeniyle dönem başında gerçekleşen düşük bütçe açıklarından yüksek bütçe açıkları oluşmaya başlamıştır. 1984 yılında GSMH'nın % 4,4'üne karşılık gelen 979 milyar TL'lik bir bütçe açığı gerçekleşmiştir. Gevşetilen maliye politikası araçları sonucunda kamu harcamaları artışına karşılık kamu gelirlerinin artırılamaması 1987 yılında bütçe açığının GSMH'nın % 3,5'na karşılık gelen 2,6 trilyon TL'ye yükselmiştir. 1980-1987 yılları itibariyle düşük de olsa bütçeler açık vermeye devam etmiştir. Bütçe açıkları Türkiye koşullarında enflasyonist etki yaratmada önemli bir unsur haline gelmişlerdir. Kamu bütçesi içerisinde üzerinde durulması gereken bir diğer önemli kalem ise Faiz Dışı Fazla/Açık (FDF/A) kalemidir. Konsolide bütçe harcamaları içine faiz ödemeleri de dahil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıkları kamu otoritesinin taktirine bağlı olan açıklar değil daha önceki bütçe açıkları tarafından belirlenen açıklardır. Bu nedenle bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkarıldıktan sonra kalan FDF/A (ya da birincil fazla/açık) hükümet bütçesinin kontrol edebileceği kısmı

göstermektedir. FDF, maliye politikası başlığı altında IMF ile yürütülen ekonomik istikrar programlarının uygulanmasında önemli bir performans göstergesi olarak kabul edilmektedir. FDF, kamu kuruluşlarının yıllık performanslarının analitik bir şekilde hedeflenmesi ve ölçülebilmesi için geliştirilen yöntemlerden bir tanesidir. Bu yöntem uygulanan ülkenin ve kuruluşun mali yapısına göre farklılıklar gösterebilmekle birlikte esas olarak amaç kurumsal yapının ilgili döneme ilişkin olarak öngörülen hedefleri ne şekilde yerine getirdiğinin ölçülebilmesidir¹⁹⁴. Dolayısıyla birincil açık/fazla kamu açıklarının sürdürülebilirliğini göstermesi bakımından önemlilik arz etmektedir. Bir ülkede kamu bütçesi uzun süre faiz dışı açık vermeye devam edemez. Bu nedenle de faiz ödemelerini karşılamak için bu dengeyi fazlaya dönüştürmek zorundadır¹⁹⁵. 1980-1987 yılları arasında düşük miktarda da olsa FDA süreklilik kazanmıştır. Bu dönemde hiçbir yıl FDF elde edilememiştir. Sonuç, kamu açıklarının sürdürülemez boyuta geldiğinin bir başka açık kanıtı olmaktadır. (bkz. Tablo-23)

ab) 1988-1993 Yılları Arasında Kamu Harcamaları ve Gelirleri

Kamu harcama ve gelirleri açısından incelenen bu dönemin belli başlı özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler sırasıyla, IMF ile ilişkilerin ve dolayısıyla IMF denetiminin olmaması, dönem başında iki yıl üst üste yüksek enflasyon ve işsizliğin bir arada olduğu stagflasyonun yaşanması, 32 Sayılı TPKKK ile birlikte kambiyo rejiminde değişiklik yapılması sonucu finansal serbestleşmeye geçilmesi, kamu maliyesinde disiplinin ortadan kalkmasına neden olan popülist politikaların uygulamaya konması ve dönem sonunda da Türkiye'nin yeniden iç ve dış dengesizlik sonrası ekonomik krize girmeye başladığının öncü göstergelerinin oluşmasıdır.

Kamu harcamalarının seyri Tablo-23 yardımıyla değerlendirildiğinde, stagflasyonun yaşandığı ilk yıl olan 1988 yılında kamu harcamalarının bir önceki yıla göre ortalama % 65 oranında artarak 21 trilyon TL'ye yükseldiği görülmektedir. Cari harcamaların toplam harcamalardan aldığı pay ile yatırım harcamalarının payı azalmasına karşılık transfer harcamalarında ve özellikle de faiz ödemeleri kaleminde bir önceki yıla göre artış gerçekleşmiştir. Faiz ödemelerinin toplam harcamaların %

¹⁹⁴ Ferhat Emil & H. Hakan Yılmaz, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, GİRNE-KIBRIS, 2003, s.125.

¹⁹⁵ Mustafa Sakal, **Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara, 2003, s.104.

23,7'sine ulaştığı bir bütçe yapısı söz konusudur. 1989 yılına kadar belli bir düzeyde (GSMH'nın % 16'sında) tutulması gerçekleştirilebilen kamu harcamaları bu tarihten itibaren önlenemez artışlar ile büyümeye başlamıştır. 1989 yılında kamu harcamalarındaki artışın en temel nedenlerinden biri cari harcama kalemi içerisinde yer alan personel harcamalarındaki artıştır. Personel harcamalarının artmasının nedeni ise aynı yıl yapılan yerel seçimler sonrası iktidar partisinin güç kaybetmeye başlaması sonucunda kamu kesiminde 1989 yılına kadar baskı altında tutulmuş reel ücretler ve tarımsal destekleme fiyatlarını artırmaya yönelik tamamıyla popülist maliye politikası (ya da genişletici maliye politikası) araçlarının devreye konulmasıdır. Böylece cari harcamaların bütçe harcamalarından aldığı pay 1989-1992 yılları arasında % 50'inin üzerinde gerçekleşmiş ve hatta 1992 yılında % 56,1 oranıyla en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 1989 sonrası kalkınmanın ve büyümenin ana kaynağı olan yatırım harcamalarının toplam harcamalardan aldığı pay ortalama % 10'ların altına gerilemeye başlamıştır. Önceki dönemlere nazaran transfer harcamalarının payı azalış kaydetmiştir. 1992 yılında % 35,3 oranına gerileyen transfer harcamaları 1980-1993 yılları arasındaki ikinci en düşük seviyelerini yakalamıştır(1982 yılında % 34,2 idi.). 1990 yılından itibaren kamu harcamalarındaki önlenemez artışa paralel olarak harcamaların GSMH'ya olan oranı da % 20'leri aşmış ve dönem sonunda da % 24,29 olarak gerçekleşmiştir. IMF destekli 24 Ocak 1980 İstikrar Programı'nın temel amaçlarından bir tanesinin kamunun küçültülmesi olduğu göz önüne alınırsa bu amacın gerçekleştirilemediği değerlendirmesini yapmak yanlış olmayacaktır. Konsolide bütçe harcamalarında 1990 sonrası aşırı büyümenin genel nedenlerini aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür¹⁹⁶:

- Genel ve katma bütçeli idare sayısındaki artış,
- Konut Edindirme Yardımı ve Tasarrufu Teşvik uygulamalarının personel harcamalarını artırıcı etkisi,
- Ücretlilere vergi iadesi uygulamasının başlatılması,
- 1993 yılında fonların bütçe kapsamına alınması(böylece kamu harcamalarının GSMH içerisindeki payı aynı yıl % 24'leri aşmıştır),
- Personel ve borç faiz giderlerindeki büyüme,

¹⁹⁶ Birol Kovancılar, **1980 Sonrası Benimsenen Liberal Politikalar Bağlamında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Analizi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, C.B.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1997, s.88-89.

- Bütçe kapsamına alınan hususların sürekli artırılması (örneğin, Zirai Ürünlerin Desteklenmesi için yapılacak ödemelerin bütçe kapsamına alınması gibi),
- Yeni il ve ilçelerin kurulması, kurumların daha çok hizmet vermek amacıyla sürekli olarak büyüme eğiliminde olması, bütçeden yardım olarak verilen harcamaların artması gibi nedenler de bütçe harcamalarının giderek artmasını sağlayan diğer nedenler arasında yer almaktadırlar.

Kamu harcamalarına karşılık gelecek olan kamu gelirleri harcama artış hızına erişememiştir. 1988 yılından 1992 yılına kadar toplam kamu gelirlerinin ortalama % 80'ine karşılık gelen bir paya vergi gelirleri sahip olmuştur. 1993 yılına gelindiğinde vergi gelirlerinin payı % 75,2'ye gerilemiştir. Mevcut dönemde vergi sisteminde köklü değişiklikler yapacak düzenlemelere yer verilmemiş ve 1980'lerin ilk yarısında yapılan düzenlemeler geçerliliğini korumuştur. Vergi gelirlerinin dağılımı Tablo-23'den incelenecek olursa 1988 ve 1993 yılları dışında toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payının dolaysız vergilerin payından daha fazla olduğu başka bir yıl yaşanmamıştır. 1988'de dolaylı vergilerin payı % 42 iken dolaysız vergilerin payı % 41,6 1993 yılında ise % 38,7'lik paya karşılık % 36,5'lik bir oran söz konusudur. Diğer yıllarda da vergi gelirleri içerisinde aldıkları paylar açısından birbirlerine yakın olmalarına karşı dolaysız vergilerin üstünlüğü bulunmaktadır. 1988-1993 yılları arasında V.D.N.G.'lerde sürekli bir azalma söz konusu iken Ö.G. ve F.'ların payı artış içerisinde olmuş ve en büyük ikinci kamu geliri olma özelliğine sahip hale gelmiştir. Katma bütçe gelirleri de ortalama % 1'lik bir pay ile kamu gelirlerine çok fazla etkide bulunmayan bir paya sahip olmuşlardır. Anılan dönemin başında toplam kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı %13,17 olarak gerçekleşmiş ve bu düşük oranlı pay 1991 yılına kadar devam etmiştir. 1991 ve 1992 yıllarında % 15'e ulaşan oran 1993 yılına gelindiğinde % 17,59'luk bir paya sahip olmuştur. Bu oran ise 1980-1993 yılları arasında elde edilmiş olan en büyük pay olarak gerçekleşmiştir. Mali istikrarın sağlanıp sağlanmadığı konusunu değerlendirme açısından öneme sahip bütçe dengesi (açık ya da fazla) incelendiğinde 1988 yılında 3,9 trilyon TL olan (yaklaşık GSMH'nın % 3,1'ine karşılık gelmekte) bütçe açığı bir sonraki dönemde yani stagflasyonun yaşandığı ikinci yıl olan 1989 yılında GSMH'nın % 3,3'üne karşılık gelen 7,6 trilyon TL olmuştur. 1990 sonrası konsolide bütçe harcamalarının aşırı büyümesinin genel olarak nedenleri daha

önce sıralanmıştı. 1989 seçimlerinden ve 32 Sayılı TPKKK'ndan sonra bütçe açığı rakamları 1990 yılında Tablo-23'de de görüldüğü üzere GSMH'nin % 5,3'ü olarak gerçekleşmiştir. Dönem sonunda özellikle bütçe dışı fonların büyük bir kısmının bütçe içine alınmasıyla birlikte 1993 yılında bütçe açığı GSMH'nin % 6,7'sine karşılık gelen yüksek bir seviyeye ulaşmıştır(yaklaşık 133,8 trilyon TL). 1988-1993 yılları arasında oluşan bütçe açıklarına paralel olarak iç dengesizlik ve sonucunda ekonomik istikrarsızlık oluşmuş anılan dönemde gerçekleşen enflasyon oranının ortalama % 60 gibi yüksek bir düzeye karşılık gelmesinde iç dengesizliği artırıcı bütçe açıklarının rolünün de olduğu yadsınamaz bir gerçektir. FDF/A kalemi incelendiğinde, 1988-1990 yıllarında ortalama GSMH'nin % 0,5'ine karşılık gelen FDF elde edildiği 1991-1993 yılları arasında ise ki bu yıllar kamu dengesinin yok olduğu yıllardır, kamu açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaştığı FDA rakamları ile ispat edilebilir. Son üç yıllık dönemde ortalama GSMH'nin % 1'i oranında FDA rakamları hem Türk ekonomisini hem de Türk mali sistemini enflasyonla mücadele ve mali disiplin açısından olumsuz etkilemiş ve mevcut ekonomik istikrarsızlığı daha da derinleştirmeye başlamış ve kriz yılı olan 1994 öncesi büyük bir çöküntünün de öncü göstergelerinden olmuştur.

b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

1980-1993 yılları arasında kamu borçlanmasının gelişimini paralellik olması açısından kamu harcama ve gelirlerinin gelişiminde olduğu gibi iki alt başlıkta değerlendirmek yararlı olacaktır. İki alt başlık halinde incelemeye geçmeden önce Tablo-23'de yer verilmiş ancak kamu borçlanması bölümünde değerlendirilmesi gerekli olan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) kavramına değinilmesi gerekmektedir. KKBG, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olması nedeniyle ortaya çıkan açıktan dolayı meydana gelmektedir. Bir diğer tanıma göre, KKBG, belli bir dönemde bir bütçe yılı içinde kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmak suretiyle yapabilecekleri harcamaları gösteren bir kalemdir. Söz konusu bütçe açığı büyüdükçe kamu kesiminin bu açığı finanse etme yolu olan borçlanma gereğinin de artması kaçınılmaz hale gelmektedir. Kamu kesimi finansman açıkları ise TCMB finansmanı, iç ve dış borçlanma, döviz rezervlerinin kullanımı, kamu varlıklarının satışı ile finanse edilmektedir¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Pınar Akkoyunlu, "Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi", *Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar*, C.B.Ü. İİBF Maliye Bölümü XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2001, s.90. ; Eğilmez, a.g.e., s.140. ; Sakal, a.g.e., s.104.

Tablo-24: Kamu Borçlanmasının Gelişimi

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
İç Borç Stoku⁽¹⁾ (Milyar TL)	721	991	1.362	3.194	4.665	6.993	10.534	17.238	28.479	41.954	57.201	97.668	194.257	357.367
- Tahvil (%)	19,5	16,1	13,6	11,2	11,3	14,7	14,3	13,9	17,1	25,8	39,3	34,2	44,4	53,3
- Bono (%)	6,7	8,8	11,2	4,1	7,2	7	7,8	11,1	8,9	8,4	9,5	18,6	21,7	18
- Avans (%)	27	23,6	21	11,2	11,7	11,6	10,1	8,2	7,3	6	5	13,9	15,9	19,7
- Konsolide Borçlar (%)	46,6	51,3	54	75,7	69,3	66,5	67,6	66,6	66,5	59,5	46	33,1	17,8	8,9
İç Borç/GSMH (%)	13,5	12,3	12,8	22,9	21	19,7	20,5	22,9	22	18,2	14,4	15,3	17,6	17,8
Dış Borç S.(Milyon dolar)	15.734	16.627	17.858	18.814	20.823	25.660	32.206	40.326	40.722	41.751	49.035	50.489	55.592	67.356
- Kısa Vadeli (%)	16	14	9,9	12,1	15,4	18,7	19,8	18,9	15,8	13,8	19,4	18,1	22,8	27,5
- Orta-Uzun Vadeli (%)	84	86	90,1	87,9	84,6	81,3	80,2	81,1	84,2	86,2	80,6	81,9	77,2	72,5
Kamu D. B. S.(Milyon dolar)	11.889	13.276	15.188	15.773	16873	20.007	24.906	31.430	32.780	34.400	37.737	39.120	39.748	42.855
Toplam Dış Borç/GSMH (%)	22,5	22,8	27	29,6	34	37,4	42	46,1	44,8	38,4	32,2	33,2	34,6	37
Kamu Dış B. S. / GSMH (%)	17	18,2	23	25,3	27,7	29,3	32,5	35,8	36	31,6	24,7	25,6	24,7	23,5

(1): Döviz cinsi senetlerin her ay oluşan kur farkı doğrudan stoka dahil edilmiş, kur artışları stoktan düşülmüştür.

KAYNAK: Hazine Müsteşarlığı (HM), Hazine İstatistikleri 1980-2003, HM Yayını, Ankara, 2004, s.74. ; DPT, a.g.e., s.49 ve 85.

ba) 1980-1987 Yılları Arasında Kamu Borçlanması

1980-1987 boyunca kamu iç ve dış borçlanmasını rakamsal olarak Tablo-24'den takip etmek mümkündür. Bu incelemeye geçmeden önce KKBG'indeki gelişime değinmek yerinde olacaktır. Çünkü bir ülkede KKBG'nin artıyor ya da azalıyor olması o ülkenin iç ve dış borç gelişiminin ne yönde olacağını göstermesi bakımından önemlidir.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı'nın uygulanmasına başlandığı yıl Türkiye ekonomisinde temel makro ekonomik sorunlar içerisinde KKBG yer almaya başlamıştır. Tablo-23'den de görüleceği üzere 1980 yılında KKBG, GSMH'nin % 8,8'ne karşılık gelecek çok yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Uygulamaya konulan istikrar programı sonrası belli bir mali disiplinin sağlanmış olmasıyla birlikte bu oran 1981'de % 4 1982 yılında % 3,5 olarak gerçekleşmiştir. 1983 yılında tekrar artmaya başlayan oran 1984 yılında vergi oranlarının düşürülmesi ve mahalli idarelere konsolide bütçeden ayrılan payların artırılması sonucu % 5,4'e yükselmiştir. 1985 ve 1986 yıllarında tekrar düşük gerçekleşen KKBG/GSMH oranı 1987 yılında artan kamu harcamalarının kamu gelirleri ile karşılanamaması ve yüksek bütçe açıklarının finansman ihtiyacının doğması sonucunda % 6,1 gibi yüksek bir oran olarak gerçekleşmiştir. Unutulmaması gereken nokta kamu açıklarının büyümesinin doğal bir sonucu olarak KKBG'deki artışlar, kamu borç stokundaki artışın en belirleyici unsuru olmasıdır¹⁹⁸.

1980-1987 yılları arasında iç borçlanmadaki gelişmelere bakılacak olursa, 1980 yılı başında toplam iç borç stoku 721 milyar TL iken 1987 yılında 17,2 trilyon TL'na ulaşmıştır. Dönem içerisinde 1984 yılına kadar belli bir disiplin altında tutulan iç borç stokunun bu yıldan sonraki artış hızı önlenemez bir şekilde, elbetteki bütçe açıklarının finansman ihtiyacından ötürü, hızlanmıştır. İç borç stokunun dağılımına Tablo-24'de yer verilmiştir. Vade yapısı bakımından iç borç stoku incelendiğinde, 1980 yılında iç borç stoku içerisinde tahvillerin payı % 19,5 bonoların ise % 6,7 olmuştur. Tahvillerin bonolara karşı üstünlüğü dönem sonuna kadar devam etmiştir. Ancak, 1987 yılında tahvillerin ve bonoların iç borç stokundan aldıkları paylar birbirlerine oldukça yaklaşmıştır. Şöyle ki, anılan yılda tahvillerin payı % 13,9 iken bonoların payı % 11,1 olarak gerçekleşmiştir. İç borçlanmanın bir diğer kaynağı olan Avans kalemi de dönem

¹⁹⁸ Sakal, a.g.e., s.183.

boyunca önemli bir ağırlığa sahip olmuştur. Bütçenin geçici gelir gider dengesizliğini gidermek amacıyla kullanılan kısa vadeli avans, gerçek bir kamu borçlanması kaynağı olmayıp parasal olarak tahsil edilecek mali yıl kamu gelirlerinin öne alınmasıdır. TCMB kısa vadeli avansı genellikle emisyonla başvurarak verdiği için avans miktarlarının yıl sonunda ödenmeyen bakiyesi ekonomi üzerindeki enflasyonist baskının göstergesi olan para arzı kaynağı olmaktadır¹⁹⁹. Mevcut olumsuzluğa sahip Avans kaleminin 1980 yılındaki iç borç stokunun % 27'sine sahip olması enflasyonist bir süreci açıkça göstermektedir. Daraltıcı maliye politikası uygulamalarının devreye girmesiyle birlikte dönem sonunda avansların iç borç stokundan aldıkları pay % 8,2'ye gerilemiştir. Dönem başında yoğun olarak kullanılan TCMB kaynaklarının kullanımı 1987 yılı sonunda azaltılmıştır. Bir başka iç borçlanma aracı olan ve kur farkları ile tahkim borçlarından oluşan "Konsolide Borçların" iç borç stoku içerisindeki ağırlığı dönem sonuna kadar devam etmiştir. Konsolide Borçların ne olduğuna kısaca değinmekte yarar vardır. Belirtildiği üzere, Türkiye'de konsolide borçları kur farkları ile tahkim borçları oluşturmaktadır. Kur farkları, orta-uzun ve kısa vadeli dış borç ödemeleri sırasında oluşmaktadır. Orta ve uzun vadeli dış borçların TL karşılıkları Hazine tarafından vadesinden üç gün önce TCMB'na yatırılmaktadır. TCMB ise borcun vadesinde ödeme yapmaktadır. Hazinesin TCMB'na ödeme yaptığı tarih ile TCMB'nin borcu ödediği tarih arasında kurlardaki değişimler nedeniyle kur farkı borcu doğabilmektedir. Kısa vadeli dış borçlar TCMB tarafından Hazinesin ajanı olarak yönetilmektedir. TCMB bilançosunda dış yükümlülükler TL olarak yer almaktadır. Cari yıl bilançosu ile bir önceki yıl bilançosu arasında kısa vadeli dış borçlara ilişkin olarak oluşan kur farkları da konsolide borçlar arasında yer almaktadır. Tahkim borçları ise iç konsolidasyon tahvilleri devletin ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin Hazinece üstlenilen kısa vadeli borçlarının konsolide edilmesi üzerine Hazine tarafından alacaklı kuruluşlara ve TCMB'na verilen tahviller olarak tanımlanmakta ve bu tahviller de konsolide borçlar arasında yer almaktadır²⁰⁰. 1980 yılında iç borcun % 46,6'sı konsolide borç olarak gerçekleşmiştir. Dönem boyunca ortalama % 65'in üzerinde gerçekleşen bu kalem 1983 yılındaki iç borç stokunun % 75,7'sine karşılık gelen miktarı ile en büyük seviyeye ulaşmıştır. 1980 yılında iç borç stoku GSMH'nin % 13,5'ine karşılık gelmekte iken

¹⁹⁹ Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM), *Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler Kılavuzu*, HDTM Yayını, Ankara, 1993, s.25.

²⁰⁰ HDTM, a.g.e., s.26.

kamunun artan harcamalarının finansmanında sağlam ya da normal kaynakların yeterli olmaması nedeniyle borçlanmaya başvurulması bu oranın her yıl artmasına neden olmuştur. Bu artışın özellikle 1983 yılından itibaren hızlanması bir rastlantı değildir. O dönemden itibaren Türk Mali sistemi daraltıcı maliye politikasını terk etmiş genişletici maliye politikası uygulamalarını başlatmıştır. 1983 yılında Tablo-24'de de görüldüğü üzere GSMH'nin % 22,9'una karşılık gelen oran 1987 yılında da aynı paya sahip olmuştur. Türkiye'de kamu açıklarının finansmanında en fazla kullanılan yöntem iç borçlanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu açıklarının borçlanma yoluyla kapatma gayretinin ekonomi üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. İç borçlanmanın ekonomi üzerindeki en önemli etkisi kendini faiz oranları ve enflasyon oranları üzerinde göstermektedir. Türkiye'de iç borçlar artarken yeni ekonomik kaynakların yaratılamaması ve tamamıyla borçlanmaya dayanılması sonucunda borç ve faiz ödemeleri ekonomi üzerinde bir yük oluşturmuştur. Kamu açıklarından kaynaklanan bu yüklerdeki artışlar sonucunda ülkede yaşanan enflasyon oranı iki haneli rakamlar olmaya devam etmiştir. Dolayısıyla, 1980 sonrasında özellikle 1985'den itibaren ülkemizdeki enflasyonun başlıca nedenlerinden birisi kamu açıklarının varlığıdır. Türkiye'de kamu açıklarını kapatmak amacıyla sadece borçlanma yoluna başvurulması, yeni kaynaklar yaratılamaması ve maliye politikasının etkin bir şekilde işletilememesi nedenleriyle makro ekonomik dengeler kurulamamış ve özellikle kamu açıklarındaki hızlı artış eğilimi yavaşlatılamamıştır. Özet olarak, ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla gerçekleştirilmeye çalışılan iç denge dönem itibariyle kamu açıkları ve bu açıkların finansman şekline göre otürü sağlanamamıştır²⁰¹. İç borçlanma bu yıllarda kamu açıklarının finansmanında giderek artan bir öneme kavuşmuştur. Hazinesinin bankalara belli aralıklarla tahvil ve bono satması yöntemleri 1985 yılında başlamış ve dönem boyunca sürdürülmüştür. Böylece, Hazine ile bankalar sistemi arasında çok duyarlı dengeler oluşturulmuş ve faiz ödemelerinin kamu maliyesini bunalıma sürükleyecek boyutlar kazanmasının kapısı açılmıştır²⁰².

24 Ocak 1980 programı ile açılan istikrar paketi serbestleşme merkezliydi. Sadece enflasyonist baskıyı kırmaya ve cari açık sorununu hafifletmeye yönelik bir istikrar paketi değil aynı zamanda iç ve dış serbestliği adım adım sağlamaya yönelik bir yapısal uyum programı yürürlüğe konulmuştu. Bu doğrultuda dış borcun gelişimi

²⁰¹ Şimşek, a.g.e., s.110.

²⁰² Boratav, a.g.e., s.154.

incelendiğinde, 1980 yılı başında 15,7 milyar dolar toplam dış borç stokunun 11,8 milyar doları kamuya aitti ve bu borç stoku GSMH'nin % 17'sine karşılık gelmekteydi. 1980-1983 döneminde, 1970'li yılların sonlarında yapılan düzenlemeler ve Haziran 1980'de imzalanan 3 yıllık SBD'nin sağladığı olanaklar çerçevesinde önemli miktarda net dış finansman sağlanmıştır. Bu dönemde toplam 6,6 milyar dolar dolayında toplam dış borç ertelenmesi gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde borçlu gelişmekte olan ülkelerin ertelenen toplam borcu içinde Türkiye'nin % 18,4 gibi yüksek bir paya sahip olduğu saptanmaktadır²⁰³. Türkiye'nin 1978-1982 döneminde ertelenen yaklaşık 12 milyar doların toplam borç tutarı içinde önemli bir paya sahip olmasının nedenleri arasında Latin Amerika'dan önce dış borç krizini yaşaması ve istikrar ve yapısal uyum programına tabi olmasıdır. Nitekim, Meksika'da 1982'de patlak veren ve hızla Arjantin ve Brezilya gibi ülkelere yayılan dış borç kriziyle birlikte ağır borçlu konumundaki ülkelerin borçlarının 51 milyar dolarlık kısmının ödenmesi ertelenmiştir. Türkiye, 1980-1983 döneminde 4,9 milyar dolar tutarında net dış kredi sağlamıştır. Ayrıca, dış borç ertelemeleri borç servisinin finansal baskısını hafiflettiği ölçüde cari açığın finansmanını kolaylaştırmıştır²⁰⁴. Bu ertelemelerle birlikte Türkiye'nin dış borç stoku her yıl artmaya devam etmiştir. 1984 yılından başlayarak kamunun dış borç stokunun GSMH'ya olan oranı % 20'lerin üzerine çıkmış ve dönem sonunda yani 1987 yılında toplam kamu dış borç stokunun GSMH'ya oranı % 35,8 ve 31,4 milyar dolar olmuştur. 1980-1984 döneminde dış borç stokundaki artış hızı istikrarlı bir görünüm içerisindeyken 1985 yılından itibaren dış borç stok artışı daha da hızlanmıştır.

Sönmez Türkiye ekonomisinde hem iç hem de dış borç stokunda 1985 yılından itibaren gözlenen hızlı artışın nedenlerini aşağıdaki şekilde sıralamaktadır²⁰⁵:

- Dış ticarete serbestleşme sonucunda artan ithalat faturası,
- Borç ertelemelerinin ardından vadesi gelen borç servislerinin refinansmanı ve cari açıkların finansman ihtiyacı,
- Orta-uzun vadeli borçlanmalara kamu kesimi öncülük etmiştir. Otoyol yapımının yanı sıra haberleşme ve enerji (elektrik) sektörlerinde faaliyet

²⁰³ Sinan Sönmez, "Türk İktisat Politikasındaki "Çıpa": Dış Borçlanma", *İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar*(Der. Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s.321.

²⁰⁴ Sönmez, a.g.m., s.322.

²⁰⁵ Sönmez, a.g.m., s.331-335.

gösteren KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını kısmen uluslararası piyasalardan yüksek faiz karşılığında borçlanarak karşılamaları,

- Kamusal borcun toplam dış borç stoku içinde yüksek bir paya sahip olması iç tasarrufların dış borç ödemesinde kullanılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 1980-1989 döneminde bir bütün olarak iç tasarrufun, özellikle de kamusal tasarrufun yetersizliği sonucunda tasarruf-yatırım dengesi negatif değere sahip olmuş ve dış tasarruf ya da borçlanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İç tasarruf fazlası oluşturulamadığından iç transfer, faiz artışı ve enflasyon aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmış, yüksek düzeyde seyreden kamu açıklarının da finansman ihtiyacını giderme doğrultusunda, 1989'da büyük ölçüde tamamlanan dış finansal serbestleşmenin can simidi olarak görülmesi,
- Bir bütün olarak faiz ödemeleri, bu bağlamda dış faiz servisi, bütçe açığının artışında pay sahibi olmuştur. Konsolide bütçe nakit açığının finansmanında net dış borçlanma 1980, 1981, 1984 ve 1988 yılları dışında negatif değer almakta 1982 yılıyla birlikte iç borçlanma (1983 yılı hariç), finansmanın ana kaynağını oluşturmaktadır. Söz konusu dönemde gerek dış borçlanma açığı gerekse bütçe açığı iç borçlanmayla finanse edilmiştir. Böylece dış borçlanmadaki açık bütçe finansman ihtiyacının artmasına, iç borçlanmanın tırmanmasına ve belirli ölçüde monetizasyonun oluşması,
- 1982'de Meksika'da başlayan Brezilya ve Arjantin gibi ülkelere yayılan dış borç krizi sonucunda gelişmiş ülkeler ve uluslararası mali kurumlar bu ülkelere açtıkları resmi kredileri ve yardımları kısmışlar ve bu ülkeleri daha ağır şartlar içeren özel bankalara ve piyasalara yönlendirmesi ve Türkiye'nin bu durumdan etkilenmesi.

bb) 1988-1993 Yılları Arasında Kamu Borçlanması

Kamu borçlanmasının ikinci döneminde üç önemli değişiklik gerçekleşmiştir²⁰⁶:

- 1989 yılında kamu kesiminde reel ücretler ve tarımsal destekleme fiyatları artmaya başlamış,
- TCMB ile Hazine arasında bankadan alacağı kısa vadeli avanslara sınırlama getiren bir anlaşma yapılması sonucu finansman yaratmanın yolları

²⁰⁶ Erhan Yıldırım & Refia Yıldırım, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", *Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar*, C.B.Ü. İİBF Maliye Bölümü XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2001, s.13.

TCMB'nin dış varlık yaratması ve kamu kesiminin iç borçlanmaya ağırlık vermesi olarak belirlenmiş,

- Özel kesime (daha ziyade bankalara) dış borçlanma yolunun açılması 32 Sayılı Kararname ve ekleri ile Türkiye'yi tam anlamıyla finansal açıdan açık bir ekonomi haline getirmiştir.

Yukarıda bahsedilen üç önemli değişiklik çerçevesinde KKBG'nin seyrini Tablo-23'den değerlendirmek mümkündür. 1980-1987 yılları arasında belli bir sınırdaki tutulmaya çalışılan KKBG, 1988 yılından 1993 yılına kadar önlenemez bir biçimde artmıştır. 32 Sayılı Kararname ile açık pozisyon devri ve sıcak para politikası aracılığıyla artan kamu açıkları finanse edilmiş ve bu unsur maliye politikası uygulamalarında bir gevşekliğe neden olmuştur. Bütçe açıklarının finansmanında iç ve dış borçlanmaya daha kolay başvurulabilmesi hükümetlere daha rahat kamu harcamalarını artırma olanağı sağlamıştır. Özellikle, kamu açıklarının finansmanında kısa vadeli sermaye hareketlerinin kullanılması 32 Sayılı Kararname ile bilindiği üzere serbest hale getirildi. Kısa vadeli sermayenin bu amaçla ülkeye gelmesi TL'nin aşırı değerlenmesine yol açarak ihracata dayalı büyüme modeli sekteye uğradı. Artık yüksek ücret ve aşırı değerlenmiş TL'na dayalı birikim modeli çerçevesinde yüksek ücret politikası ve iç talebi canlandırmaya yönelik politikalara ek olarak 1990 sonrası dönemde Türk ekonomisini etkileyen Körfez Savaşı ve 1991 yılında yapılan erken genel seçim gibi iki önemli olay meydana gelmiştir. Körfez Savaşı, özellikle mevduatların gerek TL gerekse döviz olarak bankalardan çekilmesine, turizm gelirlerinin azalmasına ve Ortadoğu pazarının daralmasına neden olmuştur. Erken genel seçim ise yüksek tarımsal destekleme fiyatlaması ve yüksek işçi ücretleri uygulamaları gibi genişletici toplam talep politikaları nedenlerinden ötürü kamu borçlanmasını ve dolayısıyla TCMB üzerindeki baskıyı artırmıştır. Savaş ve seçim psikolojisi nedeniyle ortaya çıkan bu durumda ekonomiye özel bir sınırlama getirilememiş kamu açıkları giderek artmıştır²⁰⁷. Bu gelişmeler sonucunda 1988 yılında GSMH'nin % 4,8'ine karşılık gelen KKBG'nin, 1991 yılında % 10,2 1992 yılında % 10,6 ve dönem sonunda % 12'lik oranlarla ifade edilmeye başlanması kamu borç stokunda artışlara ve en önemlisi iç ve dış dengesizliklerin meydana getirdiği 1994 Krizine gelişin göstergeleri haline gelmiştir.

²⁰⁷ Taner Berksoy, A. Suut Doğruel, Fatma Doğruel, Aysu İnel & Narin Sungur, *Türkiye'de Enflasyon*, Türkiye İhracatçılar Meclisi, Yayın No.8, İstanbul, 1996, s.19-20,

1988-1993 dönemi itibariyle artan KKBG doğrultusunda kamunun finansman ihtiyacının büyük miktardaki payı iç borçlanma ile karşılanmaya çalışılmıştır. 1988 yılında iç borç stoku 28,4 trilyon TL iken yukarıda sayılan nedenler sonucunda artan KKBG karşılama ihtiyacı 1993 yılında iç borç stokunun 357,3 trilyon TL gibi olağanüstü bir rakama ulaşmasını sağlamıştır. Vade yapısı bakımından iç borç stoku Tablo-24'e göre incelendiğinde, 1988 yılında iç borç stokunda % 17,1'lik bir paya sahip olan tahvillerin payı finansal serbestleşmenin 1989 yılındaki düzenlemeyle gerçekleşmesinin ardından % 25,8'e yükselmiştir. Enflasyon oranının % 60,3, cari işlemler açığının 6,4 milyar dolar ve işsizlik oranının % 9 olduğu 1993 yılında tahvillerin iç borç stoku içerisindeki ağırlığı % 53,3 seviyesine yükselmiştir. 1988-1990 yılları arasında % 10'ların altında kalan bonoların 1991 yılındaki payı % 18,6 1992 yılında daha da artarak % 21,7'ye yükselmesi dönem sonunda ise % 18'e gerilemesi gerçekleşmiştir. 1987 yılından itibaren sınırlandırılmaya başlanmış olan avansların, kamu harcamalarının artan finansman ihtiyacı doğrultusunda 1991 yılında iç borç stokundan aldığı payı % 13,9'a çıkartmıştır. 1992 ve 1993 yıllarında sırasıyla % 15,9 ve % 19,7 olarak gerçekleşen avansların payı mali disiplinin bozulduğunun ve kamu borçlanmasının da arttığına bir başka göstergesi olmaktadır. Popülist politikaların uygulandığı 1988-1993 yılında iç borçlanma anlamında istikrarlı bir şekilde istisnai olarak azalış konsolide borçlar kaleminde gerçekleştirilmiştir. 1988 yılında iç borç stokunun % 66,5'ini oluşturan bu kalem dönem sonunda % 8,9'a gerilemiştir.

Her geçen yıl katlanarak artan iç borçlanmaya rağmen bu stokun GSMH'ya olan oranı 1980-1987 dönemine nazaran daha da az olmuştur. 1988 yılında iç borçların GSMH'ya oranı % 22 olan ve 1989 yılından itibaren azalmaya başlayan bu gösterge 1990 yılında on üç yıllık dönemde gerçekleşen en düşük seviyelerinden biri olan % 14,4 olmuştur. 1991 yılında uygulamaya konulan genişletici maliye politikası araçlarıyla birlikte yükselişe geçen KKBG'ne paralel olarak iç borç stokunun GSMH'dan aldığı pay % 17,8'e yükselmiştir. Dönem sonuna kadar çığ gibi büyüyen iç borç stoku rakamları olmasına rağmen bu stokun GSMH'ya oranının % 20'lerin altında gerçekleşmesinin temel nedeni 1990-1993 yılları arasında yaşanan yüksek büyüme hızlarıdır. Ancak, faiz ödemeleri, artan ücret ve maaş ödemeleri ve KİT fiyatlarındaki artışların engellenmesine yönelik uygulamalar sonucu KKBG'deki artışın karşılanmasına yönelik olarak iç borçlanmanın yoğun bir biçimde kullanılması,

enflasyonun artmasına, piyasa faiz hadlerinin yükselmesine ve dışlama etkisinin yaşanmasına neden olduğu da bir gerçektir.

1980'de istikrar programının uygulamaya konulmasından sonra da artmaya devam eden dış borç stoku 1988-1993 yılları arasında artışına devam etmesine neden olan faktörler aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür²⁰⁸:

- Dış borçlanma yoluyla sağlanan kaynakların döviz yaratma potansiyeli son derece düşük olan alt yapı yatırımlarında kullanılması,
- Borçların yeniden borçlanma yoluyla kapatılması,
- Çapraz kurlarda dolar aleyhine ortaya çıkan gelişmeler, dolar olarak ifade edilen ancak diğer para birimleri cinsinden olan borçların artmasına neden olması,
- KİT'ler ile mahalli idarelerin yurt dışından sağladıkları kredilerin artış göstermesi,
- Yurtiçi kredi maliyetlerinin yükselmesi sonucu özel sektör kuruluşlarının yurtdışından kredi sağlama yoluna gitmelerine neden olması,
- 32 Sayılı Kararname sonucunda dış ticaretin finansmanı amacıyla dış kredilerin artış göstermesi.

Özetle, Ağustos 1989'da 32 Sayılı Kararnameyle finansal serbestleşmenin sağlanması iktisat politikaları ve dış finansman açısından önemli bir dönemeç olmuştur. Finansal sermaye odaklı yeni birikim rejimine geçişte iç ve dış etkenler belirleyici olmuştur. 1980'li yılların sonlarına doğru dışa açık büyüme modelinde beliren tıkanıklık, enflasyonist baskının kırılmaması nedeniyle geleceğe yönelik beklentilerdeki belirsizlik, vergi gelirlerinin ve iç borç faiz ödemelerinin yarattığı finansal baskı, yüksek kamu açıkları ve iç tasarrufların sermaye birikimini ve ekonomik büyümeyi finanse etmedeki yetersizliği gibi unsurları dış finansman eksenli yeni modele geçişteki ana etkenler arasında saymak mümkündür. Bu faktörler sonucunda dış borçlanma açısından Türkiye yeni bir döneme girmiştir. 1988 yılı itibariyle 40,7 milyar dolarlık dış borç stokunun 32,7 milyar doları kamuya aittir. Toplam dış borcun % 15,8'i kısa vadeli iken % 84,2'si orta ve uzun vadeli olarak gerçekleşmiştir. Anılan yılda toplam dış borç stokunun GSMH'ya oranı % 44,8 kamunun ise % 36 olmuştur. 1990 yılına kadar kamu dış borç stokundaki artış hızı önceki dönemlere göre düşük

²⁰⁸ Apak, a.g.e., s.264.

seyretmesine karşın 1990'lardan sonra artışın hızlanması ülkenin kamu açıklarının finansmanında yoğun baskı altında olduğunu göstermektedir. Ancak dönem sonu itibariyle kamunun borç stoku GSMH'nin % 25'ler düzeylerinde tutulabilmiştir. Vade yapısı açısından incelendiğinde 1988-1993 yılları arasında ortalama % 82'ler civarında gerçekleşen orta ve uzun vadeli borçlanmalara karşın finansal serbestleşmenin ardından dönem sonunda % 27,5 seviyelerine kadar ulaşan kısa vadeli dış borçlanmanın payı dönem boyunca ortalama % 17'lerde gerçekleşmiştir.

1989 yılında sermaye hareketleri serbestleştirildiğinde döviz kuru ile mal hareketleri arasındaki arz-talep bağlantısı kopmuştur. Aslında, Türkiye'nin dış ticaret hareketleri TL'nin değer yitirmesini ve dövizin değerlenmesini gerektirirken para hareketleri tam tersi bir uygulamaya yol açmıştır. Finansal serbestlik ve kamu açıklarının güdümünde yüksek reel faiz uygulamasına gidilmiş, faiz ile kur arasındaki makas açılmış, böylece mal hareketlerinden bağımsız sermaye hareketleri ortaya çıkmıştır. Büyük bölümü sıcak para niteliğindeki kısa vadeli sermaye girişlerini özendirilen ve devlet iç borçlanmasını hızlandıran bu uygulama bir yönüyle dış borçlanmayı artırmış ekonomik-finansal dengesizliklere yol açmıştır. Şöyle ki, büyük sermayenin ve finansal rantların vergi dışı tutulmasının ya da düşük oranlarda vergilendirilmesinin yanı sıra vergi kaçağının büyük boyutlara ulaşmasına bağlı olarak giderek artan bütçe açıklarının yüksek getirili Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) ile finanse edilmesi sonucunda faiz yükü giderek tırmanmış gerçek bankacılık faaliyetlerinden uzaklaşarak DİBS ticareti yapan özel ticari bankalar, bankaların repo yaptıkları kişiler ve kuruluşlar önemli kazançlar sağlamışlardır. İç borçlanmada ödenen yüksek pozitif faizler dış borçlanmayı da beraberinde getirmiştir. Özel bankalar yurt dışından borçlanarak DİBS'lerine yönelmişler ve portföylerini genişletmişlerdir. Dış krediye uygulanan faiz, komisyon ve kur farkı DİBS'lere Hazine'nin ödemiş olduğu faizin altında seyrettiği ölçüde devlet borçlanması özellikle bankalar açısından **karlı bir iş alanı oluşturmuş**, bu süreç bankaların döviz pozisyonununun hızla büyük açıklar vermesine yol açmıştır²⁰⁹.

²⁰⁹ Kurdaş, a.g.e., s.26-27 ; Sönmez, a.g.m., s.339-340.

B- 5 Nisan 1994 İstikrar Programı

1. Krize Yol Açan Gelişmeler

24 Ocak 1980 yılında uygulamaya konulan istikrar programı çerçevesinde ekonomik istikrar içe dönük ve ithal ikameci büyüme stratejisinden dışa dönük büyüme stratejisine ve serbest piyasa ekonomisine geçiş doğrultusunda sağlanmaya çalışılmıştır. 1980-1985 döneminde IMF ile ilişkiler devam etmiş 1985 yılından itibaren imzalanan SBD'nin süresi dolduğundan IMF denetiminden de çıkmıştır. 1989 yılında TL'yi konvertibl hale getiren düzenleme ile birlikte ekonomik düzen yeniden şekillenmeye başlamıştır. Özellikle, 1989-1993 döneminde bütçe açıklarının kontrol altına alınamaması ve bu açıkların yoğun iç borçlanma ile finansmanı sonucunda faizler yüksek düzeylerde seyretmiş ülkeye yoğun sıcak para girişlerine neden olmuş bu da TL'nin aşırı değerlenmesine yol açmıştır. 1993 yılına gelindiğinde cari işlemler açığı 6,4 milyar dolara ulaşmıştır. Krize adım adım yaklaşıldığına dair belli başlı göstergeler; hızlı büyüme, yüksek enflasyon, yüksek cari açık, hızlı ve kısa vadeli dış borçlanma, hızlı iç borçlanma, geniş bütçe açığı ve sonucunda yüksek oranlı KKBG (1993 yılında GSMH'nin % 12'si) ve baskısı artan borç servisi şeklinde özetlenebilir. 1993 yılı sonunda oluşan tabloyu yok etmeye yönelik ekonomideki dengesizliklerin yoğunlaştığı bir dönemde İMKB endeksini yükseltmek amacı ile faiz oranlarının düşürülmesi yoluna gidilmesi ekonomik krizi tetiklemiştir. Çünkü, döviz kurunun değerlenmesinin yanı sıra faiz oranlarını da düşürmek biçiminde ekonomide aynı anda iki tane nominal çapa sağlamaya çalışmak, sürdürülmesi zor ve maliyeti yüksek bir politikadır. Faizlerin düşürülmesine yönelik politika sonucu 1994 yılının başında dövize hücum başlamıştır. Resmi kurlarla serbest piyasada oluşan kurlar arasındaki marjın % 23'e kadar çıkması üzerine 26 Ocak 1994 tarihinde (**kara çarşamba**) TL % 14 oranında devalüe edilmiştir²¹⁰. Yaşanan mali kriz neticesinde Marmara, TYT ve Impexbank ödeme güçlükleri içine girerek acze düştükleri için faaliyetleri durdurulmuş ve bütün bankalardaki mevduat TMSF'nin güvencesi altına alınmıştır. Moody's adlı uluslararası rating kuruluşunun Türkiye'nin kredi notunu düşürmesiyle finansal piyasalarda patlak veren kriz TCMB'nin 8 milyar dolar döviz satmasıyla durdurulamamıştır. Ülkede bulunan sıcak paranın kısa sürede çıkması ile gecelik borçlanma oranları % 1000'in

²¹⁰ Çelebi, a.g.e., s.151.

üzerine çıkmıştır. Ticari bankalar mevduat faiz oranlarını % 15 civarında yükseltirken üç aylık hazine bonolarında faizler % 90'lara ulaşmıştır²¹¹.

Yaşanan krizin temel özellikleri dikkate alındığında krizin niteliğini finansal bir kriz olarak belirlemek yerinde olacaktır. Ayrıca unutulmaması gereken nokta, 1989 finansal serbestleşme hareketinin 1994 krizinin temel hazırlayıcısı olduğudur. Makro ekonomik dengeler ve mali istikrar sağlanmadan zamansız ve yanlış bir politika tercihi olarak gerçekleştirilen finansal serbestleşme politikası açık bütçe ve hatalı borç yönetimi politikaları ile birleşince kriz kaçınılmaz hale gelmiştir²¹². Krizin atlatılması amacıyla da “Ekonomik Önlemler Uygulama Planı” olarak bilinen 5 Nisan 1994 tarihli İstikrar Programı uygulamaya konmuştur.

2. 5 Nisan 1994 İstikrar Programı ve Türkiye Ekonomisi

a. Programın Temel Özellikleri

5 Nisan 1994’de açıklanan istikrar programının içerdiği politika önermelerine geçmeden önce amaçlarının genel hatlarıyla bilinmesi gerekmektedir. İstikrar programının amaçları aşağıdaki biçimde sıralanabilir²¹³:

- Enflasyonu hızla düşürmek, TL’ye istikrar kazandırmak, ihracat artışını hızlandırmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sosyal dengeleri de gözeterek sürdürülebilir bir temele oturtmak,
- Bir taraftan ekonomiyi hızla istikrara kavuşturmak diğer taraftan istikrarı sürekli kılabilecek yapısal reformları gerçekleştirmek,
- Kamu kesimi açıklarının hızla aşağıya çekilmesiyle istikrarı sağlamak,
- Gelirleri ekonominin rekabet gücünü dikkate alarak ve verimli istihdamı destekleyen bir yapıda geliştirmek,
- Üretim yapısı, sübvansiyon dağıtan bir devlet yapısından ekonomide piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurallarıyla işlenmesini sağlayan ve sosyal dengeleri gözeterek bir devlet yapısını sağlamak,
- Kısa vadede ekonomik dengelerin düzelmesinin gerçekleşmesinde toplumun tüm kesiminin fedakarlık göstermesini sağlamak.

²¹¹ Uslu, a.g.e., s.47.

²¹² Kovancılar v.d., a.g.m., s.350.

²¹³ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim-Yapısal Değişim*, Beta Yayın. 3. Baskı, İstanbul, 1995, s.418-419.

Kutu-5: 5 Nisan 1994 İstikrar Programı Önlemleri

a. İç Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler

i. Para politikasıyla ilgili kararlar

- Hazine ve diğer kamu kuruluşlarının TCMB'den kredi kullandımlarına sınırlama getirilerek, TCMB'nin daha özerk bir yapı elde etmesi hedeflenmiştir. 21.04.1994 tarihinde TCMB'nin Hazine'ye açtığı kısa vadeli avanslarla ilgili şu düzenlemeler getirilmiştir; TCMB her yıl cari yıl genel bütçe ödeneklerinin toplamının bir önceki mali yıl genel bütçe ödeneklerini aşan tutarının %12'sini geçmemek üzere Hazine'ye kısa vadeli avans hesabı açması, bu oranın 1996'da % 10, 1997'de % 6, 1998 ve daha sonraki yıllar için % 3 olarak belirlenmesi öngörülmüştür.

- Para politikasının ekonomideki fiyat, ücret ve döviz kuru için öngörülen hedeflerle uyumlu bir şekilde yürütülmesi ve parasal büyüklüklerin kontrol altında tutulması öngörülmüştür,

- TCMB'nin parasal büyüklükler üzerindeki kontrolünü artırmak için mevduat münzam karşılığı ve disponibiliteler uygulamaları yeniden düzenlenmiştir. Buna göre 05.04.1994 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan TCMB tebliği ile 31.03.1994 tarihinden geçerli olmak üzere mevduat münzam karşılıkları TL mevduatı % 8, Döviz Tevdiat Hesaplarında ise % 10 olarak benimsenmiştir,

- Sigortaya tabi tasarruf mevduatı üst sınırı 50 milyon TL'den 100 milyon TL'ye yükseltilmiştir. Daha sonra da tüm tasarruf mevduatlarına güvence getirilmiştir.

ii. Sermaye piyasasıyla ilgili kararlar

- Yeni bir finansal araç olarak gayri menkul yatırım fonları ve gayri menkul yatırım ortaklıklarının faaliyetlerini düzenleyici tebliğlerin çıkartılması öngörülmüştür,

- SPK tarafından repo işlemlerine ilişkin yeni düzenlemeler tamamlanmıştır. Bu çerçevede, varlığa dayalı menkul kıymetler ile A tipi yatırım fonu katılma belgeleri repo yapılabilen menkul kıymetler kapsamında çıkartılmış ve repoya konu olan bir menkul kıymetin mükerrer olarak repoda kullanılması ve açığa repo yapılmasını önleme amacı sağlanmıştır.

iii. Maliye politikasıyla ilgili kararlar

- KKBG'ni düşürmeye yönelik olarak kamu harcamalarının kısılmasına yönelik önlemler alınmıştır,
- Kamu gelirlerini artırıcı önlemler alınmıştır,
- KİT açıklarının kapatılması için KİT ürünlerinin fiyatları artırılmıştır.

KAYNAK: Çelebi, a.g.e., s.154-156. ; Kartlık, a.g.e., 1995, s.419-427. ; Parasız, a.g.e., 1998, s.368-378.

b. Dış Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler

- TL % 38,5 oranında devalüe edilmiş ve programın uygulanması ile oluşacak yeni koşullarda döviz kurunun hedeflenen enflasyon oranı ile uyumlu bir biçimde gelişmesini sağlamayı amaçlayan bir kur politikasının izleneceği ve spekülasyon hareketlerine izin verilmeyeceği beyan edilmiştir,

- İhracatı teşvik kapsamında Türk Eximbank'ın kredi ve sigorta programlarını genişletme uygulamasına devam edileceği ve bu amaçla da Eximbank'a 1 milyar dolar tahsis edileceği beyan edilmiştir,

- Yabancı sermaye yatırımlarının girişini sağlamaya yönelik ortamın yaratılması öngörülmüştür,

- İhracata yönelik sanayilerde tarımsal hammadde girdilerinin dünya fiyatları seviyesinde sağlanması amacıyla uygulamaya başlanılan prim sistemi kapsamının genişletilerek sürdürülmesi hedeflenmiştir. Buna ek olarak, Avrupa Topluluğu (AT) ile gerçekleştirilecek gümrük birliği çerçevesinde, AT ve dış piyasalarda rekabet gücüne sahip olabilecek sektörlerde üretimin desteklenmesine yönelik önlemlerin alınacağı beyan edilmiştir.

c. Yapısal Reformlar

- Benimsenen özelleştirme politikasının uygulanmasına hızlı bir biçimde devam edilmesine yönelik yapısal önlemler hedeflenmiştir,

- Vergi reformu öngörülmüştür,

- KİT'ler ile ilgili düzenlemelere gidilmiştir,

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynak yaratmalarının sağlanması, bütçe üzerindeki yüklerinin azaltılması ve emeklilik sisteminin iyileştirilmesine yönelik reformlar benimsenmiştir,

- Yerel yönetimlerin idari ve mali düzenlemelerinin yeniden ele alınması öngörülmüştür.

Orta vadede ekonomik kalkınmanın sağlıklı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşması istikrar programının yanı sıra kamunun yeniden yapılandırılmasını hedefleyen yapısal düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Kutu-5’de yer verilen önlemlerin içeriği incelendiğinde de hem istikrar programı önlemleri hem de yapısal önlemler açısından önemlilik arz etmekte olduğunu görmek mümkündür.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı’nın önlemleri değerlendirildiğinde ortodoks ve heterodoks özellikler taşıdığı görülmektedir. Sıkı maliye ve para politikalarının önlemler içerisinde yer alması istikrar programının ortodoks özellikler taşıdığını göstermekte iken nominal değişkenlerin (ücret, faiz, kur, fiyat v.b.) belirli bir süre için kontrol altında tutulması istikrar programının heterodoks özelliklerini göstermektedir²¹⁴. Bu özelliklere ek olarak, 1994 tarihli istikrar programının bir başka özelliği de bu programın IMF-Destekli İstikrar Programlarına benzer nitelikte olmasıyla birlikte uluslararası kredi kuruluşlarının öngördüğü bir program olmaması ve IMF gözetiminde hazırlanmamasıdır. 5 Nisan kararlarını takiben 1985 yılından bu yana yoğun olarak ilişki içerisinde olmadığımız IMF ile Mayıs ayından itibaren yakın temaslar başlatılmış ve 8 Temmuz 1994 tarihinde hükümetin 1994-1995 ekonomik reform ve istikrar paketini destekleyici 14 aylık yeni bir SBD imzalanmıştır. Bu düzenleme ile 509,3 milyon SDR’lik bir kredi imkanı tanınmıştır. SBD’nin imzalanmasında temel rol oynayan ve IMF’ye 27 Mayıs 1994 tarihinde verilen niyet mektubunda makro ekonomik hedefler belirlenmiştir. Bu hedefler şu şekilde oluşturulmuştur; yıl sonunda enflasyon % 111, dolar kuru 38 bin TL, ihracat 17,5 milyar dolar, cari işlemler dengesi 300 bin dolar fazla, yıllık bütçe açığının 103 trilyon TL, KİT’lere verilen desteğin 20 trilyon TL’ye indirilmesi, dış borçların 6,5 milyar dolar ile sınırlı kalması, memur ve işçi ücretlerindeki artışın kısıtlanması öngörülmüştür²¹⁵. 1995 yılına gelindiğinde yapılacak olan seçimler nedeniyle IMF ile imzalanan SBD terk edilmiş ve bir daha ki krize kadar IMF ile ilişkiler askıya alınmıştır. Özetle, 5 Nisan İstikrar Programı önlemlerinin uygulama sonuçları ihracat, cari işlemler dengesi ve döviz kuru politikalarında ilk yılda başarıya ulaşıldığını gösterirken özelleştirme, enflasyon ve büyüme konularında başarısız olduğunu göstermektedir. Ayrıca, alınan kararlar içerisinde önemlilik derecesi yüksek olan yapısal reformlar başarılı bir biçimde uygulamaya konulamamıştır. Özelleştirme ve sosyal güvenlik reformlarında belirtilen

²¹⁴ Bahçeci, a.g.e., s.97.

²¹⁵ Karluk, a.g.e., 1995, s.433.

amaçlara uygun olacak sonuçlar hukuki alt yapı eksiklikleri ve siyasi iradenin yeterli etkiyi gösterememesi nedenleriyle alınamamıştır²¹⁶.

b. 1994-1999 Yılları Arasında Türkiye Ekonomisi

Türkiye ekonomisinin 1970'lerin sonlarında olduğu gibi 1980'lerin sonuna doğru tıkanmaya başladığı bilinen bir gerçektir. Bu tıkanmayı çözmeye yönelik ekonomik istikrar programının uygulamaya konulamamış olması sonucu 1994 yılı başında Türkiye yeniden bir ekonomik krizin içine girmiş, dolar-TL paritesi ciddi şekilde bozulmuş, enflasyonist beklentiler artmış, Hazine yurt içinden borçlanamaz duruma gelmiştir. Kredi değerlendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi değerliliğini arka arkaya düşürmesi sonucu, dış kredi bulma imkanının da ortadan kalmasıyla birlikte 5 Nisan 1994 İstikrar Programının yürürlüğe konulması ve ardından IMF ile 14 aylık yeni bir SBD'ne gidilmesi zorunluluk haline gelmiştir²¹⁷.

Tablo-25: Temel Ekonomik Göstergeler (1994-1999)

Yıllar	GSMH (milyon dolar)	Büyüme Hızları (%)	Kişi Başına GSMH (dolar)	Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	TEFE (%)	TÜFE (%)	Nüfus ⁽¹⁾ (bin kişi)	İşsizlik (%)
1994	131.137	-6,1	2.159	2.631	149,6	125,5	---	9,0
1995	171.979	8,0	2.784	-2.339	65,6	76,0	---	8,0
1996	184.724	7,1	2.936	-2.437	84,9	79,8	---	7,0
1997	194.360	8,3	3.032	-2.638	91,0	99,1	---	7,0
1998	205.978	3,9	3.159	1.984	54,3	69,7	---	7,0
1999	187.664	-6,1	2.827	-1.344	62,9	68,8	---	8,0

(1): 1950-1990 sayım tarihi itibarıyla rakamlardır.

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.3, 4, 46, 115, 116, 151 ve 157.

Uygulamaya konulan ve SBD ile desteklenen istikrar programının ilk yılı itibarıyla temel ekonomik göstergelerden elde edilen sonuçlar Türkiye ekonomisi açısından olumsuzdur. Tablo-25 incelendiğinde, GSMH 1993 yılına göre % 6,1 küçülerek 131,1 milyar dolar, kişi başına düşen gelir 3.056 dolardan 2.159 dolara gerilemiş, cari işlemler dengesi ise istikrar programı ile birlikte yapılan devalüasyon sonucunda 2,6 milyar dolar fazla vermiştir. GSMH'daki daralmaya rağmen enflasyonun hızı kesilememiş TEFE'de % 149,6 TÜFE'de ise % 125,5 gibi oldukça yüksek oranlara ulaşırken işsizlik oranı % 9 olarak tespit edilmiştir. Rakamsal veriler doğrultusunda stagflasyonun ötesinde bir durgunluğa yol açması bakımından Türkiye'nin uygulamaya koyduğu istikrar programının dozajının oldukça yüksek olduğunu söylemek

²¹⁶ Esra S. Demircan, Türkiye, Ekonomik Kriz, Borç Üçgeni, Muğla Üniversitesi İİBF, Tartışma Tebliğleri, Yayın No.2004/02, Muğla, 2004. s.21.

²¹⁷ Eğilmez v.d., a.g.e., s.258.

mümkündür. 5 Nisan kararlarıyla yaratılan arz şoku, ekonomide reel para stoklarındaki hızlı düşüş ve özel sektörün kendi içinde yarattığı likidite dar boğazı (vadeli satışların kaldırılarak peşin satışa dönüş) sorunu depresyonla birlikte üç haneli enflasyon açmazına getirmiştir²¹⁸.

1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisinin kırılma noktasına gelmesinin en büyük nedeni olan siyasi istikrarsızlıkların etkisiyle ekonomik programa ekonomik aktörlerin güvensizlikleri ve inançsızlıkları Türkiye'nin temel yapısal sorunu haline almıştır. 1995 yılı erken seçimlerinden önce işsiz sayısındaki artış, işyerlerinin kapanması, gelir dağılımını bozucu enflasyonist etkiden şikayet edenlerin baskılarının artması ortodoks ve heterodoks önlemleri içeren istikrar programından vazgeçilmeye başlanmasının nedenleri olmuştur. IMF ile yapılan antlaşmanın 15. ayında erken seçim kararı alınması sonucunda IMF ile ilişkilere SBD kapsamında son verilmiştir. Gevşetilen program uygulaması sonucu 1995 yılında GSMH'da % 8'lik büyüme kaydedilmiş, enflasyon oranı da TEFE'de % 65,6 TÜFE'de ise % 76 olarak gerçekleşmiş, cari işlemler dengesi yeniden açık vererek -2,3 milyar dolar olmuş ve işsizlik oranı da % 8'e gerilemiştir. 1996-1997 yılında kısa ömürlü koalisyon hükümetleri denemesinden sonra kurulan yeni koalisyon hükümetinin enflasyon ile mücadelede başarısız olduğunu temel ekonomik göstergeler yansıtmaktadır. Her iki yılda da ekonomik büyüme ortalama % 7,5 olarak gerçekleşmiş, enflasyon oranı da % 90'lar civarında oluşmuş, cari işlemler açığı ortalama 2,4 milyar dolar ve işsizlik oranı % 7 olmuştur. Ancak burada belirtilmesi gereken nokta, 1995-1997 yılları arasında büyüme oranlarının yüksek olduğu gerçeğidir. 1998 yılı ortalarına kadar ekonomideki hızlı büyüme sonrası yavaşlamayı hazırlayan nedenler aşağıdaki biçimde sıralanmıştır²¹⁹:

- 1998 yılı başlarında enflasyon % 50 hedefi çerçevesinde alınan para ve maliye politikaları,
- 1998'de patlak veren Rusya mali krizi nedeniyle Türkiye'nin etkileneceği gerekçesiyle meydana gelen sermaye çıkışlarının reel sektörü olumsuz yönde etkilemesi,
- Asya'da 1997 Haziranında başlayan ekonomik kriz ve gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinde gözlenen sermaye çıkışı sonucunda dünya ekonomisinde yaşanan talep daralması ve Asya ülkelerinin paralarının

²¹⁸ İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi, Birinci Baskı, Bursa, 2004, s.501.

²¹⁹ Parasız, a.g.e., 2004, s.515.

devalüe edildiği bir ortamda 1997 yılının ikinci yarısında enflasyon oranındaki hızlı yükseliş karşısında TL'nin değerinin yeteri kadar düşürülmemesi sonucu Türk ekonomisinin Asya ürünlerinin rekabetiyle karşı karşıya kalması,

- 1999 Ağustos ve Kasım depremlerinin Türkiye'nin sanayi üretiminin kalbi olan Bursa-Gemlik, Orhangazi, Yalova-İzmit, Adapazarı-Düzce hattında çok önemli kayıplara yol açması.

Mevcut gelişmeler doğrultusunda 1998 yılında elde edilen GSMH artışı % 3,9, TEFE'de % 54,3, TÜFE'de % 69,7'lik enflasyon oranı ve cari işlemler dengesi 1,9 milyar dolar fazla vermiştir. Siyasi istikrarsızlıklar, iç-dış ekonomik dengesizlikler ve yaşanan deprem felaketleri 1999 yılında Türkiye ekonomisini yeniden krize sürüklemiştir. Beş yıl sonra Türkiye ekonomisi yeniden % 6,1 oranında küçülmüş ve işsizlik oranı % 8'e yükselmiştir. Özetle, 1995-1999 döneminde ülke ekonomisini 1994 krizine sürükleyen ekonomik ve siyasi faktörlerde herhangi bir iyileşme ve gelişme yaşanmamış, dengesizlikler yapay önlemlerle bastırılarak krize yol açmadan geçirilmeye ve olası bir kriz ertelenmeye çalışılmıştır²²⁰. 1990'lı yılların Türkiye'sini Seyidoğlu şu biçimde özetlemektedir; "... Türkiye'de 1989 sonrası dönemdeki sermaye girişleri kamu bütçesi ve dış ticaret bilançosu açıklarının finansmanına hizmet etmiş, bunun sürdürülmesi de faiz ve kur arasındaki farkın sürekli korunmasını gerektirmiştir. Bu durum gerçekte Türk ekonomisinin yumuşak karnıdır. İç ekonomide özel kesime yönelik finansman olanaklarının önemli ölçüde kısıtlanması pahasına bu politika uygulamaları sürdürülmüştür. Geleceğe ait beklentilerin olumsuz dönüşmesi ve bir devalüasyon olasılığı karşısında ise yabancı fonlar kitleler halinde ülkeyi terk etmeye başlayınca mali panik baş göstermiş ve ekonomi bir krize girmiştir. Mali alandaki krizlerin reel ekonomiye yansımaları ile birlikte ülkede üretim düşmüş, yatırımlar azalmış ve işsizlik artmıştır...²²¹" Dolayısıyla, 1994 ve 1999 yıllarında yaşanan ekonomik krizler, siyasal istikrarsızlıkların ekonomiyi kırılganlaştırdığı ve zayıflayan ekonominin oluşan iç ve dış şoklara dirençsiz hale geldiğinin göstergesi olmuştur.

²²⁰ Yentürk, a.g.e., s.42.

²²¹ Seyidoğlu, a.g.m., s.148.

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (1994-1999)

5 Nisan İstikrar Programı ile birlikte yürürlüğe konulan kararlar ışığında maliye politikası alanındaki gelişmeleri 1994-1999 yıllarını kapsayan kamu harcamalarının ve gelirlerinin ile kamu borçlanmasının gelişimi şeklinde incelenmiştir.

a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi

Ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik uygulamaya konulan istikrar programının maliye politikası kısmında öngörülen kamu harcama ve gelirleri ile ilgili önlemleri Kutu-6'da yer almaktadır.

Kutu-6: Kamu Harcamalarına ve Gelirlerine Yönelik Önlemler

Kamu Harcamalarını Azaltmaya Yönelik Önlemler	Kamu Gelirlerini Artırmaya Yönelik Önlemler
<ul style="list-style-type: none">• 1994 yılında memur maaş artışlarının mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlı tutulması,• KİT'lerdeki sözleşmeli personelin ücretlerinin eş değer memur maaşlarından daha yüksek olduğu için bu dengesizliğin zaman içinde ortadan kaldırılmasına yönelik önlemlerin alınması,• İşçilerin fazla mesai ücretleri ile ilgili mevcut ödeneklerde % 50 oranında kısıntıya gidilmesi,• Kamuda personel alımlarının dondurulması,• Merkezi hükümete paralel olarak mahalli idarelerin de geçici işçi istihdamını sınırlandırması,• 1994 yılında kamu yatırım programına hiçbir şekilde yeni projenin alınmayacak olması,• 1994 yılında bitecek olanlar hariç tüm kamu projelerinden % 20 oranında kesintiye gidilmesi, güvenlik ve ekonomi ile ilgili projeler dışında ihale edilmemiş projelerin ihalesinin iptal edilmesi, ihale hazırlıkları olanların durdurulması ve yap-işlet-devret modeli ile alt yapı projelerinin yapımının desteklenmesi,• Kuruluşların taşıt, lojman, sosyal tesis ve hizmet binası yatırımlarının durdurulması,• Savunma ve güvenlik harcamaları hariç cari harcamalarda % 30 oranında kısıntı yapılması ve kamu kuruluşlarının taşra harcamaları azaltılarak Hazine üzerindeki finansman yükünün hafifletilmesi,• Kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılması ve mevcut taşıtların önemli bir kısmının satılması ya da trafikten çekilmesi.	<ul style="list-style-type: none">• Vergi denetimlerinin yaygınlaştırılması,• KİT mal ve hizmet fiyatlarının döviz kurundaki artışlar ve piyasa koşulları dikkate alınarak yeniden belirlenerek önemli ölçüde artırılması,• Bütçe açıklarının süratle kapatılması amacıyla, Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden bütçeye aktarılan payın % 70'e çıkarılması, Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu kesintisinin % 25'e yükseltilmesi ve KİT fiyat ayarlamalarıyla ortaya çıkan ek hasılatın bir bölümünün Hazineye aktarılması,• KİT'lerin Hazineye olan borçlarını ödemelerine yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması,• Kamu kuruluşlarına ait paraların, TCMB ya da T.C. Ziraat Bankası dışındaki bankalarda tutulmasının önlenmesi, kamu yararı ve Hazine birliği esasına dikkate alınarak değerlendirilmesinin sağlanması,• Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak "Net Aktif Vergisi", "Ekonomik Denge Vergisi", "Ek Motorlu Taşıt ve Ek Gayrimenkul Vergisi"nin getirilmesi ve götürü usulde vergilendirilmenin sınırlandırılması,• Hazineye ait taşınmaz mallarda satış işlemleri hazırlanmış olanların satılması ve satış işlemlerinin kolaylaştırılmasına sağlamaya yönelik düzenlemelerin yapılması,• Devletin elinde bulunan sosyal tesis, kamp ve lojmanların kira bedellerinin rayiç seviyelerine çıkarılması, kuruluşların lojman ve kira gelirlerinin bütçeye aktarılması.

KAYNAK: Karluk, a.g.e., 1995, s.420-424. ; Parasız, a.g.e., 1998, s.370-371.

Görüldüğü üzere, kamu harcamalarının daraltılmasına ve kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik tüm önlemlerin nihai amacı bütçe açıkları nedeniyle oluşan KKBG'deki artışı azaltmak, mali disiplinsizliği yok etmek ve ekonomik istikrarı

yeniden sağlamaktır. Alınan önlemler çerçevesinde 1994-1999 yılları arasında konsolide bütçe gerçekleştirmelerine harcamalar ve gelirler bakımından Tablo-26'da yer verilmiştir.

Tablo-26: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi (1994-1999)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Harcamalar (Milyar TL)	897.296	1.710.646	3.940.162	7.990.748	15.601.363	28.094.057
- Cari Harc. (%)	41,1	37,7	32,6	34,8	33,2	32,6
Personel (%)	32,9	29,4	24,7	25,9	24,8	24,6
Diğer Cariler (%)	8,2	8,3	7,8	8,8	8,3	8
- Yatırım Harc. (%)	5,6	5,4	6,0	7,4	6,4	5,6
- Transfer Harc. (%)	53,3	57,0	61,4	57,8	60,4	61,8
Faiz Ödemeleri (%)	33,2	33,7	38	28,5	39,6	38,2
KİT'lere Transferler (%)	2,3	2,7	1,3	1,5	1	1,5
Vergi İadeleri (%)	3,5	3,7	2,7	3,1	3,5	4,1
Sosyal Güvenlik (%)	4,4	6,3	8,5	9,5	9	9,8
Diğer Transferler (%)	9,8	10,6	10,9	15,1	7,4	8,3
Gelirler (Milyar TL)	745.116	1.394.023	2.702.034	5.749.372	11.706.236	18.809.428
- Vergiler (%)	78,9	77,8	83,1	82,5	78,8	78,7
Dolaysız V. (%)	38,1	33	32,7	33,6	36,7	35,7
Dolaylı V. (%)	40,8	44,8	40,3	49	42,1	43
- V.D.N.G. (%)	6,5	6,2	5,9	7,0	10,4	10,0
- Ö.G. ve F. (%)	13,9	15,1	10,1	9,5	9,7	10,2
- Katma Büt. (%)	0,7	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0
Bütçe Açığı (Milyar TL)	-152.180	-316.623	-1.238.128	-2.241.376	-3.985.127	-9.284.629
Bütçe Açığı/GSMH (%)	-3,9	-4,0	-8,3	-7,6	-7,3	-11,9
F.D. Fazla/Açık (Milyar TL)	146.105	259.492	259.273	36.541	2.281.468	1.436.211
F.D.F.(A.)/GSMH (%)	3,8	3,3	1,7	0,1	4,3	1,8
KKBG/GSMH (%)	7,9	5,0	8,6	7,7	9,4	15,5
Harcamalar/GSMH (%)	23,08	21,78	26,31	27,19	29,15	35,89
Gelirler/GSMH (%)	19,16	17,75	18,04	19,56	21,87	24,03

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.70. 75. 77. 79 ve 81.

1994-1999 yılları arasında kamu harcamalarının gelişimi değerlendirildiğinde 1994 yılı içerisinde daraltıcı maliye politikaları uygulamalarının yürürlüğe konulmasıyla birlikte harcamalar 897 trilyon TL'de tutulmuştur. Bu yılda cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payı % 41,1 olarak gerçekleşmiştir. Cari harcamalar kalemi içerisinde yer alan personel harcamalarının aldığı pay kamu harcamalarının % 32,9'u gibi yüksek bir rakam olmuştur. Yatırım harcamalarının bütçeden aldıkları pay ise % 5,6 iken 1990'lı yıllardan sonra bütçenin fonksiyonlarını yitirmesine neden olup bütçeyi transfer bütçesi haline getiren transfer harcamalarının bütçeden aldıkları pay 1994 yılında da % 53,3 ile toplam kamu harcamaları içerisinde en büyük paya sahip harcama kalemi haline gelmiştir. Transfer harcamaları içerisinde de faiz ödemelerinin payı ilk sırada gelmiştir. 1995 yılında da kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik önlemler doğrultusunda özellikle de cari harcama kalemlerinde

kısıtlamaya gidilmiş ve toplam kamu harcamalarının % 37,7'si cari harcamalarına ayrılan pay olmuştur. Transfer harcamalarının payı % 57,7'ye çıkmasıyla birlikte 1995 yılında üzerinde durulması gereken bir diğer nokta, sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılan transferlerdir. 1990'ların başlarına kadar sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının kapatılmasına yönelik bütçeden aktarılan ödenekler oldukça düşük bir paya sahip iken 1995 yılı itibariyle bu kuruluşların açıklarının artmasıyla birlikte bütçeden aldıkları paylarda artmaya başlamıştır. 1995 yılında transfer harcamaları içerisinde sosyal güvenliğin aldığı pay % 6,3'e yükselmiştir. Uygulamaya konulan dalatıcı maliye politikaları 1995'in ikinci yarısına kadar sürdürülmesine karşılık aynı yılın sonunda erken seçim kararının alınması ve SBD'nin askıya alınması nedenleriyle genişletici maliye politikası uygulamasına geçildiği 1996-1997 yılları arasında oluşan bütçe rakamlarında gözlemlenmektedir. 1996 yılında gerçekleşen kamu harcama miktarının bir önceki yıla göre büyüme hızı % 130'a karşılık gelen 3,9 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu yıl cari harcamalarda azalmaya karşın yatırım harcamalarının bütçeden aldığı pay % 6 olarak gerçekleşmiştir. Faiz ödemelerinin en büyük payı aldığı transfer harcamaları % 61,4'lük bir miktar ile bütçede yer almıştır. Böylece, istikrar paketi, gelir dağılımında önemli bir değişime yol açmış ve ücretlilerden rantiyelere doğru gelir transferi yoğunlaşırken, büyük sanayi firmaları faaliyetlerini sanayiden finans sektörüne kaydırmışlardır²²². Aynı şekilde 1997 yılında 7,9 katrilyon TL olan kamu harcamalarının % 34,8'i cari harcamaların ve % 7,4 yatırım harcamalarının almış olduğu paya karşılık transfer harcamaları ise faiz ödemelerinin payındaki gerilemeye rağmen sosyal güvenlik açıklarının artışıyla birlikte % 57,8 olarak gerçekleşmiştir. 1998-1999 yıllarında da bütçe disiplininin yok olduğu toplam harcama rakamlarındaki büyümeden anlaşılmaktadır. 1998 ve 1999 yıllarında cari harcamalar ortalama % 33'lerde seyretmiş, yatırım harcamalarının aldığı pay % 6'ların altına inmiş ancak transfer harcamalarının bütçeden aldığı pay % 60'lar düzeyine ulaşmıştır. Faiz ödemelerinin payı % 40'lara yaklaşmışken sosyal güvenlik payı % 10'lara dayanmıştır. Özellikle 1996 sonrası hazırlanan ve uygulamaya konulan kamu bütçeleriyle ilgili Kumcu'nun yapmış olduğu değerlendirme önemli bir sorunu dile getirmektedir. Kumcu'ya göre; "...Fazla yoruma ihtiyaç göstermeyen bir tablo var karşımızda. Her yıl Meclis'ten aldığı başlangıç ödeneğinin yarısı kadar ek ödenek isteyen hükümetlerin Meclis'e sundukları bütçe

²²² Yentürk, a.g.e., s.123.

kanun tasarılarının ciddiyetsizliği gayet açık. Bu bütçelerin hükümetlerin yıl içinde uygulayacakları ekonomi politikaları konusunda hiçbir ipucu vermemeleri de gayet doğal. Dolayısıyla, devletin bütçe hazırlamasının anayasal zorunluluk dışında hiçbir gerçek nedeni kalmıyor. Kalıcı bir ekonomik istikrar için önce devlette harcama reformu yapılmalıdır deyip duruyoruz. Önce ciddi bütçeler yapalım, ondan sonra bütçenin kalemleri üzerinde tartışmaya başlayabiliriz...²²³”. 1990’ların ikinci yarısından sonra oluşturulan bütçelerde ayrılan ödeneklerin yetmemesi sonucu sürekli ek bütçelerin yapılmış olması mali disiplinin ciddiyeti olmayan bir kavram haline geldiğini göstermektedir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH’ya oranı dönem başında % 23,08 iken 1995 yılı hariç her yıl sürekli artış içerisinde olan oran 1999 yılına gelindiğinde % 35,89 gibi olağanüstü bir boyuta ulaşmıştır.

Kamu gelirleri açısından dönemin değerlendirilmesine geçmeden önce, istikrar programında yer alan ve vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak uygulamaya konulan “Net Aktif Vergisi (NAV)” ve “Ekonomik Denge Vergisi (EDV)” düzenlemelerinin içeriklerine yer vermek gerekmektedir. Sırasıyla bu düzenlemeler aşağıdaki biçimde açıklanabilir²²⁴:

- **Net Aktif Vergisi:** Beyana dayalı bir defalık alınması öngörülen NAV’ın konusunu; bilanço esasına göre defter tutmak zorunda bulunan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, 1993 yılı hesap dönemi sonu itibariyle düzenledikleri bilançolarında yer alan net aktifleri ya da bunların 1993 yılı hesap dönemindeki gayri safi hasılatları ve işletme hesabı esasına göre defter tutan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri ile serbest meslek erbabının, 1993 yılı hesap dönemi sonu itibariyle çıkardıkları envanter ve amortisman kayıtlarında yer alan varlıklar ya da bunların 1993 yılı hesap dönemindeki gayri safi hasılatları oluşturur. NAV’ın oranı, net aktif değerleri üzerinden % 1,5, gayri safi hasılat üzerinden serbest meslek erbabına % 2 ve diğer mükelleflerde % 0,5 olarak tespit edilmiştir.
- **Ekonomik Denge Vergisi:** Gelir ve Kurumlar vergisi mükelleflerinden alınacak ek bir vergi niteliğindeki EDV; gelir ve kurumlar vergisine ilişkin olarak verilecek özel ve münferit beyannamelerindeki matrahlar üzerinden % 10, ticari ve meslek kazançları götürü usulde tespit edilen gelir vergisi

²²³ Kumcu, a.g.e., s.125.

²²⁴ Uşun, a.g.e., s.174-176.

mükelleflerinin 1994 takvim yılına ilişkin götürü matrahları üzerinden % 10, 1994 yılında verilmesi gereken muhtasar beyannamelerde yer alan Gelir Vergisi Kanunu'nun 3946 Sayılı Kanunla değişmeden önceki 94. maddesinin (A) fıkrasının 8 ve 15 numaralı bentleri kapsamına giren matrahları üzerinden % 5, TBMM ve Bakanlar Kurulu üyelerinin 1993 yılındaki gelir vergisi matrahları toplamı üzerinden % 10 ve 1 maddenin (e) bendinde sayılan ücretlilerin 1993 takvim yılında elde ettikleri ücretlerinin gelir vergisi matrahı toplamı üzerinden % 10 oranında alınacaktır.

1994 ve 1995 yıllarında vergi gelirlerinin bütçeden aldığı pay ortalama % 78 olarak gerçekleşmiştir. Dönem boyunca dolaylı vergilerin kamu gelirlerinden aldıkları pay % 40'ları aşarak dolaysız vergilerin aldıkları paydan daha yüksek olmuştur. 1996 ve 1997 yıllarında toplam kamu gelirleri içinde vergilerin aldıkları pay sırasıyla % 83,1 ve % 82,5 olmuş iken 1998 ve 1999 yıllarında elde edilen vergi gelirinin payı % 78'lere gerilemiştir. Bu gerilemenin en temel nedeni 29 Ekim 1998 tarihinde 12 vergi yasasında yeni düzenlemeler yapan vergi değişiklikleridir. Vergi yasasında, gelir vergisi tarifesi dilimleri genişletilirken dilim sayısı azaltılmış ve vergi oranları % 25-55 aralığından % 15-40 aralığına çekilmiştir. Alt dilimlerde 10 puanlık azalışa karşılık üst dilim 15 puan azaltılmıştır. Kurumlar vergisi oranı % 30'a düşürülmüş, kurumların dağıtılmayan karları üzerinden alınan % 20 oranındaki gelir vergisi stopajı kaldırılmıştır. Gelir vergisi yasasına eklenen geçici bir maddeyle başlangıç zamanı ve kapsam sınırlaması olmayan bir servet affı getirilmiştir²²⁵. Özel gelir ve fonların kamu gelirlerinden aldıkları pay dönem boyunca ortalama % 10'ların üzerinde gerçekleşirken dönem boyunca ortalama % 6,5'lik paya sahip olan V.D.N.G. leri, ortalama % 1'lik paya dönem boyunca sahip olan katma bütçeden meydana gelen gelirler takip etmiştir. 1994 yılında kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı % 19,16 iken dönem içerisinde inişli çıkışlı seyir izlemesine karşın 1999 yılında bu oranın % 24,03'e kadar yükseltilmesinde başarılı olunmuştur.

Kamu harcamalarının olağanüstü artış hızına karşılık kamu gelirleri artış hızının daha yavaş gelişmesi Türk mali sisteminin en büyük sorunu olan yüksek bütçe açıklarının da dönem boyunca devam etmesini sağlamıştır. 1994 ve 1995 yıllarında uygulamaya konulan sıkı maliye politikası kapsamında GSMH'nın ortalama % 4'üne

²²⁵ Yıldırım v.d., a.g.m., s.15.

karşılık gelecek bir bütçe açığı oluşmuşken daha sonraki yıllarda gevşetilen politikalar ve ek bütçe uygulamasının yoğun bir biçimde kullanılması sonucunda 1996-1998 bütçe açıkları ortalaması GSMH'nin % 7,5'i, 1999 yılında GSMH'nin % 11,9 ile 1980 sonrası en büyük bütçe açığı dönemin sonunda gerçekleşmiştir (yaklaşık 9,2 katrilyon TL). 1996-1999 yıllarındaki yüksek bütçe açıklarına paralel olarak enflasyon oranları da ortalama % 70'lerin üzerinde gerçekleşmiştir. Kamu borç stokunun sürdürülebilmesi ve azaltılabilmesine yönelik FDF rakamları Tablo-26'dan değerlendirildiğinde, 1994-1995 yılları arasında faiz dışı kamu harcamalarında belli oranlarda yapılan tasarruflar sonucunda GSMH'nin ortalama % 3,5'i oranlarında FDF elde edilmişken 1996'da % 1,7 1997'de % 0,1 olan FDF'nin GSMH'ya oranı 1998'de % 4,8'e yükselmiş ve 1999 yılında yaşanan doğal afetlerin de etkisiyle FDF rakamı 1,4 katrilyona karşılık olarak GSMH'nin % 1,8'i şeklinde gerçekleşmiştir. 1994-1999 yılları arasında yaşanan iç ve dış istikrarsızlıklar mali disiplinin sağlanıp sürdürülebilmesine yönelik uygulamaların bütünüyle gerçekleştirilmesini engellemiş ve ekonominin krize sürüklenmesine yol açmıştır.

b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

1994-1999 yılları arasında kamu iç ve dış borçlanmasının seyrinin ne yönde olacağını gösteren KKBG'ni Tablo-26'dan takip etmek mümkündür. 1994 yılında alınan önlemlerin etkisiyle GSMH'nin % 7,9 olan KKBG 1995 yılında % 5'e indirilmiştir. Bu düşüşün bir diğer nedeni de KİT'ler ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların borçlanma gereğinin GSMH'ya oranlarındaki azalmalardır²²⁶. 1996 yılına gelindiğinde gevşetilen maliye politikası uygulamaları sonucunda artan bütçe açıklarının finansman zorunluluğu bütçe dengesini bozacak nitelikte KKBG'ni artırmaya başlamıştır. 1997 ve 1998 yıllarında yaşanan iç ve dış dengesizliklerin de etkisiyle birlikte dönem sonunda KKBG'nin GSMH'ya oranı % 15,5 olarak gerçekleşmiştir.

²²⁶ Sakal, a.g.e., s.187.

Tablo-27: Kamu Borçlanmasının Gelişimi**(1994-1999)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
İç Borç Stoku (Milyar TL)	799.329	1.361.026	3.149.004	6.283.446	11.612.906	22.920.166
- Tahvil (%)	29,9	37,6	39,6	56,8	49,7	85,8
- Bono (%)	38	46,3	48,5	37,7	50,2	14,1
- Avans (%)	15,3	14,1	11,7	5,5	0,1	0,1
- Kons.Borç. (%)	16,8	1,9	0,2	---	---	---
İç Borç/GSMH (%)	20,5	17,3	21	21,3	21,6	29,2
Dış Borç S.(Milyon dolar)	65.601	73.278	79.222	84.236	96.411	102.979
- Kısa Vadeli (%)	17,2	21,4	21,6	21	21,5	22,3
- Orta-Uzun Vadeli (%)	82,8	78,6	78,4	79	78,5	77,7
Kamu Dış B. S. (Milyon dolar)	48.147	49.958	51.417	49.733	51.957	52.691
Toplam Dış Borç/GSMH (%)	49,6	43,1	42,9	43,3	46,8	54,8
Kamu Dış B. S. / GSMH (%)	36,7	29	27,9	25,7	25,3	28,2

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.49 ve 85. ; HM, a.g.e., s.75.

İç borçlanmadaki gelişmeler Tablo-27'den takip edildiğinde, ekonomik krizin yaşandığı ve istikrar programının yürürlüğe konduğu yılda iç borç stokunun GSMH'ya oranı % 20,5 (yaklaşık 799,3 trilyon TL) olmuştur. Bu borç stokunun vade yapısına bakıldığında, bonoların ağırlığının daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise 5 Nisan İstikrar Program'ının dış borçlanmadan ziyade iç borçlanmaya ağırlık vermesi, bu durumun da yüksek faizli ve kısa vadeli iç borç senetlerinin piyasaya sürülmesi sonucu borçlanma maliyetlerinin yükselmesidir. Avans ve konsolide borçlarının toplam iç borç stoku içerisindeki ağırlıkları ortalama % 15'lerin üzerinde gerçekleşmiştir. 1995 yılı vadesi kısalmış bir borç stoku özelliğinin yanında Avans ve Konsolide Borç kalemlerinin ağırlıklarının giderek kaybolmaya başladığı yıl olmuştur. Yüksek boyutlu bütçe açıklarının oluşmaya başladığı 1996 yılından sonra borç stokunun vade yapısı tahvillerin % 56,8 bonoların % 37,7 olarak gerçekleştiği 1997 yılı yaşanmıştır. Kriz yılları sayılan 1998 ve 1999 döneminde iç borç stokundaki büyüme de olağanüstü bir seviyeye ulaşmıştır. Türk Ticaret Bankası ve Bank Ekspres'in TMSF'na devredilmesinin de etkisiyle birlikte 1998 yılında GSMH'nın % 21,6'sı olan iç borç stoku 1999 yılında daha önceki kısımda anlatılan yüksek bütçe açıklarının nedenlerinden ötürü bir önceki yıla göre yaklaşık % 100 oranında artarak 22,9 katrilyon TL olmuştur (yaklaşık olarak GSMH'nın % 29,2'sine karşılık gelmektedir). Bu yıl itibarıyla uzun vadeli borçlanmanın ağırlığı % 85,8 ve kısa vadeli borçlanmanın ağırlığı % 14,1 olarak gerçekleşmiştir.

Dış borçlanmanın seyri incelenecek olursa, dönem başında toplam dış borç stoku 65,6 milyar dolar kamu dış borç stoku 48,1 milyar dolardı ve kamu dış borç stokunun GSMH'ya oranı % 36,7 olarak gerçekleşmişti. 1994-1999 yılları arasında açık bir

biçimde uzun vadeli dış borçlanmanın payı (ortalama % 79) kısa vadeli dış borçlanmaya göre (ortalama % 21) daha fazla olmuştur. Toplam dış borç stokunun GSMH'ya oranının yıllar itibariyle dalgalanarak artışına rağmen kamu dış borç stokunun GSMH'ya olan payının devamlı surette azaldığını görmekteyiz. Dönem sonunda ise bu oran tekrar yükselerek % 28,2'ye ulaşmıştır.

Özetle, istikrar programı sonrasında Türkiye'nin iç borç stokunun devamlı arttığı ve dış borç stokunun, 1999 yılı hariç, sürekli azaldığı bir dönem yaşanmıştır. Böyle bir tablonun ortaya çıkmasında istikrar programında öngörülen önlemlerin siyasi istikrarsızlıklar sonucu uygulamasının başarılı olamaması önemli rol oynamıştır. Bu dönemden sonra ağırlık verilmesine karar verilen özelleştirme uygulamalarında başarısızlık, kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları ile ilgili reform çabalarının yetersiz kalması ve kamu harcamalarındaki artışın engellenememesi kamu borç stokunun artmasına neden olmuştur. Yüksek borçlanmanın maliyeti ise kamunun piyasadan kaynak toplaması amacıyla faizleri yükseltmesi ile birlikte diğer etkenler (Rusya ve Asya Krizleri) dışlama etkisinin yaşanmasına neden olmuştur.

C- 2000 İstikrar Programı

1. Krize Yol Açan Gelişmeler

Türkiye'yi yeniden ekonomik krizle karşı karşıya bırakan 1990'ların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan iç ve dış dengesizlik halleri olmuştur. 1997 yılında yaşanan Asya krizinden bir yıl sonra dünya yeni bir krizle karşılaşmış, Ruble'nin devalüe edilmesi ile Ağustos 1998'de Rusya krizi patlak vermiştir. Rusya'da meydana gelen ekonomik krizin Türkiye'yi diğer ülkelerden daha fazla etkilemesinin nedeni Rusya ile ekonomik ve ticari ilişkilerinin yoğunluğudur. 1994 tarihli istikrar programından sonra meydana gelen dış dengesizliklere (küresel ekonomik krizlere) karar almada etkinliği sağlayamayan, güçsüz olan ve güven bunalımı yaşatan siyasi iradenin varlığı sonucu oluşan siyasi istikrarsızlıklar ile birlikte 1999'da yaşanan doğal felaketlerin de etkisiyle yıl sonunda % 6,1 oranında küçülmüş bir ekonomi, TEFE'de % 62,9, TÜFE'de % 68,8 oranlarında enflasyon ve % 8 oranında işsizlik gerçekleşmiştir. 1990 sonrası Türkiye ekonomisi ikinci daralmasını yüksek enflasyon rakamları ve istikrarsızlığın istikrar haline geldiği dönemde yaşamıştır. Temel amacı, ortaya çıkan makro ve mikro ekonomik dengesizliklerin yok edilmesi olarak belirlenen 1 Ocak 2000

tarihinde uygulamaya konulması planlanan yeni ve IMF destekli istikrar programı hazırlanmıştır.

2. 2000 İstikrar Programı ve Türkiye Ekonomisi

a. Programın Temel Özellikleri

Enflasyonla mücadele amacıyla hazırlanan 2000 İstikrar Programı'nın özelliklerine geçmeden önce bu programın temelini oluşturan ve IMF ile tekrardan ilişkilerin kurulmasını sağlayan ve 1998 Temmuz ayında imzalanan Yakın İzleme Anlaşması (YİA)'na değinilmesi gerekmektedir. Dönemin hükümeti ekonomik dengeleri yeniden kurmak ve enflasyonu kalıcı bir biçimde düşürmek için 1998 başından itibaren uygulamaya konulacak üç yıllık bir program oluşturmuştu. Programın temelinde ise bütçe açıklarının enflasyonist olmayan yollarla finansmanını sağlamak bulunmaktaydı. Hazırlanan program kapsamında enflasyon hedefleri 1998 yılı % 50, 1999 yılı % 20 ve 2000 yılı için tek haneli olarak öngörülmüştü. 1998 yılının ilk yarısında belirlenen hedeflere ulaşılması, programın başarılması için umut verici kabul edilmesi ve bu olumlu sürecin daha da ileriye taşınması gibi nedenlerin yanında Türkiye'nin dış kredi değerliliğini yükselterek dış kaynak temininde karşılaşılan güçlüklerin aşılması, çalışan kesimlerin, tarım kesimindeki üreticilerin ve emeklilerin ücret taleplerinde özveride bulunmaya ikna edilmesi, yaklaşan seçimler öncesinde enflasyonist baskının kırılarak siyasal avantaj sağlanması ve seçim sonrası hükümeti de bağlayıcı bir programın başlatılması nedenleriyle de IMF ile enflasyon hedeflerinin 1999 yılına ilişkin öngörüsünü içeren ve finansal destek talep edilmeksizin oluşturulan YİA imzalanmıştır. Anlaşmanın temel özellikleri aşağıdaki biçimde oluşturulmuştur²²⁷:

- Bütçenin faiz dışı dengesinin vergi gelirlerindeki artışa bağlı olarak 1998 yılında GSMH'nin % 4'ü oranında fazla vermesi,
- Özelleştirmelerden elde edilecek gelirlerin bir kısmının enflasyonla mücadelede kullanılması,
- Bütçe üzerinde yükleri olan sosyal güvenlik kuruluşları açıklarının giderilmesi ve bu amaçla olanaklı ise emeklilik yaşının yükseltilmesi,
- Bankacılık sektörünün denetiminin daha etkin bir hale getirilmesi için bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi ve açık pozisyonlarının sınırlandırılması yönünde yasal önlemler alınması,

²²⁷ Parasız, a.g.e., 2001, s.424. ; Sönmez, a.g.m.. s.350.

- Kamu sektöründe maaş artışlarının ve tarımsal destekleme fiyatlarının gerçekleşen değil hedeflenen enflasyon oranına göre artırılması,
- Para politikalarına enflasyonla mücadele çabalarını sürdürmeye yönelik bir rol verilmiştir. Bu bağlamda döviz kuru politikasının enflasyonla tutarlı bir trend izlemesi, Net İç Varlıklardaki (NİV) büyümenin TCMB'nın kamu sektörüne kredi açmamasını sağlayacak ölçüde tutulması.

1997 Asya, 1998 Rusya krizleri ve doğal felaketler mevcut ekonomik dengesizlikleri yeniden denge durumuna yöneltmeyi amaçlayan programın tam anlamıyla uygulanmasına engel olmuştur. 1999'da IMF ile yapılan görüşmeler sonucunda YİA'nın istikrar programına bağlı ve finansal destekli bir SBD'ne dönüştürülmesi benimsenmiştir. Bu doğrultuda hükümetçe hazırlanan 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubu 22 Aralık 1999'da İDK tarafından onaylanmıştır. 9 Aralık 1999'da IMF'ye verilen niyet mektubunda uygulamaya konulacak programın nihai hedefi şu saptamayla açıklanmaktadır; "...Sonuç olarak, yüksek enflasyon ortamı, yüksek reel faizler ve istikrarsız büyümeden en fazla zarar görenler yüksek getiri sağlayan varlıklara yatırım yapamayan ve sadece çalışmaları karşılığı elde ettikleri gelire geçinen toplumun daha düşük gelirli insanlarıdır. Enflasyon ve yüksek reel faizlerin azaltılması sadece uzun dönemde Türkiye'nin büyüme beklentilerini yükseltmeyecek aynı zamanda ekonomik kaynakların daha eşit ve etkin olarak dağılmasına da öncülük edecektir..."²²⁸.

2000 İstikrar Programı belli temel unsurlar üzerinde işlemesi öngörülmüştür. Bu unsurlar ve programın temel amaçları aşağıdaki biçimde belirlenmiştir²²⁹:

- TÜFE'nin yapısal reformlarla desteklenen birbirleriyle tutarlı, güçlü, itibarlı ve süreklilik arz eden maliye, gelir, para ve kur politikalarının eş güdümlü uygulanması ile 2000 yılı sonunda % 25, 2001 yılı sonunda % 12 ve 2002 yılında % 7'ye indirilmesi,
- Reel faiz oranlarının makul düzeylere düşürülmesi,
- Ekonominin büyüme potansiyelinin artırılması,
- Ekonomideki kaynakların daha etkin ve adil dağılımının sağlanması.

Niyet mektubu sonucu imzalanan SBD çerçevesinde uygulamaya konulan istikrar programının önlemlerine Kutu-7'de yer verilmiştir.

²²⁸ Hazine Müsteşarlığı, 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu, http://www.treasury.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm. (02.03.2003).

²²⁹ Parasız, a.g.e., 2001, s.428.

Genel hatlarıyla açıklanan bu önlemler sonucu imzalanan üç yıllık SBD ile birlikte enflasyonu düşürmeye yönelik olarak hazırlanan 2000 İstikrar Programı uygulamaya konulmuştur. Kutu-7 paralelinde, 2000 yılında yürürlüğe konan istikrar programı maaş, ücret, kira, fiyata dayalı her türlü sözleşmenin ilan edilen enflasyona göre oluşturulması öngörüldüğünden genel olarak yarı heterodoks içerikli bir istikrar programı olarak değerlendirilebilir. SBD kapsamında uygulamaya konulan istikrar programı ile IMF Türkiye'ye kotasının % 300'ü oranında 2.8 milyar SDR'lik kaynağı dilimler halinde sağlamayı taahhüt etmiştir.



Kutu-7: 1 Ocak 2000 İstikrar Programı Önlemleri

a. İç Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler	b. Dış Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler
<p><i>i. Para politikasıyla ilgili kararlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Her çeyreğin sonunda, TCMB NİV stoku 1999 Aralık ayı düzeyini aşmayacaktır.- NİV genel olarak sabit kalacak olup gecelik faiz oranlarında aşırı dalgalanmayı engellemek için ve belirlenmiş olan (-1,200 trilyon TL) NİV tavanları korunurken her üç aylık dönem içerisinde sınırlı esnekliğe müsaade edilecektir. Bu esneklik ise NİV stokunun Aralık 1999 NİV stoku seviyesinde ancak bir önceki üç aylık dönem stokundaki toplam para tabanının yaklaşık +/- % 5'ine eş değerde kısa vadeli değişikliklere izin verilecektir.- İç para piyasasının esnekliğini artırmak için TL mevduatına uygulanan munzam karşılık oranı % 8'den % 6'ya çekilecek ve TL mevduat üzerine % 2'lik disponibilita zorunluluğu getirilecektir.- Kısa dönemli dalgalanmalar dışında tüm para tabanı, ödemeler dengesi yoluyla yaratılacak ve iç faiz hadleri tamamen piyasa tarafından belirlenecektir.- 2001 yılından itibaren daha fazla esnekliğe izin veren bir para politikasına aşamalı geçişe olanak sağlanarak NİV politikasına daha fazla esneklik tanınacaktır. <p><i>ii. Maliye politikasıyla ilgili kararlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- FDF, tahmin edilen devlet harcamaları hariç 2000 yılında GSMH'nin % 3,7'sine yükseltilecektir.- Kamu harcamalarında kısıntıya gidilerek mali disiplin sağlanacaktır.- Kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik önlemler alınacaktır. <p><i>iii. Gelirler politikasıyla ilgili kararlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Memurların ücret artışları ve kira artışları hedeflenen TÜFE oranı ile aynı olarak belirlenecektir.- Aşgari ücret artışlarını hükümet hedeflenen enflasyon oranı ile aynı doğrultuda sağlamak için çalışacaktır.	<p><i>b. Dış Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Döviz kuru sepeti bir yıllık bir süreyi kapsayacak biçimde günlük olarak açıklanacaktır. Kur sepetinin 1 ABD Doları + 0,77 Euro olarak devam ettirilecektir. Döviz kurunun izleyeceği yol, 1 Ocak-31 Aralık 2000 dönemi için ilan edilecektir. Bu süre zarfında TL, hedef TEFE oranına uyumlu olarak % 20 oranında değer kaybedecektir. Günlük döviz kuru ayarlaması her ay içerisinde sabit kalacaktır.- Her üç ay sonunda döviz kuru yolunun daha önceden ilan edilmiş bölümünü değiştirmeden döviz kuru takvimi ek üç ay daha uzatılacaktır.- Bu rejimin uygulanmaya başlanmasını takip eden ilk 18 ay içerisinde söz konusu döviz kuru etrafında bir band olmayacaktır. 1 Temmuz 2001'den itibaren daha esnek bir kur rejimine aşamalı geçiş başlatılacaktır ve genişleyen bir band uygulamasını geçilecektir. Bu band her yıl bir ucundan diğer ucuna % 15 puanlık bir oranda genişleyecektir. Bandın toplam genişliği, Aralık 2001 sonunda % 7,5'e, 2002 yılının Haziran ayının sonunda % 15'e, 2002 Aralık sonunda % 22,5'e çıkarılacaktır.- Üçüncü ülkelere uygulanan tarife araçları 1 Ocak 2001'e kadar AB'nin dış tarife oranları ile aynı seviyeye indirilecektir.- SBD dönemi sırasında uluslararası cari işlemlere ilişkin ödeme ve transferlere bir sınırlama getirilmeyecek ya da ödemeler dengesi amaçlı olarak ithalata ilişkin yeni kısıtlamalar getirilmeyecek ya da var olanları artırılmayacak, katlı kur sistemi uygulamaya başlanmayacak ya da değiştirilmeyecek, IMF Ana Sözleşmesinin VIII. Maddesine aykırı ikili ödeme anlaşmalarına girilmeyecek ya da dış borçlarını zamanında ödememezlilik yapılmayacaktır. <p><i>c. Yapısal Reformlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Kamu mali kesiminde yapısal reformlar yapılacaktır.- Tarım politikalarıyla ilgili yapısal reformlar yapılacaktır.- Sosyal güvenlik reformu yapılacaktır.- Kamu mali yönetimi ve şeffaflık reformu yapılacaktır.- Vergi politikası ve idaresi reformu yapılacaktır.- Özelleştirme ve sermaye piyasası reformları yapılacaktır.- Bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve bankacılığı düzenleyici reformlar yapılacaktır.

KAYNAK: 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu.

b. 2000 Kasım ve 2001 Şubat Finansal Krizi

2000 yılında uygulamasına başlanılan istikrar programı ekonomide var olan dengesizlikleri önemli yapısal reformları gerçekleştirerek ortadan kaldırmayı hedefleyen bir programdır. Hedeflenen yapısal reformların yapılabilmesini sağlayacak bir ortamın hazırlanabilmesi için de döviz kurunun nominal çapa olarak kullanılması öngörülmüştür. Döviz kurunun nominal çapa olarak kullanılmasından beklenen ise enflasyonist beklentilerin kısa dönemde kırılması ve ekonomik aktörlerin ileriye görebilmelerini sağlamaktır. Uygulamaya konulan program bu iddialı hedefler doğrultusunda yürütülmeye başlanmıştır. IMF destekli programın ilk etkisi faizlerin hızla düşmesiyle kendini göstermiştir. DİBS ortalama bileşik faiz oranları 1999 yılının son çeyreğinde % 103 iken 2000 yılında sürekli azalarak % 40'lar seviyesine gerilemiştir. Faizlerdeki düşüşün yatırımları artıracığı inancı 2000'inin ikinci yarısında kaybolmaya başlamıştır. Şöyle ki, faiz oranlarının düşüşü hızlı yatırım, ithal ikamesi ve ihracat artışı yönünde ekonomiyi teşvik etmemiş aksine faiz oranlarındaki düşüş, Türkiye gibi tüketim eğilimi yüksek olan bir ülkede, bireylerin tasarruf eğilimlerini düşürüp tüketimlerini artırmaya başlamıştır. Böylece, hızlı faiz düşüşleri 1999 yılında yaşanan daralma sonucunda ertelenen tüketime dayalı üretim ve talebin artmasıyla büyüme ve ithalat artışı yaşanmasına neden olmaya başlamıştır. Bu olgu ise enflasyondaki düşüş eğilimini yavaşlatmıştır.

Tablo-28: Temel Ekonomik Göstergeler (2000-2004)

Yıllar	GSMH (milyon dolar)	Büyüme Hızları (%)	Kişi Başına GSMH (dolar)	Cari İşlemler Dengesi (milyon dolar)	TEFE (%)	TÜFE (%)	Nüfus ⁽¹⁾ (bin kişi)	İşsizlik (%)
2000	201.484	6,3	2.986	-9,819	32,7	39,0	67.420	6,5
2001	144.607	-9,5	2.101	3,390	88,6	68,5	68.529	8,4
2002	181.885	7,8	2.609	-1,521	30,8	29,7	69.626	10,3
2003	239.000	5,9	3.383	-6,900	13,9	18,4	70.700	10,5
2004 ⁽²⁾	124.000	13,5	4.112	-9,800	9,3	4,8	71.800	9,3

(1): Yıl ortası nüfus tahminleridir. (2): Ocak-Eylül ayları itibariyle.

KAYNAK: TC Maliye Bakanlığı, 2004 Yıllık Ekonomik Rapor. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2004. s.6. : DPT. a.g.e., s.3, 4, 46, 115, 116, 151 ve 157.

Tablo-28'de görüldüğü üzere, program başlarındaki olumlu gelişmeler sonucunda son 15 yılın en düşük enflasyon rakamlarını 2000 yılı enflasyon rakamları oluşturmuştur. (TEFE'de % 32,7 TÜFE'de % 39) Elde edilen enflasyon rakamlarının hedeflenenlerin üzerinde çıkması sonucu programa duyulan güvenin sarsılmasının yanında talep artışı ve faizlerdeki düşüşle birlikte GSMH'da % 6,3'lük bir büyüme

rakamıyla birlikte işsizliğin % 6,5'e gerilediği bir yıl yaşanmıştır. Uygulamaya konulan programda iyi giden gelişmelerin yanında kaygı verici unsurlar da söz konusuydu. Bu olumsuzluklar ise kur rejiminin sürdürülebilirliği ve TL'nin aşırı değerlenmesi sonucunda oluşan cari işlemler açığının finansmanı konusunda iç ve dış çevrelerde önemli kuşkuların olması, kamu kuruluşlarıyla ilgili reform çalışmalarının (bankacılık reformu ve bütçe dışı fonların tasfiyesi) ve özelleştirmelerin yavaş yürümesi, Arjantin'de olumsuz gelişmelerin yaşanması, ülkedeki koalisyon partileri arasındaki çekişmeler ve zıtlamalardan kaynaklanan siyasal belirsizlikler ve uluslararası sermayenin gelişen piyasalara kuşkuyla yaklaşması ve enerji fiyatlarının (özellikle petroldeki) artması olarak sıralanabilir. Dolayısıyla, 2000 yılının sonbaharında GSMH'nin % 4'ünü geçmiş cari işlemler açığıyla, artan ithalat giderleri ve dış borçlarla, azalan ihracat gelirlerine karşılık yabancı sermaye girişinin sağlanamadığı bir ortamda devalüasyon söylentileri piyasalara yayılmaya başlamıştır. Sonuçta, 5 milyar dolarlık portföy yatırımının ülkeyi bir anda terk etmesi, SBD'de yer alan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) kurulması, bankacılık kesiminde yeni düzenlemelerin hız kazanması ve 27 Ekim 2000'de Etibank ve Bank Kapital'in TMSF'ye devredilmesi devalüasyon beklentisi içindeki bankaların açık pozisyonlarını kapatmak telaşıyla döviz taleplerini artırmaları sonucu piyasada likidite sıkıntısı Kasım ayı içerisinde meydana gelmiştir. TCMB başlangıçta artan likidite ihtiyacına karşılık SBD çerçevesinde belirlenen parasal taban sınırlamasından ötürü piyasaya likidite sağlayamamıştır. Döviz talebindeki artış faiz oranlarının artırılmasıyla frenlenmeye çalışılmıştır. Bir süre NİV hedefine kilitlenen ve piyasaya ek likidite açma uygulamasına direnen TCMB bu noktada devreye girerek NİV hedefini aşarak piyasaya ek likidite sunmuştur. Ancak, geç kalınmış bir işlem olarak değerlendirilen bu müdahale sonrası en fazla likiditeye ihtiyaç duyan, portföyünde ağırlıklı olarak düşük faizli DİBS'leri olan ve acze düşen Demirbank'a TMSF 6 Aralık 2000 tarihinde el koymuştur. Diğer bankalara el konulacağı beklentisi paniğe yol açmış interbank piyasalarında gecelik faiz Aralık başında % 2000'lere ulaşmıştır. Yaşanan küçük çaplı krizle birlikte 17 Kasım-1 Aralık tarihleri arasında TCMB rezervlerinde brüt 6 milyar dolar erime gerçekleşmiştir. Bu çöküntünün giderilmesine yönelik olarak IMF'nin Türkiye'ye 7,5 milyar dolarlık ERK'nı gündeme getirmesiyle birlikte TCMB piyasaya likidite vermeyi kesmiştir. Böylece, Kasım krizi likidite talebi düşen piyasaların

rahatlamasıyla sona erdirebilmiştir²³⁰. Dönemin IMF Avrupa Direktörü Michael Deppler ve Türkiye masası şefi Carlo Cottarelli'nin hazırladıkları Kasım kriziyle ilgili saptamaları içeren rapor IMF'ye göre krizin gerekçelerini açıklamaktadır. Bu rapora göre krizin gerekçeleri aşağıdaki gibi öne sürülmüştür²³¹:

- SBD ve niyet mektuplarında yer alan sözlerle ilgili uygulamalarda Mart 2000'den itibaren gecikmeler ortaya çıkmaya başladı. Mart ayındaki değerlendirmelerde bu olumsuz gidişe dikkat çekildiyse de bu uyarılar ciddiye alınmadı. Programın en zayıf halkasını oluşturan mali kesim konusunda önlemlerin gecikmesi krizin alt yapısını hazırladı,
- Kamu bankaları konusundaki yasal düzenlemeler yapılmadı. Vakıfbank konusunda üzerinde anlaşmaya varılan adımlar atılmadı. Enerji Piyasası Kanunu'nun çıkarılması, enerji sektöründe düzenleyici kurulun kurulması ve TEAŞ'ın ekonomik işletmecilik anlayışı çerçevesinde üç ayrı alanda örgütlenmesine ilişkin hazırlıklar yapılmadı,
- TMSF yönetimindeki bankalarla ilgili gecikmelere dikkat çekilmesine karşın önerilerin yerine getirilmesinde telafi edilemez gecikmeler oluştu,
- Tarım alanında varılan anlaşmalara karşın hiçbir olumlu adım atılmadı. Bu alanda öngörülen bütün konularda gecikmeler yaşandı,
- Cari işlemler açığındaki büyümenin yaratacağı tehlike karşısında Mayıs 2000'den başlayarak dikkatler çekilmesine karşın hiçbir önlem alınmadı,
- Bankacılık kesiminin yakından izlenmesi konusunda Hazine, TCMB ve BDDK arasında koordinasyon sağlanamadığı saptaması yapılarak buna da dikkat çekildi,
- Bütün bu uyarılara karşın gereği yapılmadığı için ister istemez krizle karşılaşıldı.

2000 yılı sonunda cari işlemler açığı 9,8 milyar dolar olarak gerçekleşirken, Kasım 2000'de likidite yetersizliğinden kaynaklanan kriz programa güveni oldukça sarsmıştır. Özellikle faizlerdeki hızlı yükseliş kamu bankaları ve özel bankaların mali yapılarını bozmuş ve bankacılık sisteminin mevcut yapısal sorunlarını daha da artırmıştır. 2001 yılı Şubat ayına gelindiğinde 18 Şubatta daha önce yönetimi TMSF'ye

²³⁰ Öztürk, a.g.m., s.177. ; Seyidoğlu, a.g.m., s.149. ; Yentürk, a.g.e., s.69.

²³¹ Mahfi Eğilmez & Ercan Kumcu, *Krizleri Nasıl Çıkardık?*, Creative Yayıncılık, I. Baskı, İstanbul, 2001, s.213.

geçen Egebank, Yurtbank, Tütüncüler Bank, Yaşarbank ve Bank Kapital'in Sümerbank bünyesinde birleştirilerek kapatılmalarına karar verilmesinin ardından devletin zirvesinde gerçekleşen siyasal kriz programa güveni yok etmiş ve dövize hücumu tetiklemiştir. TCMB döviz satmama kararı aldığından ötürü 21 Şubatta interbank piyasasında gecelik faiz oranları rekor sayılacak bir düzeye % 7500'ler seviyesine kadar çıkmıştır. 22 Şubat 2001 tarihinde döviz kurunun dalgalanmaya bırakılmasıyla birlikte 2000 Kasım ve 2001 Şubat finansal krizini yaşayan Türkiye 2000 yılı istikrar programından vazgeçtiğini resmen açıklamak zorunda kalmıştır. Böylece, ekonomik kriz derin bir şekilde 2001 yılında ekonomik çöküşle sonuçlanmıştır.

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler

Aralık 1999'da imzalanan SBD doğrultusunda 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe konulan ve 22 Şubat 2001'de döviz kurunun dalgalanmaya bırakılması sonucu uygulamasına son verilen 2000 İstikrar Programı çerçevesinde maliye politikası alanında gelişmeleri tek dönemde (2000 yılında), kamu harcamalarının ve gelirlerinin gelişimi ile kamu borçlanmasının gelişimi olarak iki alt başlık altında incelenmiştir.

a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi

IMF ile imzalanan SBD sonrası üç yıllık bir süreyi kapsayan 2000 İstikrar Programında enflasyonun yıl sonu itibariyle TEFE'de sırasıyla, % 20, % 10 ve % 5; TÜFE'de sırasıyla % 25, %12 ve % 7; büyüme oranının her üç yılda da % 5-6 aralığında gerçekleştirilmesi hedeflenmişti.

Tablo-29: Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
Harcamalar (Milyar TL)	46.970.360	81.175.207	117.225.463	140.454.842	108.967.659
- Cari Harc. (%)	28,9	25,1	26,1	27,4	27,2
Personel (%)	21,2	18,7	19,7	21,5	23,7
Diğer Cariler (%)	7,7	6,4	6,4	5,9	3,5
- Yatırım Harc. (%)	5,9	5,9	7,2	5,1	2,7
- Transfer Harc. (%)	65,2	69,0	66,7	67,5	70,1
Faiz Ödemeleri (%)	43,5	50,6	44,2	41,7	41,5
KİT'lere Transferler (%)	1,9	1,4	1,9	1,3	0,4
Vergi İadeleri (%)	3,5	3,6	4,8	5,9	8,0
Sosyal Güvenlik (%)	7,1	6,3	9,6	11,3	13,2
Diğer Transferler (%)	9,2	7,1	6,2	7,1	7,0
Gelirler (Milyar TL)	33.244.472	51.334.805	75.529.267	100.250.427	87.887.441
- Vergiler (%)	82,4	77,4	79,0	84,1	82,8
Dolaysız V. (%)	41,4	31,3	26,6	31,9	30,5
Dolaylı V. (%)	40,9	46,1	52,4	52,2	52,3
- V.D.N.G. (%)	9,1	14,5	14,4	10,1	12,9
- Ö.G. ve F. (%)	7,7	7,0	5,3	4,0	2,5
- Katma Büt. (%)	0,8	1,2	1,3	1,6	1,8
Bütçe Açığı (Milyar TL)	-13.725.888	-29.840.402	-41.696.196	-40.204.000	-21.080.000
Bütçe Açığı/GSMH (%)	-10,9	-16,9	-15,2	-11,3	-8,0
F.D. Fazla/Açık (Milyar TL)	6.713.974	11.221.824	10.174.462	18.321.000	24.095.000
F.D.F.(A.)/GSMH (%)	5,3	6,4	3,7	5,2	5,8
KKBG/GSMH (%)	11,8	16,4	12,8	9,4	5,9
Harcamalar/GSMH (%)	37,4	46,0	42,87	39,4	36,1
Gelirler/GSMH (%)	30,45	29,09	27,62	28,1	28,1

(1): Ocak-Eylül itibariyle oluşan rakamlardır.

KAYNAK: T.C. Maliye Bakanlığı, a.g.e., 2004, s. 72-78. ; DPT, a.g.e.. s.70, 75, 77, 79 ve 81.

Kutu-8: Kamu Harcamalarına ve Gelirlerine Yönelik Önlemler

Kamu Harcamaları İle İlgili Önlemler	Kamu Gelirleri İle İlgili Önlemler
<ul style="list-style-type: none">FDF'nin 2000 yılında % 3,7'ye çıkartılması,2000 yılında personel giderlerinde yapılacak kesinti ve diğer cari harcamalardan yapılacak kesintilerden tasarruflar dahil olmak üzere yatırım dışı kamu harcamalarından yapılacak kesintiler ile GSMH'nin % 0,3'ü oranında tasarruf sağlanması,Bütün temel harcamalarda (personel ve sosyal güvenlik fonlarına yapılan transferler hariç) 2000 yılı bütçe ödeneklerinden % 2'lik bir kesinti yapılmasını öngören bir genelgenin ocak ayında Maliye Bakanlığı'nca çıkartılması,Kamu mali kesiminde yapısal reformların yapılması yoluyla kamu finansmanının kuvvetlendirilmesi, orta vadede topluma daha iyi hizmet sunulması, vergi yükündeki adaletsizliğin giderilmesi ve kamu harcamalarındaki israfı azaltmanın hedeflenmesi.	<ul style="list-style-type: none">26 Kasım 1999'da TBMM'den geçen vergi paketi (ek gelir ve kurumlar vergisi, ek yıllık motorlu taşıt vergisi ve emlak vergisi ödemeleri, cep telefonu faturaları üzerine uygulanacak bir vergi ve düzenleyici kurulların yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarımlar) ile bedelli askerlik uygulamasının halihazırda var olmasının yanında 1 Aralık 1999 tarihinden önce çıkartılmış kamu kağıtları üzerine stopaj vergisi konulması,Gayri menkul sermaye iratları ve serbest meslek kazançları üzerine uygulanan stopajın % 15'ten % 20'ye çıkartılması, faiz ve repo gelirlerine uygulanan stopaj oranının % 2 puan artırılması. ücret ve maaş elde edenlerin vergi dilimleri ve özel istisna miktarları artışının hedeflenen enflasyon oranıyla sınırlandırılması,KDV oranının % 15'ten % 17'ye çıkartılması,Tütün ve alkollü içecekler üzerindeki ek KDV oranının eğitim kesintilerinin, ücretlerin ve harçların artırılmasını içeren diğer önlemlerin kamu gelirlerini artırması.

KAYNAK: 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu.

2000 İstikrar Programı uygulaması kapsamında düşünülen ve Kutu-8'de de yer verilen kamu mali kesimindeki yapısal reformlar dört alanda toplanmıştır²³²:

- **Tarım politikaları;** mevcut tarım destekleme politikalarının piyasadaki fiyat oluşumlarını bozarak kaynak dağılımını etkilemekte düşük gelirli çiftçilerden yüksek gelirli çiftçilere fayda sağlamakta ve tarım alanındaki karar verme mekanizmasının birçok bakanlık ve kamu kurumu arasında dağılmasından ötürü meydana gelen parçalı yapı nedeniyle tutarlı olmamaktadır. Yapısal reform olarak orta vadede düşünülen çözüm var olan destekleme politikalarını zamanla ortadan kaldırmak ve düşük gelirli çiftçilere yönelik olarak doğrudan gelir desteği sistemi ile değiştirmektir. 2000 yılında pilot çalışma sonrası alınan sonuçlara göre 2001 yılında doğrudan gelir desteği sistemine ülke çapında geçilmesi ve 2002 yılında da bu reformun tamamlanması hedeflenmiştir. Bu geçiş döneminde de tarım politikalarının rasyonalize edilmesine yönelik olarak; destekleme fiyatlarının dünya fiyatları düzeylerine getirilmesi, tarım satış kooperatifleri ve birlikleri tarafından yürütülen sınıai tarım ürünlerine ilişkin destekleme alımlarında birliklere tam bağımsızlık ve geçen seneden çiftçilere ödenmesi gereken gecikmiş ürün bedellerinin ödenmesi dahil yeniden yapılanmalarına ilişkin bir kısım maliyetlerini karşılamalarına yönelik birliklere 410 trilyon TL verilmesi, çiftçilere verilen kredi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılması ve gübre ve diğer girdi sübvansiyonlarının 2000 ve 2001'de nominal olarak sabit tutulması yönünde uygulamalar tarım reformu altında öngörölmüş hedefler olarak belirlenmiştir,
- **Sosyal güvenlik reformu;** 1999 Eylül ayında Mecliste onaylanan emeklilik reformu (asgari emeklilik yaşının sisteme yeni katılan kadınlar için 58 erkekler için 60 ve halihazırda sisteme dahil olanlar için ise 10 yıllık bir geçiş dönemi ile 52/56 yaş olarak artırılması, emekliliğe hak kazanabilmesi için gerekli asgari prim ödeme süresinin artırılması, ortalama aylık bağlama oranının % 80'den % 65'e çekilmesi, emeklilik maaşının hesaplanmasındaki referans periyodunun tüm çalışma periyodu olarak artırılması, emeklilik maaşının TÜFE'ye endekslenmesi ve prime esas ücret tavanının

²³² 9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu.

yükseltilmesi) ve prim ödeme ile idari etkinliği artırmaya yönelik idari reformlar gerçekleştirilirken uzun vadeli tasarruf kaynaklarını çeşitlendirme açısından özel emeklilik fonlarına yönelik hukuki çerçevenin oluşturulması sosyal güvenlik reformu kapsamında öngörölmüş hedefler olarak belirlenmiştir,

- **Kamu mali yönetimi ve şeffaflık;** bütçe çerçevesindeki değişiklikler, bütçenin kapsamını genişletmeye yönelik bütçe reformlarının yapılmasının sağlanmasıdır. Bu amaçla 61 bütçe fonundan 20'sinin 2000 yılı şubat ayına kadar kapatılması (yapısal kriter), 2000 yılı Ağustos ayına kadar 25 fonun daha kapatılması (yapısal kriter) hedeflenmiştir. Kalan fonların da Haziran 2001'e kadar kapatılması öngörölmüştür. Bütçe reformu kapsamında konsolide bütçeye tabi kuruluşlar için taahhüt bazlı muhasebe ve raporlamaya geçilmesi hedeflenmiştir. Bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği artırmaya yönelik olarak; 2000 yılı bütçesine kamu bankalarının kredi sübvansiyon maliyetlerinin dahil edilmesinin gerçekleştirilmesi öngörölmüştür. 1999 yılı sonuna kadar hükümetin, başta devlet garantileri olmak üzere var olan tüm ihtiyari yükümlölüklerinin bir stokunu çıkarması ve kamuoyuna duyurması öngörölmüştür(yapısal kriter). 2000 yılı sonuna kadar hükümet garantilerinin kamu hesaplarına kaydedilmesine yönelik sistemin kurulmasını ve 2001 bütçesinde yeni garantilerin verilmesi üzerine açık limitlerin getirilmesi öngörölmüştür(yapısal kriter). Bütçe içi ya da dışında yeni fonlar oluşturulmamasıyla kamu mali yönetimi ve şeffaflık reformunun tamamlanması öngörölmüş ve reformlar sonrası IMF'nin hazırlayacağı mali şeffaflık raporu hazırlanarak alınacak sonuç doğrultusunda yapılacak başka reformlara bu raporun öncülük etmesi planlanmıştır,
- **Vergi politikası ve idaresi;** Maliye Bakanlığı'nın vergi idaresi sistemine ilişkin tam otomasyon da dahil olmak üzere vergi idaresinin etkinliğini artırmaya yönelik projelerin uygulamaya konulması (VEDOP ve Vergi Kimlik Numarası) vergi affının çıkartılmamasının kararlaştırılması ve gecikmiş vergi yükümlölüklerini azaltmaya öncelik verilmesi (yapısal kriter) vergi reformu başlığı altında hedeflenmiştir,

Görüldüğü üzere 2000 yılında uygulamaya konulan ve 22 Aralık 1999 tarihli SBD ile desteklenen istikrar programının Türkiye açısından bir diğer önemi, Aralık 1999'da SBD talebiyle IMF'ye verilen niyet mektubunun ilk kez kapsamlı ve ayrıntılı yapısal koşulları içermesidir. Niyet mektubu toplam 60 yapısal politika önlemi içermekteydi. İlk kez bu programla birlikte yapısal reformlar IMF tarafından ön koşullar, yapısal performans kriterleri, yapısal kriterler ve program gözden geçirmeleri ile izlenmeye başlanmıştır. Program üç yıllık bir süreyi kapsamakta ilk yıl üçer aylık daha sonraki yıllar ise yılda iki kez yapılacak gözden geçirmelerle izlenecektir²³³.

Mevcut maliye politikası ile ilgili önlemler sonrası 2000 yılındaki kamu harcamalarının ve gelirlerinin gelişimini Tablo-29'dan takip etmek mümkündür. 2000 yılında toplam harcamalar 46.9 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu harcamaların ekonomik sınıflandırılmasına bakıldığında bir önceki döneme göre azalış kaydedilen cari harcamaların toplam kamu harcamalarından aldığı payı % 28,9, yatırım harcamalarının % 5,9 ve transfer harcamalarının % 65,2 olmuştur. Transfer harcamaları içerisinde yer alan faiz ödemelerinin payı ise bir önceki döneme kıyasla artış hızını kesmeyerek % 43,5 olmuştur. Sosyal güvenlik kuruluşlarında oluşan açıkların da yüksek seviyede olması nedeniyle bu kuruluşlara yapılan transferlerin toplam kamu harcamalarından aldığı pay % 7,1 olmuştur. Harcamaların GSMH'ya oranı % 37,4 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu gelirleri ile ilgili tablodaki verileri değerlendirmeye geçmeden önce 2000 Kasım Krizi sonrasında 18 Aralık 2000 tarihinde IMF'ye verilen ek niyet mektubunda yer alan ve uygulamaya konulan kamu gelirlerini artırmaya yönelik önlemlere değinilmesi gerekmektedir. Bu önlemler aşağıdaki biçimde sıralanmıştır²³⁴:

- Dolaysız vergilerle ilgili olarak, peşin Kurumlar Vergisi oranının % 20'den % 25'e çıkarılması, Gelir ve Kurumlar vergisinin üçer aylık dönemlerle peşin ödenmesi sisteminin 2001 yılına uzatılması, mevduat repo ve yatırım ödenekleri üzerindeki stopaj oranlarının artırılması, gelir vergisi dilimlerinin hedeflenen enflasyona göre endekslenmesi uygulamasının sürdürülmesi, hayat standardı esasına dayalı peşin gelir vergi sisteminin yeniden uygulanması,

²³³ Oğuz Esen, "Türkiye'de Uygulanan IMF destekli Yapısal Programlar", *Kriz ve IMF Politikaları* (Edt. Ömer Faruk Çolak), Alkım Yayınevi, İstanbul, 2002, s.9.

²³⁴ Hazine Müsteşarlığı, *Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri*, HM Matbaası, Cilt III/1, Ankara, 2001, s.8.

- Dolaylı vergilerle ilgili olarak, özel iletişim ve özel işlem vergilerinin süresinin, özel işlem vergisinin oranının iki katına çıkarılarak, 2001-2002 yıllarını da kapsayacak şekilde uzatılması, telefon hizmetleri ve doğal gazdaki KDV oranlarının artırılması, motorlu taşıtlar üzerindeki vergi oranlarının ve düzeylerinin artırılması, diğer harçlarla beraber LPG kullanan araçlar üzerindeki vergilerin artırılması ve ATV'nin aylık artış oranının en az hedeflenen TÜFE'ye eşit olacak biçimde belirlenmesi,
- Vergi dışı gelirlerde ise eğitime katkı payının 2001-2002'ye uzatılması, İMKB ve diğer kurullardan alınan katkı paylarının yenilenmesi ve yurtiçi ve ithalat kredileri üzerindeki harçların da artırılması.

Dolaysız vergilerin ağırlığının dolaylı vergilere göre az da olsa daha fazla olduğu ve vergi gelirlerinin toplam kamu gelirlerinden aldığı payın % 82,4 olduğu 2000 yılında toplam kamu gelirleri 33.2 katrilyon TL olmuştur. Vergi gelirlerinin ardından sırasıyla V.D.N.G. lerin % 9,1, Ö. G. ve F. ların % 7,7 ve katma bütçeden elde edilen gelirler % 0,8 olarak gerçekleşmiştir. Kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı alınan önlemler sonucunda ilk defa % 30'lar seviyesine ulaşmıştır. Harcamalara karşılık gelen kamu gelirlerinin yetersiz olması nedeniyle 13,7 katrilyon TL bütçe açığı oluşmuştur. Ancak oluşan bütçe açığının GSMH'ya oranı 1999 yılına göre % 1'lik bir azalma kaydetmiş (GSMH'nın % 10,9'u) ayrıca SBD kapsamında performans kriteri olarak taahhüt edilen FDF rakamının GSMH'nın % 3,7'sini aştığı % 5,3 olarak gerçekleştiği bir yıl yaşanmıştır.

b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

2000 yılı itibariyle FDF'nin hedeflenenden yüksek çıkması, harcama kısıtıcı önlemlerin tam anlamıyla olmasa da çoğunlukla uygulanması ve kamu gelirlerinin yüksek düzeylerde olması nedenleriyle 1999 yılında KKBG'nin GSMH'ya oranının % 15,5 iken 2000 yılında % 11,8'e gerilemesine yol açmıştır. Böylece, kamunun borçlanma maliyetleri de 2000 yılı için azalmıştır.

İç borçlanmadaki gelişmeler Tablo-30'dan incelendiğinde, 2000 yılında iç borç stoku 36,4 katrilyon TL'ye yükselmiştir. Bu borç stokunun % 94,3'ü tahvil % 5,6'sı ise bonolardan kaynaklanmıştır. İç borçların GSMH'ya oranı % 28,9 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak, iç borçlanma belirli düzeylerde tutulmuş ve GSMH'nın % 30'nu aşması engellenmiştir. Uygulamaya konulan programla giderek büyüyen iç

borç stokunun ve artan iç borçlanmanın azaltılması, bu amaçla faiz hadlerinin aşağı çekilebilmesi gerekçesiyle dış borçlanmaya yönelik söz konusu olmuştur. Özellikle, para politikalarının dış borçlanmayı teşvik edici bir niteliğe sahip olduğu TCMB'nin NİV kaleminin sınırlandırılması, piyasanın fonlanmasının Net Dış Varlıklara bağlanması söz konusu olmuştur²³⁵.

Tablo-30: Kamu Borçlanmasının Gelişimi (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
İç Borç Stoku (Milyar TL)	36.420.620	122.157.260	149.869.691	194.386.700	214.277.534
- Tahvil (%)	94,3	83,6	75,2	86,9	85,9
- Bono (%)	5,6	16,4	24,8	13,1	14,1
- Avans (%)	---	---	---	---	---
- Kons.Borç. (%)	---	---	---	---	---
İç Borç/GSMH (%)	28,9	69,2	54,8	54,4	---
Dış Borç S.(Milyon dolar)	118.691	113.818	130.928	147.264	148.213
- Kısa Vadeli (%)	23,8	14,3	12,5	15,6	17,6
- Orta-Uzun Vadeli (%)	76,2	85,7	87,5	84,4	82,4
Kamu Dış B. S. (Milyon dolar)	61.237	69.927	84.268	91.824	70.130
Toplam Dış Borç/GSMH (%)	58,9	78,7	71,9	61,8	---
Kamu Dış B. S. / GSMH (%)	30,4	48,5	46,1	38,4	---

(1): Ocak-Eylül ayları itibariyle

KAYNAK: DPT, a.g.e., s.49 ve 85. ; HM, a.g.e., s.75. ; TC Maliye Bakanlığı, a.g.e., 2004. s.87 ve 88.

Böylece, 2000 yılında toplam dış borç stoku 118,6 milyar dolar, kamunun dış borç stoku ise 61,2 milyar dolara ulaşmıştır. Toplam dış borç stoku içerisinde kısa vadeli borçlanmanın oranı % 23,8 orta-uzun vadeli borçlanmanın oranı ise % 76,2 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, toplam dış borç stokunun GSMH'ya oranı %58,9 olurken kamu dış borç stokunun GSMH'ya oranı da % 30,4'e yükselmiştir.

D- Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

1. Kriz Sonrası Yaşanan Gelişmeler

Başlangıçta kamuoyu desteği güçlü olan 2000 İstikrar Programı birinci yılını doldurmadan Kasım 2000'de derin yara almış, Şubat 2001 krizinden sonra uygulamasına son verilmiştir. 2000 yılı sonu-2001 yılı başında büyük bir döviz talebi baskısı ve sorunlu bankacılık sektörüyle karşılaşmıştır. Üç kamu bankasının (Ziraat, Halk ve Emlak) görev zararları yaklaşık 25 milyar dolar olurken 27 Şubat 2001'de Ulusal Bank'a 15 Mart 2001'de de İktisat Bankasına el konulması ile birlikte TMSF'nun portföyündeki banka sayısı kapatılıp birleştirilenler dahil 13'e çıkmıştır. 21 Şubat 2001 tarihinde kur dalgalanmaya bırakılarak programın yürürlükten kalktığı açıkça ilan edilmiştir. Ancak, bu şekilde dalgalanmaya bırakılan döviz kuru belirlenme

²³⁵ Sönmez, a.g.m., s.353.

süreci en önemli fiyatın spekülasyona terk edilmiş olması sonucunu doğurmuştur. Spekülatif faaliyetlerin oluşturduğu döviz kuru şubat ayından itibaren bir dolar= 1.000.000 TL'in çok üzerine çıkmışken piyasada döviz işlem hacmi çok düşmüş ve yerleşikler arasında birçok işlemde bir dolar = 1.000.000 TL kurunun kullanıldığı ikinci bir kur piyasası oluşmuştur. 19 Şubat'taki siyasi gerilim öncesi 27,9 milyar dolar olan TCMB rezervleri de kurun dalgalanmaya bırakılmasından sonra 22,5 milyar dolara gerilemiştir²³⁶. Dalgalı kur sistemine geçilmesi sonucu dövizlerin TL karşısında değer kazanması ve ithalatın şok bir biçimde pahalılaşması sonucu, mart, nisan ve mayıs aylarında TEFİ sırasıyla % 10,1, % 14,4 ve % 6,3 ; TÜFE ise % 6,1, % 10,3 ve % 5,1 oranında yükselmiştir. Böyle bir durumda, Türkiye krizi atlatabilmek ve yaşanan güven bunalımını dış desteklerle ortadan kaldırmak amacıyla dönemin hükümeti tarafından ekonomiden sorumlu devlet bakanlığı görevine getirilmek üzere DB Başkan yardımcılarında Kemal Derviş Türkiye'ye çağırılmıştır. Benzer bir biçimde Arjantin'de olduğu gibi (bakan Cavallo) Kemal Derviş yeni programın yürütülebilmesi amacıyla uluslararası finansal kuruluşlar ile sıkı bir diyalogu gerçekleştirecek kişi olarak düşünüldüğü için ülkemize getirilmiştir. Böylece 22 Aralık 1999 tarihinde onaylanan SBD'ne 14 Nisan 2001 tarihinde açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ile devam edilmiştir.

2. GEGP ve Türkiye Ekonomisi

a. Programın Temel Özellikleri

14 Nisan ve 15 Mayıs 2001'de iki aşamalı olarak ayrıntılı önlemleri içeren ve kamuoyuna duyurulan GEGP'nin temel amacı, kur rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eş anlı olarak da bu duruma bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik alt yapıyı oluşturmak olarak belirlenmiştir. Ayrıca, GEGP bu temel amaç doğrultusunda belli başlı alt hedefler de benimsemiştir. Bu alt hedefler²³⁷:

- Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadeleyi kesintisiz ve kararlı bir biçimde sürdürmek,

²³⁶ Eroğlu v.d., a.g.e., s.214. ; Yentürk, a.g.e., s.70.

²³⁷ TCMB, **Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf>, (08.02.2002), s.12-13.

- Bankacılık sektöründe kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılandırılmayla birlikte bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı bir ilişki kurmak,
- Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak bir biçimde güçlendirmek,
- Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılmasını öngören ve enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikası sürdürmek,
- Bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların yasal alt yapısını oluşturmak.

GEGP'nin temel ve alt hedeflerinin yanında belirlenmiş makro ekonomik hedefleri de bulunmaktadır. Bu hedefler aşağıdaki biçimde 3 Mayıs 2002 tarihli niyet mektubunda sıralanmıştır²³⁸:

- GSMH'nin 2001 yılında % 3 küçülmesi ve 2002 yılında GSMH'nin % 5 seviyesinde büyüme kaydedeceği,
- TL'deki değer kaybına bağlı olarak yıllık TÜFE oranının % 52 olması hedefleneceği,
- Dış cari hesap dengesinin, Türk ürünlerinin artan rekabet gücü ve ekonomik faaliyetlerdeki daralma sonucunda, önemli ölçüde iyileşerek 2001 ve 2002 yıllarında genel olarak dengede olacağı.

Planlanan amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanıp uygulamaya konulan GEGP önlemlerine Kutu-9'da yer verilmiştir.

²³⁸ Hazine Müsteşarlığı, 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu, <http://www.treasury.gov.tr/standby/niyet_mektubu.pdf>, (02.03.2003), s. 3-4.

Kutu-9: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Önlemleri

<p>a. İç Ekonomik İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler</p> <p><i>i. Para politikasıyla ilgili kararlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Enflasyonla mücadelede aktif bir para politikası uygulanması ve şartlar sağlandığında enflasyon hedeflemesine geçilmesi,- Aktif para politikası uygulamasında etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak TCMB'na operasyonel bağımsızlık sağlayan yeni TCMB kanununun onaylanması,- Parasal büyüklüklerin kontrolüne devam edilmesi ve faiz oranlarının NİV ve Net Uluslararası Rezervler hedeflerinde etkinliğe sahip olması, 2001'in ikinci yarısından itibaren TCMB kısa vadeli faiz oranlarını temel politika aracı olarak kullanması, <p><i>ii. Maliye politikasıyla ilgili kararlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Kamu harcamalarının kısılmasına yönelik önlemlerin alınması,- Kamu gelirlerini artırmaya yönelik önlemlerin alınması, <p><i>iii. Gelirler politikasıyla ilgili kararlar</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Hedeflenen enflasyonla uyumlu olarak memur maaşlarının artırılması, kamu işçilerinin ücretleri kamu dengesi ve kamu kesimi çalışanları arasında ücret adaleti gözetilecek şekilde ayarlanması,- Düşük gelirli çiftçilerin doğrudan gelir desteği sistemi ile güçlendirilmesi ve kısa dönemde, devletin destekleme alım fiyatlarının kuruluşların finansman imkanları dikkate alınarak ve hedeflenen enflasyonu aşmayacak biçimde artırılması.	<p>b. Dış İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Önlemler</p> <ul style="list-style-type: none">- Dalgalı döviz kuru rejimine devam edilmesi.- Eximbank'ın kredi imkanlarının artırılması, ihracatta KDV ödemelerinin hızlandırılması ve bürokratik işlemlerin azaltılması,- Doğrudan yabancı sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak amacıyla Uluslararası Tahkim Kanununun çıkartılması, idari ve bürokratik engellerin kaldırılması. <p>c. Yapısal Reformlar</p> <ul style="list-style-type: none">- Mali sektörün yeniden yapılandırılması, devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması ile sosyal dayanışmanın güçlendirilmesine yönelik yasal düzenlemelere gidilmesi.
---	---

KAYNAK: GEGP ve 3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu.

Alınan önlemler sonucu IMF'den 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu ile 6,3 milyar SDR talep edilmiştir. 2002 yılına gelindiğinde 2000 istikrar programından önce imzalanan ve süresi dolan SBD'nin yerine geçmesi, Nisan 2001'de uygulamaya alınan güçlendirilmiş programın güven bunalımını aşma yolunda ilerlerken 11 Eylül olayının patlak vermesi ve bu olayın uygulamaya konulmuş olan GEGP'nin sektete uğratmaması amaçlarından ötürü Türkiye 2002-2004 yıllarında uygulanacak ekonomik istikrar programının desteklenmesini sağlayacak IMF ile yeni bir SBD'ni 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu ile talep etmiştir. Hazırlanan niyet mektubunda 2002-2004 dönemine ilişkin strateji şu biçimde oluşturulmuştur; "... Ödemeler dengesi ihtiyacımız ve güçlendirilmiş politikalarımız doğrultusunda Ocak 2002- Aralık 2004 dönemini

kapsayacak şekilde ve toplam 12,821.8 milyon SDR tutarında yeni bir SBD'nin onaylanması talep edilmektedir. Programımız, ekonomiyi olası krizlere karşı güvenceye almayı ve enflasyonist olmayan sürdürülebilir bir büyümenin temellerini atmayı hedeflemektedir...²³⁹” olarak belirlenmiştir. Verilen niyet mektubuyla GEGP'nin 11 Eylül sonrası oluşan olumsuz konjoktüre karşı direnmesi ve uygulamada engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik 04 Şubat 2002 tarihinde imzalanan SBD kapsamında IMF'den finansal destek sağlanmıştır. SBD'de yer alan önlemler Kutu-10'da bulunmaktadır.

Kutu-10: 04 Şubat 2002 Tarihli SBD Önlemleri

a. Maliye Politikası Önlemleri

- 2002 yılında GSMH'nin % 6,5'na karşılık gelen FDF elde edilmesi (ön koşul),
- Belirlenen mali hedefi (FDF) desteklemek amacıyla GSMH'nin yaklaşık % 2'sine denk gelen harcama kısıcı ve gelir artırıcı yeni önlemler alınarak uygulamaya konmuştur. Ön koşul olarak FDF'nin elde edilmesi için ek önlemlerin uygulanması (yapısal kriter).

b. Para Politikası Önlemleri

- Para politikasının enflasyonu 2002 sonuna kadar % 35'e düşürmesine yönelik uygulanması, parasal tabanında % 3 büyüme ve % 35'lik enflasyon hedefine paralel olarak % 40 büyümesinin hedeflenmesi,
- Uygulanan para politikasında ve enflasyonun kalıcı olarak düşürülmesinde temel unsur olan dalgalı kur rejiminin uygulanmasına devam edilmesi,
- Para piyasasının geliştirilmesine ve derinleştirilmesine, vadeli işlem piyasalarının geliştirilmesine yönelik önlemlerin alınması.

c. Yapısal Reformlar

- Bankacılık reformu,
- Kamu sektörü reformu,
- Özel sektörün rolünün artırılmasına yönelik reformların yapılması.

KAYNAK: 18 Ocak 2002 Tarihli Niyet Mektubu.

b. Finansal Kriz Sonrası Türkiye Ekonomisi

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmeye yönelik bir gayret içerisinde olmasıyla birlikte ekonomik büyüme ve kalkınma ile birlikte sık aralıklarla ekonomik krizler yaşadığı da bir gerçektir. Ülkemizin yaşadığı ekonomik krizler sonucu işsizlik artmakta ve ekonomik büyümenin seyri zaman zaman daralmalar yaşamaktadır. Türkiye'de makro ekonomik dengelerin bozularak ekonominin istikrarsız hale gelmesine yol açan iki önemli unsur bulunmaktadır. Bu unsurlar sırasıyla aşağıdaki biçimde açıklanabilir²⁴⁰:

²³⁹ Hazine Müsteşarlığı, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Politika Metinleri (Niyet Mektupları ve Ekonomik Kararlara İlişkin Mevzuat)**, HM Matbaası, Cilt II, Ankara, 2002, s.33.

²⁴⁰ A. Kemal Çelebi, “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlıktan Sürdürülebilir Büyümeye Geçişte IMF Politikalarının Etkinliği”, **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar**, Y.41, S.483, 2004, s.6.

- *Kamu kesimi açıkları*; 1970’li yıllardan itibaren konsolide bütçe açıkları kesintisiz bir biçimde devamlılık arz etmiştir.
- *Dış ticaret açıkları*; 1950’li yıllardan itibaren dış ticaret dengesi sürekli açık vermiştir. Süreklilik kazanan dış ticaret açıkları cari işlemler dengesini olumsuz yönde etkileyerek ekonomiyi dışa bağımlı hale getiren artan dış borç sorununun başlıca nedenlerinden olmuştur.

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, özellikle dış ticaret açığına bağlı ve fakat siyasal istikrarsızlıkların ve yanlış politika tercihlerinin de ağırlığını taşıdığı Türkiye’nin yaşadığı en ağır kriz olmuştur. Yaşanan ekonomik krizi gidermeye yönelik olarak uygulamaya konulan GEGP metninde Türkiye ekonomisinde 1990-1999 yılları arasında oluşan krizlerin başlıca nedenleri olan temel sorunlar şu biçimde açıklanır; “...Türk ekonomisi 1990’lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmaktadır. Yaşanan bu krizlerde dışsal etkenlerin de rolü olmakla birlikte krizlerin başlıca nedenleri sürdürülemez iç borç dinamiği ve başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemdeki sağlıksız yapının ve diğer yapısal sorunların kalıcı bir çözüme kavuşturulamamasıdır...²⁴¹” şeklinde belirlenmiştir. GEGP ile birlikte mevcut sorunları gidermeye yönelik sıkı maliye ve para politikası önlemleri ve çok sayıda koşulluluk içeren yapısal reformlar yürürlüğe girmiştir. GEGP sonrası ekonomide iç talebin keskin bir biçimde daralması, Temmuz 2001’de Bayındırbank, EGS Bank, Kentbank, Tarişbank ve Sitebank’a da TMSF tarafından el konulması ve bir dizi reform yasalarıyla dönem sona ermiştir. Tablo-28 incelendiğinde, 2001 yılı; GSMH’nın % 9,5 gibi oldukça yüksek bir oranda küçüldüğü ve yaklaşık 201 milyar dolardan 144 milyar dolara gerilediği, kişi başına düşen gelirin 2101 dolara indiği, TEFE’de % 88,6, TÜFE’de ise % 68,5’lik enflasyon oranına karşılık % 8,4 oranında yüksek boyutlu işsizliğin yaşandığı ancak cari işlemler dengesinin talep daralması, devalüasyon ve finansal destekler sonrası 3,3 milyar dolar fazla verdiği kayıp bir yıl olarak değerlendirilebilir. Şubat Krizi sektörler üzerindeki depresyonist etkilerin artmasına, döviz kurunun yükselmesine, reel faiz oranlarının yükselmesine, belirsizliklerin ve döviz gömüleme eğiliminin artmasına neden olmuştur. Ayrıca, GEGP çerçevesinde öngörülen reform önlemlerine karşı gösterilen ayak sürümeler IMF ile ilişkilerin takvime uygun bir şekilde yürütülmesini olumsuz yönde etkilediği için zaman zaman yaşanan krizi

²⁴¹ GEGP, s.1.

derinleştirmiştir²⁴². Dış dünyada ise 11 Eylül olayları sonrası yaşanan siyasi ve ekonomik çalkantıların ardından Ekim ayında ABD'nin Afganistan'a yönelik müdahalesi dış konjonktürün hassas dengeler üzerine kurulmasına neden olmuştur. 2002 yılına gelindiğinde daraltıcı ekonomi politikalarının desteklenmesi için gerekli olan finansal kaynağı sağlayamaya yönelik yeni bir SBD'ne gidilmiştir. Ancak burada belirtilmesi gereken husus 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'ye yapılan saldırı sonrası Türkiye'nin jeopolitik konumunun önem kazanması IMF'nin Türkiye'nin yeni bir SBD ile finansal destek talebine olumlu yanıt vermesine neden olmuştur. Şöyle ki, aşağı yukarı aynı finansal desteğe ihtiyacı olan ve ekonomik kriz yaşayan Arjantin IMF'den böyle bir taahhüt ya da destek alamamıştır. 2002 yılına yeni SBD ve GEGP'ni güçlendirmeye yönelik önlemlerle girilmiştir. Niyet mektuplarında taahhüt edilen yapısal reformlar koalisyon ortakları arasındaki anlaşmazlıktan kaynaklanan siyasi istikrarsızlıktan ötürü planladığı gibi yerine getirilememiştir. 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan erken genel seçimler sonrası Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi tarihinde tek başına idari kadrolara talip olan bir yönetim tekrardan seçilmiştir. 2002 yılında yaşanan bu olaylar sonrası GSMH'da yılsonunda % 7,8'lik büyüme, TEFE'de % 30,8, TÜFE'de % 29,7 enflasyon oranı ve % 10,3'lük bir önceki yıldan daha yüksek oranlı işsizlik yaşanmıştır. 2001 yılında finansal sektördeki çöküntü ekonominin krizden hızla çıkmasını ve etkili büyümenin sağlanmasını yavaşlattığı 2002 yılındaki temel ekonomik göstergelerden anlaşılmaktadır. Yeni hükümetin iktidara gelmesiyle birlikte ekonomik programın işlerliği istikrara kavuşturulmaya başlanmıştır. 2003 yılında uygulanan istikrar programından taviz verilmemesi sonucu enflasyonla mücadele de oldukça önemli mesafeler alınmıştır. Yapılan reformlar, düzenlemeler ve uygulamalar sonucunda 2003 yılında % 5,8'lik büyüme ile GSMH yaklaşık 239 milyar dolar, cari açık 6,9 milyar dolar, TEFE'de % 13,9, TÜFE'de % 18,4'lük tarihi enflasyon oranları ve % 10,5'lik yüksek bir işsizlik gerçekleşmiştir. Beklenin altında bir büyümenin gerçekleştiği 2003 yılı temel ekonomik göstergelerine göre toparlanma yılı sayılabilir. Özellikle enflasyon oranları son 30 yılın en düşük rakamları olmasına karşın işsizliğin oldukça yüksek gerçekleştiği bir yıl da olmuştur. 2004 yılına gelindiğinde siyasi istikrarla birlikte sağlamlaştırılmaya çalışılan ekonomik istikrara dış ilişkilerimiz de katkıda bulunmaktadır. AB tam üyeliği müzakerelerinin gündemde olduğu 2004 yılında

²⁴² Parasız, a.g.e., 2004, s.604.

ekonomik göstergelerde de iyileşmeler Ocak-Eylül ayları itibariyle gözlemlenmektedir. İlk dokuz aylık GSMH yaklaşık 124 milyar dolar, büyüme oranı % 13,5, cari işlemler dengesi 9,8 milyar dolar açık, TEFE % 9,3, TÜFE % 4,8 enflasyon ve % 9,3 işsizlik yaşanmıştır. Türkiye'nin cari açığı potansiyel kriz yaşanabileceği kuşkusunun da yaşanmış krizlere dayanarak canlılığını koruduğu bir gerçektir. Oluşan cari açığın temelinde geçmiş krizlerde olduğu gibi ağırlıklı bir tüketim patlaması sonucu artan ithalat hacmi değil yatırıma dönük alımları içeren ithalat hacminin yer alması ve serbest kur rejiminin uygulanmasına karşın yine de bu açığın Türkiye gibi ekonomilerde dikkatli bir biçimde takip edilmesi gereklidir. Aksi halde uzun yıllardan beri mücadelesi verilen ekonomik istikrarı sağlama konusunda yeniden başlanılan noktaya da dönme riski mevcuttur. Sonuç olarak, Türkiye'de siyasi istikrarın ekonomik istikrar açısından ne denli önemli olduğunu 2003 ve 2004 yılları arasındaki gelişmeler göstermiştir. 2003 ve 2004 yıllarında ekonomik karar alma mekanizmalarının tereddüt yaşamaması ve kurumlararası koordinasyonun sağlanmış olması geçmiş dönemdeki gelişmelerden farklı olarak ekonomide olumlu sayılan kazanımlara yol açmıştır. Özellikle, enflasyonla mücadelede çok gayretli bir kamu mali yönetiminin ileriye dönük beklentileri olumluya çevirdiği bir gerçektir. Toparlanma yıllarının başlangıcı olan 2003 ve ardından 2004'teki kazanımlar ile birlikte hali hazırda mevcut ekonomik sorunların (yüksek bir toplam borç stoku, düşük enflasyon ve büyümenin ortaya çıkmasına karşın hala yüksek işsizlik oranının gerçekleşmesi) varlığının da devam ettiğinin unutulmaması gerekmektedir. Bu sorunlarda Türk ekonomisinin iç ve dış dengesini günümüzde tam anlamıyla sağlamasını da engellemeye devam ettiği de bir gerçektir.

3. Maliye Politikası Alanındaki Gelişmeler (2001-2004)

2001 yılında yaşanan Şubat krizinden sonra uygulamaya konulan GEGP ve daha sonra da bu programı güçlendirmeye yönelik olarak imzalanan 04 Şubat 2002 tarihli SBD açısından 2001-2004 yılları arasında maliye politikasının gelişimi incelenmiştir.

a. Kamu Harcamalarının ve Gelirlerinin Gelişimi

GEGP ile birlikte uygulanması düşünülen maliye politikası önlemlerinin başında GSMH'nın 2001'de % 5,5'lik FDF'nin elde edilmesi gelmektedir. FDF elde edilmesi kamu harcamalarında tasarrufun sağlandığını ve kamu borç stokunun azaltılmasına yönelik gayretlerin artırıldığını gösterir. Bu temel hedef doğrultusunda Kutu-11'de harcama ve gelir önlemlerine yer verilmiştir.

Kutu-11: Kamu Harcamalarına ve Gelirlerine Yönelik Önlemler

Kamu Harcamalarına Yönelik Önlemler	Kamu Gelirlerine Yönelik Önlemler
<ul style="list-style-type: none">• Faiz dışı harcamalardaki nominal artışın GSMH'nin nominal artışının altında tutularak 2001 yılında bir önceki yıla kıyasla % 9 oranında reel bir azalma sağlanması,• Kamu harcamaları disiplin altına alınarak azami tasarruf sağlanmasına yönelik olarak "Kamu Tasarruf Genelgesi"nin hazırlanıp uygulanması ve Maliye Bakanlığı'nın uygun gördüğü ödenek kalemlerinde blokaj uygulaması,• Diğer cari, yatırım ve bazı transfer harcamalarındaki artış kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nin % 1,5'i kadar tasarrufun sağlanması,• Bütçenin diğer cari transferler kaleminde yapılacak kesintiler ile GSMH'nin % 0,3'ü oranında tasarruf sağlanması,• Kamu bankalarının faiz farkı ödemelerini karşılamak üzere bütçeye GSMH'nin % 0,2'si oranında ödenek konması ve bu ödeneğin aşımına yol açacak yükümlülükler izin verilmemesi,• Sağlık, eğitim ve güvenlik hizmetleri hariç kamuda yeni personel alımının sadece olağanüstü ve kuruluşların etkinliği açısından mutlaka gerekli durumlarda yapılması ve memur sayısında artışın engellenmesi,• Ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış taleplerinin dikkate alınmaması,• Çok zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmaması ve yıllara yayılı ihalelere gidilmemesi,• Gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil kaynağı olmayan harcama arttırıcı önerilerin yapılmaması,• KİT'lerin etkin çalışmalarına yönelik düzenlemelere gidilmesi,• Tarımsal destekleme fiyatlarının öngörülen enflasyonu aşmayacak biçimde artırılması ve kuruluşların finansman imkanlarının dikkate alınarak miktar kısıtlamasına gidilmesi,• Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamalarının disiplin altına alınması,• Kamuda taşıt alımının sınırlandırılması ve Taşıt Kanununun etkin bir biçimde uygulanması.	<ul style="list-style-type: none">• Vergi gelirlerinin artırılmasına yönelik olarak 2000'in sonundaki önlemlere uyulmasının devamının sağlanması,• Akaryakıttaki otomatik fiyatlandırma mekanizmasına devam edilmesi ve ATV'nin en az hedeflenen enflasyon ölçüsünde ayarlanması,• Başta enerji ve petrol sektörü olmak üzere ithale dayalı ürünlerin fiyatlarının değişimleri kurdaki değişiklikleri, artan maliyetleri ve ekonomik gerçekleri yansıtacak biçimde geçiktirilmeden uygulanması,• Vergi tabanının yaygınlaştırılması amacıyla vergi kimlik numarası kullanımının genişletilmesi,• Vergi kayıp ve kaçığının en aza indirilmesi amacıyla vergi denetimlerinin artırılması,• Vergi tahsilatının artırılması için vergi gecikme faiz ve cezalarının enflasyonla uyumlu bir biçimde artırılması,• Bireysel yatırımcıların kamu kağıtlarından elde ettikleri gelirlerin beyanname dışı tutulması suretiyle kamu kağıtlarına olan bireysel talebin artırılması.

KAYNAK: GEGP, s.26-28.

Alınan bu sıkı önlemlere ek olarak GEGP’nda dört ana alanda 15 yasal düzenlemenin bir an önce yapılması taahhüdünde de bulunulmuştur. Bu 15 yasal düzenleme içinde bütçe kanunundaki değişiklikler, görev zararlarını kaldıran kararname ve kanun, borçlanma kanunu, kamulaştırma kanunu, 15 bütçe ve iki bütçe dışı fonun kapatılması hakkındaki kanun ve kamu ihale kanunu ile devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesine yönelik yapısal reformlar olarak hazırlanmıştır. 2001–2004 yılları arasında anılan tüm yapısal reformlar kanunlaşmıştır. Özellikle, Kamu Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu’nun (KMYİKK) 2004 yılında yürürlüğe girmesi kamu mali sisteminin baştan aşağı yenilenmesi olarak değerlendirilmektedir. Vergileme ile ilgili olarak da dolaylı vergilerde etkinliği sağlamaya ve sistemi basitleştirmeye yönelik olarak 01.08.2002 tarihinden itibaren aralarında ATV, ek vergi ve Taşıt Alım Vergisi gibi önemli vergi unsurlarının da yer aldığı 16 adet vergi, harç, fon ve pay yürürlükten kaldırılmış ve bunların yerine “Özel Tüketim Vergisi” alınmaya başlanmıştır. Ayrıca, 27.02.2003 tarihinde 4811 sayılı “Vergi Barışı Kanunu”nun yürürlüğe sokulmasıyla birlikte amaçlanan kesinleşmiş, yani borç haline gelmiş, kamu mali yönetimi açısından, tahsili gereken borç stokunu eritmek, vergi dairesine borcu bulunanlar açısından da bu borç yükünden makul seviyede kurtulmasına imkân verilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla hazırlanan kanun doğrultusunda amme alacaklarının tahsili hızlandırılarak kamu gelirlerinin artırılması hedeflenmektedir.

Yapılan tüm bu düzenlemeler, önlemler ve yapısal reformlar sürecinde maliye politikasının rakamsal bazlı gelişimini Tablo-29’den takip etmek gerekirse, 2001 yılında konsolide bütçe harcamaları yaşanan krizin de etkisiyle bir önceki döneme göre yaklaşık % 72 oranında artarak 81,1 katrilyon TL olmuştur. Harcamalar içerisinde cari harcamalar % 25,1, yatırım harcamaları % 5,9 ve transfer harcamaları % 69 olarak gerçekleşmiştir. Transfer harcamaları içerisinde yer alan faiz ödemelerinin payı bir önceki döneme göre artarak harcamaların % 50,6’sı olmuştur. Harcamaların GSMH’ya olan oranının % 46’ya ulaşması kamunun ekonomi üzerindeki ağırlığını göstermesi açısından önemlidir. 2001 yılı itibariyle kamu gelirleri incelendiğinde, 51,3 katrilyon TL’lik kamu gelirlerinin sadece % 77,4’ü vergi gelirlerine ait bir paydır. Bu payın içerisinde dolaylı vergilerin dolaysız vergilere karşı üstünlüğü ele alınan yıldan itibaren dönem sonuna kadar devam eden bir özellik haline gelmiştir. Kamu gelirleri içerisinde

V.D.N.G.lerin payı % 14,5, Ö.G. F. ların payı % 7 ve katma bütçenin payı % 1,2 olmuştur. Kamu gelirlerinin GSMH'ya olan oranının % 29,01 olması nedeniyle bütçe açığının GSMH'ya oranı da bir önceki yıla göre artış göstererek % 16,9'a karşılık gelen 29,8 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında GSMH'nın % 5,5'ine karşılık gelen bir FDF hedefi aşılarak 11,2 katrilyon TL olan % 6,5 oranı elde edilmiştir. 2002 yılında, maliye politikasının temel hedefi önemli oranda FDF (yaklaşık GSMH'nın % 6,5'i) elde edilerek kamu borç stokunun sürdürülebilirliğini sağlamak olmuş ve bu amaçla gelir artırıcı ve harcama disiplinini sağlayıcı önlemlere ve düzenlemelere devam edilmiştir. Konsolide bütçe harcamaları önceki yıla göre yaklaşık % 40'lar civarında artış göstererek 117,2 katrilyon TL olarak gerçekleşmiş, cari harcamalar % 26,1, yatırım harcamaları % 7,2 ve transfer harcamalarının payı ise % 66,7 olarak gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içerisinde faiz ödemelerinin payı % 44,2'ye gerilerken sosyal güvenlik transferlerinin payı % 9,6'ya yükselmiştir. Harcamaların GSMH'ya oranı % 42,87 olmuştur. Kamu gelirleri 2002 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık % 47 oranında artış göstererek 75,5 katrilyon TL'ye yükselmiştir. vergi gelirlerinin kamu gelirleri içerisindeki payı % 79 olurken bu payın içerisinde yer alan dolaylı vergilerin payı % 52,4 dolaysız vergilerin ise % 26,6 olarak gerçekleşmiştir. V. D. N. G. lerin kamu gelirlerinden aldıkları pay %14,4, fonların tasfiye edilerek bütçe içerisine alınması suretiyle kapatılmasının etkisiyle Ö. G. ve F. ların kamu gelirlerinden aldığı pay % 5,3, katma bütçeden elde edilen gelirlerin payı da % 1,3 gibi düşük bir oran da gerçekleşmiştir. Kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı % 27,62 olmuştur. 2002 yılı, bütçe açığının 41,6 katrilyon TL (yaklaşık olarak GSMH'nın % 15,2'si kadar) gerçekleştiği bir yıl olmuştur. Mali disiplinin sağlanmasına özen gösterilmeye çalışılmasına rağmen yılın ikinci yarısından itibaren yaşanan belirsizlik ve erken seçim ortamı kamu mali dengesini olumsuz etkilemiş hedeflenen % 6,5'lik FDF rakamının tutturulamayarak mevcut rakam GSMH'nın % 3,7'sine karşılık gelen 10,1 katrilyon TL'de kalmıştır. 3 Kasım seçimleri dolayısıyla 2003 yılı bütçesi zamanında yürürlüğe girememiş ve yılın ilk üç ayında geçici bütçe uygulamasına gidilmiştir. Mali disiplinin sağlanmasını ve kamu borç stokunun sürdürülebilmesini ve azaltılabilmesini öngören 2003 Mali Yılı Bütçesi 31 Mart 2003'de yürürlüğe girebilmiştir. Buna göre 2003 yılında konsolide bütçe harcamaları 140,4 katrilyon TL olurken, cari harcamaların payı % 27,4 (personel harcamaları % 21,5 ve diğer cariler % 5,9), yatırım harcamalarının payı % 5,9 ve

transfer harcamalarının payı % 67,5 (faiz ödemeleri % 41,7 ve sosyal güvenlik transferleri % 11,3) olmuştur. Bütçede faiz ödemeleri artışının yanında sosyal güvenlik transferlerinin payı da artış göstermesi dikkat çekici bir unsur ortaya çıkarmaktadır. Bu unsur ise her geçen yıl sosyal güvenlik kurumlarının ve sisteminin açıklarının arttığıdır. Anılan dönemde, GSMH'nin % 39,4'üne karşılık gelen toplam harcama rakamı da gerçekleşmiştir. Kamu gelirleri değerlendirildiğinde, bütçe gelirleri 100,2 katrilyon TL olurken, vergi gelirlerinin aldığı pay % 84,1 (dolaysız vergiler % 31,9 ve dolaylı vergiler % 52,2), TCMB safi hasılatının önceki yıla göre 3 katrilyon TL düşmesiyle V. D. N. G. payı % 10,1 olarak gerçekleşmişken, Ö. G. ve F. payı % 4, katma bütçe gelirleri ise toplam kamu gelirlerinin % 1,6'sı oranında gerçekleşmiştir. Kamu gelirlerinin GSMH'ya olan oranı % 28,1 iken bütçe açığının GSMH'ya oranı alınan sıkı önlemlerin uygulanmasının da etkisiyle GSMH'nın % 11'i (40,2 katrilyon TL) olarak gerçekleşirken FDF yeniden yükselerek GSMH'nın % 5,2'si (18,3 katrilyon TL) olmuştur. 2004'de de maliye politikası alanında belirlenen FDF hedefi doğrultusunda harcama kısıcı ve gelir artırıcı önlemlere istikrar programı ve SBD'si kapsamında devam edilmektedir. Ocak-Eylül ayları gerçekleşmelerine göre, konsolide bütçe harcamaları 108,9 katrilyon TL olurken, cari harcamaların payı % 27,2 (personel harcamaları % 23,7 ve diğer cariler % 3,5), yatırım harcamaları % 2,7 ve transfer harcamaları payı % 70,1 (faiz ödemeleri % 41,5 ve sosyal güvenlik transferleri % 13,2) olmuştur. Kamu harcamalarının GSMH'ya olan oranının gerçekleşme tahmini % 36,1'dir. Aynı aylara ait kamu gelirleri toplamı 87,8 katrilyon TL olurken, vergi gelirlerinin payı % 82,8 (dolaysız vergiler % 30,5 ve dolaylı vergiler % 52,3), V. D. N. G. lerin payı % 12,9, Ö. G. ve F. ların payı % 2,5 ve katma bütçenin payı % 1,8 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Kamu gelirlerinin GSMH'ya olan oranı da % 28,1 iken, dokuz aylık gerçekleşmeler sonucu bütçe açığının GSMH'ya oranı % 8 (yaklaşık 21 katrilyon TL) olmuştur. Dikkat edilecek olursa, harcamalarda özellikle yatırım harcamalarının konsolide bütçeden aldığı pay oldukça düşük gerçekleşmiştir. Bütçenin başta bu kaleminde ve diğer kalemlerinde sağlanmaya çalışılan tasarruf sonucunda FDF rakamı da % 5,8 gibi yüksek bir oranda elde edilmiştir. Yıl sonunda hedef olarak belirlenen % 6,5'lik FDF'nin elde edileceği tahminlerini mevcut gerçekleşmeler doğrulamaktadır. 2004 yılı itibariyle harcamalarda disiplinin sağlanması ve gelirlerin

artırılmasında oldukça fazla çaba harcanmakta olduğunu dokuz aylık performans göstermektedir.

b. Kamu Borçlanmasının Gelişimi

2001 yılında yaşanan kriz sonrasında KKBG'nin yıl sonu itibariyle GSMH'nin % 16,9'una çıkması kamunun finansman ihtiyacının karşılanmasına yönelik borç stokundaki artışı gösteren bir unsur halini almıştır. 2002 yılında tam anlamıyla sağlanamayan kamu harcama disiplini ve tutturulamayan hedef FDF rakamına rağmen KKBG'nin GSMH'ya olan oranı bir önceki yıla göre düşük ancak % 12,8 gibi oldukça yüksek bir seviyede gerçekleşmiştir. 2003 yılında uygulanmakta olan sıkı maliye politikası önlemleri sonucu elde edilen yüksek FDF (GSMH'nin % 5,2'si) KKBG'ni GSMH'nin % 9,4'üne geriletirken 2004 yılının ilk dokuz ayında bu oran % 5,9'a karşılık düşük bir seviyeye kadar indirilebilmiştir.

Kamunun iç ve dış borç gelişimine geçmeden önce GEGP'nda yer alan "*Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi*" alanındaki yapısal reformlar bünyesinde 09.04.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununa değinilmesi gerekmektedir. 4749 sayılı kanunun amacı birinci maddesinde şu biçimde açıklanmaktadır; "...Ülkenin kalkınma hedeflerini dikkate alarak piyasalarda güven ve istikrarı koruyarak ve makro ekonomik dengeleri gözeterek, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe almasına, borç ve hibe vermesine, nakit yönetiminin maliye ve para politikaları ile koordineli bir biçimde yürütülmesine, verilecek garantilerin, bu borçlanma ve garantilerden doğan finansal alacaklar ile devlet iç ve dış borcunun etkin bir biçimde yönetimine ve izlenmesine, Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüğün geri ödenmesi, ilgili bütçe hesaplarına kaydedilmesi ve raporlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir...²⁴³". Böylece, uluslararası uygulamalara paralel olarak, bu kanun ile çeşitli birimlere dağılmış bulunan tüm kamunun genel borç stratejisini oluşturma sorumluluğunun tek elde toplanması, risk yönetiminin değerlendirilmesinin yapılması ve iç ve dış borç portföylerinin daha iyi bir işbirliğiyle yürütülmesinin sağlanmasında bir birimin HM altında kurulması öngörülmüştür. Ayrıca, 2003 yılı nisan ayından itibaren borç yönetimi işlemlerinin şeffaflığının ve kamu yükümlülük portföyü yönetimine ilişkin kamuoyu bilincinin

²⁴³ HM, a.g.e., 2002, s.175.

artırılmasına yönelik üçer aylık Borç Yönetimi Raporları hazırlanmakta, HM'nin resmi internet sitesinde açıklanmakta ve TBMM'de sunulmaktadır.

İç borçlanmadaki gelişmeler Tablo-30'dan incelendiğinde, 2001 yılında iç borç stoku bir önceki yıla göre yaklaşık % 236 oranında artarak 122.1 katrilyon TL olmuştur. Yüksek bir artışın nedeni ise 2001 Şubat krizinden sonra kamu bankalarının görev zararları ile TMSF'ye devredilen bankaların zararlarının DİBS'leriyle karşılanması zorunluluğunun yanında dış konjonktürdeki gelişmeler (Arjantin'de süren ekonomik kriz) dış piyasalardan borçlanma imkanlarını kısıtlamış ve bu durum artan borçlanma gereksiniminin iç piyasadan karşılanma zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Ayrıca, artan belirsizlik ortamının da etkisiyle vade yapısının kısalması ve faiz oranlarının yükselmesi borçlanma maliyetinin artmasına ve ilave borçlanma ihtiyacının doğmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler sonrası iç borç stokunun % 83,6'lık kısmı tahvillerin % 16,4'lük kısmı ise bonoların birleşiminden oluşmuştur. İç borç stokunun 2000'de GSMH'ya oranı % 28,9 iken 2001 yılında olağanüstü artış sonrası bu oran % 69,2'ye yükselmiştir. 2002 yılında iç borç stoku % 22 civarında artarak 149.8 katrilyon TL'ye yükselirken, toplam iç borç stoku içerisinde tahvillerin payı % 75,2 ve bonoların payı % 24,8, iç borçların GSMH'ya olan oranı ise % 54,8'e gerilmesine rağmen belirsizlik ortamı kısa vadeli borç stokunun bir önceki yıla göre yükselmesine neden olmuştur. 2003 yılında iç borç stoku 194.3 katrilyon TL, siyasi yönetimin tek partili olmasından ve kararlılıkla uygulanan istikrar programı önlemlerinden kaynaklanan güven ortamıyla birlikte borçlanmanın vade yapısı da değişmiştir. Tahvillerin borç stoku içerisindeki payı % 86,9'a yükselirken bonoların payı % 13,1'e gerilemiş ve iç borçların GSMH'ya oranı da bir önceki yıldaki seviyeye yakın bir seviye olan % 54,4 olarak gerçekleşmiştir. Ocak-Eylül ayı itibariyle 2004 yılındaki iç borç stoku 214.2 katrilyon TL, tahvillerin payı % 85,9 iken bonoların payı ise % 14,1 olarak gerçekleşmiştir.

Dış borç stoku dönem itibariyle değerlendirildiğinde, bir önceki yıla göre 2001 yılında toplam dış borç stoku 113.8 milyar dolara gerilerken, kamunun dış borç stoku da 69.9 milyar dolara yükselmiştir. Vadeleri bakımından bir önceki yıla göre toplam dış borç stokunun kısa vadeli borçların payı % 14,3'e gerilerken orta-uzun vadeli borçların payı % 85,7'ye yükselmiştir. Toplam dış borç stok miktarı GSMH'nın % 78,7'sine karşılık gelirken kamunun aldığı pay % 48,5 olarak hesaplanmıştır. 2002 yılında toplam dış borç stoku 130.9 milyar dolara kamunun dış borç stoku ise 84,2 milyar dolara

yükselirken borç stokunun % 12,5'i kısa vadeli % 87,5'i de orta-uzun vadeli borçlardan oluşmuştur. 2003 yılı toplam dış borç stoku 147.2 milyar dolara kamunun borç stoku 91,8 milyar dolara çıkarken, toplam borçların % 15,6'sı kısa vadeli ve % 84,4'ü uzun vadeli olarak gerçekleşmiştir. Kamunun dış borç stokunun toplam dış borç stokunda olduğu gibi 2002 yılından itibaren GSMH'ya olan oranının azaldığını görmek mümkündür. Anılan dönemde, toplam borç stoku GSMH'nın % 61,8'ine kamu borç stokunun GSMH'ya olan oranı ise % 38,4'e gerilemiştir. 2004 Haziran ayına kadar gerçekleşen veriler ışığında toplam dış borç stoku 148.2 milyar kamunun dış borç stoku ise 70.1 milyar dolar olmuştur.

Özetle, Türkiye iç ve dış borçlanmanın gelişimi açısından 2001 yılında özellikle iç borçların olağanüstü artışı sonucu yüksek borçlu ülkeler arasına girmiştir. Son iki yılda kamu mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamalarla birlikte kamu borç stokunun yüksek riskliliğinin azaltılmaya başlandığını da oluşan rakamlardan takip etmek mümkündür.



III- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamunun başlıca ekonomik amaçları genel fiyatlar, istihdam ve üretim düzeylerinde, ödemeler dengesinde istikrarı sağlamak ve gelir ve servet dağılımını dengeli biçimde düzenlemektir. Tüm bu amaçların bir arada olduğu duruma ise ekonomik istikrar adı verilmektedir. Ekonomik istikrarın bozulmasına neden olan iç ve dış dengesizlik hallerinin varlığında ülkelerin katlanmak zorunda oldukları ekonomik krizlerin yıkıcı etkileri, farklı boyutlarda olmasıyla birlikte toplumun tümünü hem siyasi hem de sosyo-ekonomik açıdan geçmişte ve günümüzde olduğu gibi gelecekte de etkilemeye devam edecektir. Bretton Woods Konferansı sonrası işlevsel hale gelen IMF, ekonomik krizle karşılaşan ülkelere, ki bu tür ülkeler ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerdir, birinci elden istikrar programlarıyla çözüm arayışı içerisinde olan en etkili ve büyük uluslar üstü örgütlerden biridir. IMF'ye küresel ekonomide biçilen rol; makro ekonomik performansın, makro ekonomik ve finansal sektör politikalarının, fiyat istikrarının sağlanmasında, ödemeler bilançosunun güçlendirilmesinde ve ihtiyaç duyan ülkelere kredi sağlanmasında etkinliğe sahip olmasıdır.

1980 sonrası mali piyasaların serbestleşmeye geçişi ile birlikte ekonomik krizler yaşayan ve bu krizlerin etkisinden çok kısa sürelerde kurtulamayan gelişmekte olan ülkelere ekonomik kaynak desteğinde bulunan IMF'ye, IMF destekli istikrar programlarına ve bu programların araçlarının temel özelliklerine ve IMF programları uygulayan Latin Amerika ülkelerine (Meksika ve Arjantin) ve Asya ülkelerine (Endonezya ve Güney Kore) çalışmanın birinci bölümünde yer verilmiştir. Son yıllarda IMF'nin küresel krizlerin yaşandığı dönemlerde bu krizlerle mücadelede aktif rol üstlendiği ele alınan kriz ekonomilerinden anlaşılmaktadır. 1990 sonrası finansal serbestleşmenin hız kazandığı dönemde, alt yapı eksikliklerine rağmen gelişmekte olan ülkeler spekülasyon nitelikli sermaye hareketlerine yoğun bir biçimde maruz kalmışlardır. Söz konusu alt yapı eksiklikleri finans ve bankacılık alanında ağır krizlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Aynı dönemde, ödemeler bilançosundan kaynaklanan krizler de finansal krizlerle iç içe yaşanmıştır. Yaşanan ekonomik krizlerden kurtulmak amacıyla pek çok ülke IMF'ye ve IMF tarafından hazırlanan ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik istikrar programlarına yönelmiştir. IMF kaynaklarından yararlanmak isteyen kriz ekonomileri döviz kurunu dalgalandırma ile reel devalüasyon, faiz oranlarını yükseltme, kamu harcamalarında kesintiye gitme ve kamu gelirlerini artırma

gibi önlemlerin yanında hızlı özelleştirme ile banka operasyonlarını içeren IMF tipi istikrar programlarını uygulamışlardır.

Heterodoks ve ortodoks istikrar programları özelliklerini içeren IMF tipi istikrar programlarının ya krize girmeden önce ya da krizden kurtulmak amacıyla ele alınan ülkelerde uygulandığını ve ekonomik istikrarın bu ülkelerde tam anlamıyla sağlanamadığını görmek mümkündür. 1990 sonrası yaşanan ve incelenen krizler sonrası IMF'ye yönelik en büyük eleştiri kriz ekonomilerini kurtarma operasyonlarının aslında bu ülkelerin uluslararası kredi veren bankalar ve mali kurumlara dönük borç servisi yükümlülüklerini yerine getirmekten ibaret olduğu yolundadır. Bir diğer eleştiri ise, IMF'nin krize giren ülkelerin temel karakteristik özelliklerini göz ardı ederek her ülkeye aynı niteliklere sahip istikrar programları önerisinde bulunmasıdır. Bu eleştirinin temel dayanağı, Asya Krizi'dir. Eleştirilerin merkezinde IMF'nin sorunu yanlış anladığı hususu bulunmaktadır. IMF'nin Latin Amerika'daki krizleri kontrol altına alırken uygulamaya koyduğu politika araçlarının, Asya Krizi'ni engellemeye yönelik olarak da kullanılmasında diretmesi (daraltıcı para ve maliye politikalarının uygulamaya konulması) durgunluk içerisinde olan Asya'nın ekonomik daralmasının daha da şiddetli olmasına neden olmuştur. Böylece, IMF'nin ülkelerin dış borç ödeme güçlerinin devamını hedefleyen ekonomik reform ve istikrar programları, ülkeleri ağır bir ekonomik durgunluğa sürüklediği gerekçesiyle yoğun bir biçimde eleştirilmiştir. Latin Amerika ve Asya Krizleriyle birlikte IMF, ülkeler nezdinde sorgulanmaya başlanmış ve uygulanmasını zorunlu kıldığı tek tip istikrar programları nedeniyle itibarını kaybetmeye başlamış bir uluslar üstü kuruluş olarak gelişmekte olan ülkeler ve bu ülkelerin vatandaşlarınca değerlendirilmektedir. Gelecek dönemlerde, IMF'nin küresel ekonomide kabul gören konumuna tekrar sahip olması için ekonomik istikrarsızlıkların küresel krizlere dönüşmesini engelleyebilecek yeni oluşum ve dönüşümlere esnek bakmasının ve tek tip sorun giderme yöntemlerinden farklı olarak alternatif çözüm yollarının hızlı ve rasyonel bir biçimde aranmasının zorunluluğu doğrultusunda yeniden yapılanması göz ardı edilemez bir gerçektir. Aksi halde, IMF, ülke ekonomilerinin daha derin krizler yaşamalarına, yoksulluğun dünya çapında yoğunlaşmasına, kalkınma ve büyümenin tek elde toplanmasına (sadece gelişmiş ülkeler merkezli olmasına) ve ekonomik krizin bunalıma dönüşmesine yardımcı olan bir organizasyon olmaktan ileri gidemeyecektir.

IMF destekli istikrar programlarının siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan ülkemiz için de önemli bir yeri vardır. Resmi katılımın 1947 yılında gerçekleştiği ve fakat fiili anlamda Türkiye-IMF ilişkilerinin 1958 devalüasyonu sonrası imzalanan SBD ile desteklenen istikrar programı ile başlayan ve 46 yıllık dönemde inişli-çıkışlı devreler yaşayan ilişkilerin ağırlık noktası, 1980 sonrası uygulamaya konulan istikrar programları sonrası maliye politikası alanındaki gelişmeler olmasına rağmen, fiili katılım sonrası dönemdeki maliye politikası alanındaki gelişmeleri içeren bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Türkiye, bozulan ekonomik istikrarın yeniden sağlanabilmesi amacıyla IMF ile 1958-2004 yıl sonu itibariyle toplam 19 SBD yapmıştır. 1980 öncesi dönemde Türkiye 1958, 1970, 1978 ve 1979 yıllarında SBD'leriyle birlikte IMF destekli istikrar programlarını uygulamaya koymuştur. Ele alınan dönemler itibariyle ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesine yönelik uygulamaya konulan ve temel amaçları hem iç hem de dış dengesizlikleri ortadan kaldırmak olan istikrar programları önlemlerinin özellikle maliye politikası uygulamalarından beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Sürekli artan bütçe açıklarının azaltılması, kamu gelirlerinin artırılması ve borçlanmanın belli düzeylerde tutulabilmesi, genişletici maliye politikası uygulamalarına ağırlık verilmesi, siyasi ve sosyal istikrarsızlıkların oluşması, dengesiz GSMH büyüme hızlarının gerçekleşmesi ile ekonomik ve siyasi dış dengesizliklerin ortaya çıkması sonucu Türkiye hedeflenen ekonomik istikrarı 1980 öncesi incelenen herhangi bir istikrar programı sonrası sağlayamamıştır. Çalışmanın odak noktasında yer alan 1980 sonrası dönemde ise Türkiye, 1980, 1994, 2000 ve 2001 yıllarında SBD'leri ile güçlendirilmiş istikrar programlarını uygulamaya koymuştur. 24 Ocak 1980 tarihli istikrar programı Türk ekonomisi açısından bir dönüm noktasıdır. Alınan kararlar ile birlikte içe dönük ve ithal ikameci büyüme stratejisinden dışa dönük büyüme stratejisine ve serbest piyasa ekonomisine geçişin ilk adımları atılmıştır. Bu dönemden itibaren uygulanan son istikrar programı da dahil olmak üzere Türkiye'nin karşılaştığı temel sorunların bütçe açıkları ile dış açıklar olduğu ve bu sorunların giderilmesine yönelik pek çok önlemlerin, kararların, reformların ve düzenlemelerin yapıldığı istikrar programlarının araçlarından anlaşılmaktadır. Maliye politikası alanında da Türkiye'de 1980 sonrası uygulamaya konulan IMF destekli istikrar programları kapsamında çeşitli önlemler ve reform niteliğinde yasal düzenlemeler hedeflenmesine karşın ekonomik istikrarın sağlanmasında önemlilik derecesi yüksek iç denge özellikle KKBG'nin

önlenemez artışından dolayı bir türlü kurulamamıştır. Aksine uygulanan GEGP hariç tüm istikrar programları sonrası ülke ekonomisinde yaşanan kriz derinleşmiş ve ekonomik göstergelerin kötüleşmesi hızlanmıştır. 1989 yılında 32 Sayılı Kararname ile TPKKK'daki değişikliklerle başlayan finansal serbestleşme ile birlikte 1994 Finansal Krizi, 1998 ve 1999 yıllarında yaşanan daha da ağır krizler ve ülkenin ekonomik ve sosyal anlamda olumsuz etkilendiği 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri yaşanmıştır. 1990'lar boyunca yaşanan her kriz bir süre sonra meydana gelen daha derin bir başka krizin öncü göstergelerini içinde barındırmıştır. GEGP ve 2002-2004 yıllarını kapsayan SBD ile desteklenen istikrar uygulamaları Türkiye Cumhuriyeti tarihinde bir ilk olacaktır. Bunun nedeni ise, belirlenen süreler boyunca hiçbir biçimde istikrar programının askıya alınmasına neden olacak iç ve dış dengesizlikler yaşanmadan planlanan süre sonuna ulaştırılmasıdır. Özellikle, siyasi istikrarın ülkemiz ekonomisi açısından ne kadar önemli olduğunu son iki yıllık dönemde görmek mümkündür. Devlet kurum ve kurulları arasında koordinasyonun sağlanması, karar vermede hızlı hareket etme serbestisi ve hızlı reformlaşma süreci kırılğan hale gelen ekonominin yavaş ama istikrarlı bir biçimde kendini toparlamaya başladığının kanıtı gerçekleşen son temel ekonomik göstergelerdir. Maliye politikası açısından da son dönemlerde, kamu harcamalarını kısımaya, kamu gelirlerini artırmaya yönelik sıkı ve etkili önlemlere çeşitli yapısal reformlar da (bütçe sistemi değişikliğine dair düzenleme, vergi sistemi ve idaresine yönelik reform paketleri, kamu harcama reformu, kamu ihale kanunu, kamu mali yönetim kontrol kanunu ve borç yönetimi kanunu) destekleyici yönde etkide bulunmuştur. Maliye politikası alanındaki olumlu gelişmelere rağmen ülkemizde hala yapısal niteliğe sahip iki önemli sorun devam etmektedir. İlki, son iki yılda istikrarlı ve giderek artan oranlı GSMH büyüme hızlarına rağmen (2003 yılı için % 5,9, 2004 Ocak-Eylül ayları itibariyle % 13,5) işsizlik sorununa mevcut iyileşme göstergelerinin halihazırda yansımamış olmasıdır (2003 yılı itibariyle işsizlik % 10,5, 2004 yılı Ocak-Eylül ayları itibariyle % 9,3). İkincisi, 1990'ların ikinci yarısından itibaren disiplin altına alınamayan ve finansal krizlerin etkisiyle mali disiplinsizliği kronikleştiren kamu harcama artışları, KKBG'nin anılan dönem boyunca GSMH'nin ortalama % 10,6'sına karşılık gelen yüksek miktarlarda oluşmasına neden olurken aynı zamanda kamu borç stokunun olağanüstü boyutlara ulaşmasına da neden olmuştur (2003 yılı itibariyle iç borç stoku 194,3 katrilyon TL iken kamu dış borç stoku 91,8 milyar dolar, 2004 Ocak-

Eylül ayları itibariyle iç borç stoku 214,2 katrilyon TL iken kamu dış borç stoku 70,1 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir).

Ülkelerin özellikle derin ekonomik krizler yaşayan Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomik istikrarı yeniden sağlamaları için dış desteğe ihtiyaçları vardır. IMF’de bu tipte bir dış desteği sağlayacak en önemli kurumlar arasında sayılmaktadır. Türkiye, 1958 yılından itibaren toplam sekiz IMF destekli istikrar programı uygulamıştır. İlk yedisinde başarılı olamamış IMF ile kötü bir deneyim yaşamış olan ülkemizin bir türlü istikrarsızlıktan çıkamamasının en temel nedenlerinin başında siyasi istikrarın ve mali disiplinin sürdürülebilirliğinin sağlanamaması ve IMF’nin ülke gerçeklerinden hareket etmeden uygulama önerisinde bulunduğu politika araçlarıdır.

Sonuç olarak, Türkiye’nin ekonomik istikrarının yeniden sağlanmasına yönelik uygulamaların en başında maliye politikası alanındaki uygulamalar ve bu uygulamaların araçları önemli rol üstlenmektedirler. Kamu harcamalarında disiplin sağlanması, sağlam kamu gelirlerinin kamu finansmanının temeli olması ve FDF’nin kamu borç stokunun azaltılmasında etkili olabilmesi için son dönemde yapılan reform çalışmalarının dengeli ve istikrarlı bir biçimde devamı gerekmektedir. Unutulmaması gerekir ki, mali disiplinin gerçekleştirilmesi, ekonomide istikrarsızlıkların ortadan kaldırılması, hesap verilebilirlik ve şeffaflığın artırılması, yaygınlaşan yolsuzluk ekonomisinin önlenmesi, büyüme ve kalkınmaya yönelik devlet yönetiminin sağlanması kamu mali yönetiminin temel şartları arasında bulunmaktadır.

BİBLİYOGRAFYA

I. KİTAPLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 1999.
- AKTAN, Coşkun C. & ŞEN, Hüseyin, **Globalleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye**, TOSYÖV Yayınları, Ankara, 1999.
- ALKİN, Erdoğan, DEMİRGİL, Demir & ÖZMUCUR, Süleyman, **Türkiye’de Enflasyon ve Enflasyon İle Savaşta Başarı Koşulları**, TÜSİAD Yayınları, Yayın No.86.7.90, İstanbul, 1986.
- ALTUĞ, F.Nuray, **İstikrar Politikaları ve Ülke Örnekleri**, Türkmen Kitabevi, 2. Baskı, İstanbul, 2001.
- APAK, Sudi, **Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları**, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1993.
- ATAÇ, Beyhan, **Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları**, Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, Yayın No.86, İkinci Baskı, Eskişehir, 1991.
- BAHÇECİ, Ayşe Sema, **Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No.2477, Ankara, 1997.
- BAŞOĞLU, Ufuk, ÖLMEZOĞULLARI, Nalan& PARASIZ, İlker, **Dünya Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.
- BERKSOY, Taner, DOĞRUEL, A. Suut, DOĞRUEL, Fatma, İNSEL, Aysu & SUNGUR, Narin, **Türkiye’de Enflasyon**, Türkiye İhracatçılar Meclisi, Yayın No.8, İstanbul, 1996.
- BORATAV, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, İmge Kitabevi, 7. Baskı, Ankara, 2003.
- CHOSSUDOVSKY, Michel, **Yoksulluğun Küreselleşmesi IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İç Yüzü**, Çiviyazıları(Çev. Neşenur Domaniç), Yayın No.41, 1. Basım, İstanbul, 1998.
- COŞKUN, K. Tekin, **Ekonomik Krizler**, Vergi Denetmenleri Derneği Yayınları, Eğitim Yayınları Serisi.11, Ankara, 2004.
- ÇELEBİ, A. Kemal, **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları**, Emek Matbaacılık, Manisa, 1998.

- DE VRIES, Margaret G.. **The IMF In a Changing World 1945-85**. IMF Pres., Washington, 1986.
- DEMİRCAN, Esra S., **Türkiye, Ekonomik Kriz, Borç Üçgeni**, Muğla Üniversitesi İİBF, Tartışma Tebliği, Yayın No.2004/02, Muğla, 2004.
- EĞİLMEZ, Mahfi, **IMF Dünya Bankası ve Türkiye**, Tütünbank Finans Dünyası Yayınları, Yayın No.2, Creative Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- EĞİLMEZ, Mahfi & KUMCU, Ercan, **Krizleri Nasıl Çıkardık?**, Creative Yayıncılık, I. Baskı, İstanbul, 2001.
- , **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Om Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, 2002.
- EKER, Aytaç & MERİÇ, Metin, Aytaç Eker & Metin Meriç, **Devlet Borçları (Kamu Kredisini)**, Anadolu Matbaacılık, 3.Baskı, İzmir.
- EROĞLU, Ömer & ALBENİ, Mesut, **Küreselleşme, Ekonomik Krizler ve Türkiye**, Bilim Kitabevi, Isparta, 2001.
- GÖKBUNAR, Ramazan & YANIKKAYA, Halit, **Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme**, Odak Yayıncılık, Ankara, 2004.
- GÜRAN, Nevzat & AKTÜRK, İsmail, **Uluslararası İktisadi Kuruluşlar**, Tuğra Ofset, 5. Baskı, Isparta, 2001.
- HDTM, **Ekonomik Kavramlar ve Göstergeler Kılavuzu**, HDTM Yayını, Ankara, 1993.
- IMF, **Articles of Agreement of The IMF**, IMF Pres., Washington, 1993.
- , **Selected Decisions And Selected Documents Of The International Monetary Fund**, IMF Pres., 20th Issue, Washington, 1995.
- , **Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs**, Independent Evaluation Office(IEO) Evaluation Report, Washington, 2003a.
- , **The Role Of The IMF In Argentina, 1991-2002**, IEO Report, 2003b, <<http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/arg/070403.pdf>>, (02.02.2004).
- , **The IMF and Recent Capital Account Crises Indonesia, Korea and Brasil**, IEO Evaluation Report, Washington, 2003c.
- İNCE, Macit, **Devlet Borçları ve Türkiye**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2001.
- KARAKAYALI, Hüseyin, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Değişimi**, Güleç Matbaacılık, 2. Baskı, İzmir, 2003.

- KARLUK, S. Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim-Yapısal Değişim**, Beta Yayım, 3. Baskı, İstanbul, 1995.
- , **Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar**, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 2002.
- KAZGAN, Gülten, **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Altın Kitaplar Yayınevi, 1.Basım, İstanbul, 1999.
- KEPENEK, Yakup, **Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi**, Savaş Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 1984.
- KILIÇBAY, Ahmet, **Türk Ekonomisi**, Bilim Teknik Yayınevi, 5. Basım, İstanbul, 1999.
- KOVANCILAR, Birol, **1980 Sonrası Benimsenen Liberal Politikalar Bağlamında Türkiye'de Konsolide Bütçe Harcamalarının Analizi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, C.B.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1997.
- KOZLU, Cem, **Türkiye Mucizesi için... Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Genel Yayın No.335, 5. Baskı, Ankara, 1999.
- KRUGMAN, Paul R. & OBSTFELD, Maurice, **International Economics Theory and Policy**, HarperCollinsCollegePublishers, Third Edition, New York, 1994.
- KRUGMAN, Paul R., **Bunalm Ekonomisinin Geri Dönüşü**, Literatür Yayıncılık(Çev. Neşenur Domaniç), 2.Basım, İstanbul, 2001.
- KUMCU, Ercan, **İstikrar Arayışları**, Doğan Kitap, 1. Baskı, İstanbul, 2000.
- KURDAŞ, Kemal, **Bitmeyen Gaflet ve Türkiye Ekonomisinin Çöküşü**, METU Press, 1. Baskı, Ankara, 2003.
- KUTLU, M. Sezai & DEMİRCİ, Rıza, **Stand-By Anlaşmaları Açısından Türkiye-IMF İlişkileri**, Vergi Denetmenleri Derneği Yayınları, Eğitim Yayınları Serisi.3, Ankara, 2001.
- MİYNAT, Mustafa, **Liberalizasyon Sürecinde Uygulanan İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (1980 Sonrası Türkiye Örneği)**, Basılmamış Doktora Tezi, C.B.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 2003.
- MUSSA, Michael, **Arjantin ve IMF: Zaferden Trajediye**, Yeni Hayat Kütüphanesi(Çev. İ. Halit Elçi), Yayın No.5, 1. Basım, İstanbul, 2003.
- MUTER, Naci B., **Vergi Teorisi**, Emek Matbaacılık, 2. Baskı, Manisa, 1998.

- MUTER, Naci, B., ÇELEBİ, A. Kemal & SAKINÇ, Süreyya, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2003.
- OYAN, Oğuz & AYDIN, A. Rıza, **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 1991.
- ÖNERTÜRK, Pınar, **Uluslararası Parasal Gelişmeler ve Türkiye**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Yayın No.1979/216, Ankara, 1980.
- ÖZER, İlhan, **Türkiye’de 1970-1983 Dönemi Enflasyonu**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Yayını, Yayın No.261, Ankara, 1984.
- PAKDEMİRLİ, Ekrem, **Ekonomimizin Sayısal Görünümü: 1923’ten Günümüze**, Milliyet Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1995.
- PARASIZ, İlker, **Uluslararası Para Sistemi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1996.
- , **Türkiye Ekonomisi 1923’den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Ezgi Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, 1998.
- , **Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar Dünyada ve Türkiye’de Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2001.
- , **İkinci Kuşak Kalkınma Politikaları ve Reformları Washington Uzlaşmasından Post-Washington Uzlaşmasına**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2003.
- , **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Birinci Baskı, Bursa, 2004.
- SAKAL, Mustafa, **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönem Analizi)**, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara, 2003.
- SEYİDOĞLU, Halil, **Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama**, Güzem Yayınları, 14. Baskı, İstanbul, 2001.
- SÖNMEZ, Atilla, **Doğu Asya “Mucizesi” ve Bunalımı Türkiye İçin Dersler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Ekonomi Yayın No.2, 1.Baskı, İstanbul, 2001.
- STIGLITZ, Joseph E., **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, Plan B Yayıncılık(Çev. Arzu Taşcıoğlu-Deniz Ural), İkinci Basım, İstanbul, 2002.
- ŞİMŞEK, Mevlüdiye, **Dışa Açık Ekonomilerde İktisat Politikaları (Türkiye Örneği)**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001.
- TOKGÖZ, Erdinç, **Türkiye’nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-1997)**, İmaj Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 1997.

- TOPRAK, Metin, **Küreselleşme ve Kriz Türkiye ve Dünya Deneyimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.
- TOSUNER, Mehmet, **1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi**, Bayraklı Matbaası, İzmir, 1989.
- TÜĞEN, Kamil, **Türkiye’de Bütçe Açıkları**, EĞİAD, Ekonomik Raporlar No.3, İzmir, 1991.
- TÜRK, İsmail, **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, 14. Bası, Ankara, 2001.
- ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, Ankara, 1997.
- ULUDAĞ, İlhan, **İzlenen Ekonomik Politikalar Işığında Türkiye Ekonomisi (Teori-Politika-Değerlendirme)**, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü Yayını, Yayın No.2, İstanbul, 1990.
- USLU, Bülent, **Enflasyon Hedeflemesi: Gelişmekte Olan Ünelere Uygulanabilirliği ve Türkiye Örneği**, TCMB Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2003.
- UŞUN, Ercan, **Türk Vergi Sisteminin 1980 Sonrası Uygulanan İstikrar Politikalarıyla Uyumunu**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, C.B.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa, 1997.
- YAŞA, Memduh(Edt.), **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi 1923-1978**, Akbank Kültür Yayınları, İstanbul, 1980.
- YENTÜRK, Nurhan, **Körlerin Yürüyüşü Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No.46, 1. Baskı, İstanbul, 2003.
- YÖRÜKOĞLU, Rıza, **Doğu Asya Krizi**, Alev Yayınları, 1. Basım, İstanbul, 1998.

II. MAKALE, TEBLİĞ VE BİLDİRİLER

- AKKOYUNLU, Pınar, “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi”, **Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, C.B.Ü. İİBF Maliye Bölümü XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2001, s.90-96.
- BARRO, Robert J. & LEE, Jong-Wha, “ IMF Programs: Who Is Chosen And What Are The Effects?”, **NBER Working Paper Series**, WP No.8951, <<http://www.nber.org/papers/w8951>>, (07.06.2002).

- BAYRAKTUTAN, Yusuf & ÖZKAYA, M. Hilmi, "IMF İstikrar Politikalarının Doğu Asya'da Ekonomik Performans Sonuçları", **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kocaeli Üniversitesi, Y.2, S.3, 2002, s. 1-18.
- BERKSOY, Taner, "Türkiye'de İstikrar Arayışları ve IMF", **IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye**(Edt. Cevdet Erdost), Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s.147-174.
- BLEJER, Mario I. & DEL CASTILLO, Graciana, "Déja Vu All Over Again?: The Mexican Crisis and the Stabilization of Uruguay in the 1970s", **World Development**, Vol.26, No.3, 1998, s.449-464.
- BOOCKMANN, Bernhard & DREHER, Axel, " The Contribution Of The IMF And The World Bank To Economic Freedom", **European Journal of Political Economy**, Vol.19, 2003, s.633-649.
- BUSTELO, Pablo, "Novelties Of Financial Crises In The 1990s And The Search For New Indicators", **Emerging Markets Review-1**, 2000, s.229-251.
- CALVO, Guillermo A., IZQUIERDO, Alejandro & TALVI, Ernesto, "Sudden Stops, The Real Exchange Rate And Fiscal Sustainability Argentina's Lessons", **NBER Working Paper Series**, WP No. 9828, <<http://www.nber.org/papers/w9828>>, (05.12.2003).
- ÇELEBİ, A. Kemal, " Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlıktan Sürdürülebilir Büyümeye Geçişte IMF Politikalarının Etkinliği", **Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar**, Y.41, S.483, 2004, s.5-25.
- DEMİRCAN, Esra S. & EREN, Meliha, "IMF'nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye'de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi İİBF, C.1, S.1-2, 2003-2004, s.83-102.
- EMİL, Ferhat & YILMAZ, H. Hakan, "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", **Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)**, Marmara Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Girne-Kıbrıs, 2003, s.107-161.
- ERGİ, Mustafa, "Dünyada ve Türkiye'de Krizin Anatomisi", **Yeni Türkiye Dergisi**, **Ekonomik Krizler Özel Sayısı II**, Y.7, S.42, 2001, s.946-955.

- ESEN, Oğuz, “Türkiye’de Uygulanan IMF destekli Yapısal Programlar”, **Kriz ve IMF Politikaları** (Edt. Ömer Faruk Çolak), Alkım Yayınevi, İstanbul, 2002, s.
- EVRENSEL, Ayşe Y., “Effectiveness of IMF-Supported Stabilization Programs In Developing Countries”. **Journal of International Money and Finance**, Vol.21, 2002, s.565-587.
- FINE, Ben, “Birleşme ve Konsensus: İstikrar, Yoksulluk ve Büyümenin Politik Ekonomisi”, **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**(Der. Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinç Yeldan), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s.69-124.
- FRENKEL, Roberto, “Arjantin: On-Yıllık Bir Konvertibilite Rejiminin Hikayesi”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Y.17, Haziran 2002, s.13-28.
- GÖKBEL, Serpil A., “IMF İle Yine Yeniden”, **Sanayide Yeni Ufuk**, Eskişehir Sanayi Odası Dergisi, S.24, Temmuz-Eylül 2002, s.33-36.
- GRENVILE, Stephen, “The IMF and the Indonesian Crisis”, **IEO Background Paper Series**, WP No. 04/03, <<http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/bckgn/BP043.pdf>>, (05.04.2004).
- HUTCHISON, Michael M. & NOY, Ilan, “Macroeconomic effects of IMF-sponsored programs in Latin America: output costs, program recidivism and the vicious cycle of failed stabilizations”, **Journal of International Money and Finance**, Vol.22, 2003, s.991-1014.
- İNAN, E. Alpan, “Arjantin Krizinin Sebepleri ve Gelişimi”, **Bankacılar Dergisi**, Y.13, S.42, 2002, s.57-74.
- JOYCE, Joseph P., “ The Adoption, Implementation And Impact Of IMF Programs: A Review Of The Issues And Evidence”, <<http://www.wellesley.edu/Economics/joyce/GLASS4.pdf>>, (17.03.2004).
- KALAYCI, İrfan, “IMF Kısılacından Arjantin Ekonomisi: Bir Çöküşün Arkaplanı ve Türkiye İçin Bazı Dersler”, **İktisat İşletme ve Finans Dergisi**, Y.18, Şubat 2003, s.69-89.
- KALTER, Eliot & RIBAS, Armando, “The 1994 Mexican Economic Crisis: The Role of Government Expenditure and Relative Prices”, **IMF Working Paper Series**, WP No:99/160, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99160.pdf>>, (05.05.2003).

- KHAN, Mohsin S. & SHARMA, Sunil, "IMF Conditionality And Country Ownership Of Programs", **IMF Working Paper Series**, WP No.01/142, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01142.pdf>>, (14.03.2003).
- KOVANCILAR, Birol & MİYNAT, Mustafa, "Altın Deli Gömleği ile Kleptokrasi Kıskaçında Türkiye", **Globalleşen Dünya'da Türkiye'nin Yeri**, Kadir Has Üniversitesi 1. Kadir Has Ödülleri Kitabı, Kadir Has Üniversitesi Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 2004, s.217-407.
- KYDLAND, Finn E. & ZARAZAGA, Carlos E. J. M., "Argentina's Lost Decade", **Review of Economic Dynamics**, Vol.5, 2002, s.152-165.
- OKTAR, Suat, "Hiperenflasyon ve Heterodoks İstikrar Programları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Y.31, S.7, 1994, s.35-44.
- ÖNİŞ, Ziya, "Neo-Liberal Küreselleşmenin Sınırları: Türkiye Açısından Arjantin Krizi ve IMF'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış", **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**(Der. Ahmet H. Köse, Fikret Şenses ve Erinc Yeldan), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s.505-532.
- ÖZTÜRK, Salih, "Sabit Döviz Kuru Politikasının Finansal Krizlere Etkisi: 1997 Güneydoğu Asya ve 2000 Kasım-2001 Şubat Türkiye Krizleri", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, C.10, S.1, 2003, s.171-186.
- PASTOR JR, Manuel & WISE, Carol, "Stabilization and its Discontents: Argentina's Economic Restructuring in the 1990s", **World Development**, Vol.27, No.3, 1999, s.477-503.
- SAĞLAM, Dündar, "Uluslararası Para Fonu(IMF) ve Türkiye", **Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Y.35, Haziran 1998, s. 03-17.
- SERİN, Vildan & ARICAN, Erişah, "The Impacts Of IMF Supported Adjustment Programs: Argantine, South Korea and Turkey", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Y.4, S.14, 2002, s.1-16.
- SEYİDOĞLU, Halil, "Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Y.4, S.2, 2003, s.141-156.
- SÖNMEZ, Sinan, "Türk İktisat Politikasındaki "Çıpa": Dış Borçlanma", **İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar**(Der. Ahmet H. Köse,

- Fikret Şenses ve Erinç Yeldan), İletişim Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 2003, s.305-361.
- ŞEN, Hüseyin, "The IMF and World Bank Approaches to Macroeconomic Management in Developing Countries", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, S.5, 1999, s. 367- 378.
- TÖRE, Nahit, "Krizler Ve Türk Çalışma Hayatı", **Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Krizler Özel Sayısı II**, Y.7, S.42, 2001, s.1148-1162.
- VURAL, İstiklal Y., "Türkiye'de Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları", **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Afyon Kocatepe Üniversitesi, C.2, S.1, 2000, s.185-200.
- YANIKKAYA, Halit & GÖKBUNAR, Ramazan, "The Effect of International Financial Intervention On Economic Growth: A Review of The Evidence", **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Hacettepe Üniversitesi, C.22, S.1, 2004, s.77-101.
- YAY, Gülsün G., "1990'lı Yıllardaki Finansal Krizler ve Türkiye Krizi", **Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Krizler Özel Sayısı II**, Y.7, S.42, 2001, s.1234-1248.
- YILDIRIM, Erhan & YILDIRIM, Refia, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", **Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar**, C.B.Ü. İİBF Maliye Bölümü XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 2001, s.7-24.
- ZAKI, Mokhlis Y., "IMF-Supported Stabilization Programs and their Critics: Evidence from the Recent Experience of Egypt", **World Development**, Vol.29, No.11, 2001, s.1867-1883.

III. DİĞER KAYNAKLAR

- DPT, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)**, DPT Yayınları, Ankara, 2004.
- Hazine Müsteşarlığı (HM), **Hazine İstatistikleri 1980-2003**, HM Yayını, Ankara, 2004.
- , **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Politika Metinleri (Niyet Mektupları ve Ekonomik Kararlara İlişkin Mevzuat)**, HM Matbaası, Cilt II, Ankara, 2002.

- , **Enflasyonla Mücadele Programı Politika Metinleri**, HM Matbaası, Cilt III/1, Ankara, 2001.
- , **3 Mayıs 2001 Tarihli Niyet Mektubu**, <http://www.treasury.gov.tr/standby/niyet_mektubu.pdf>, (02.03.2003).
- , **9 Aralık 1999 Tarihli Niyet Mektubu**, <http://www.treasury.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm>, (02.03.2003).
- IMF, “Preface”, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what.htm#preface>>, (02.03.2004).
- , “IMF Executive Directors and Voting Power”, <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>>, (02.03.2004).
- , “Organisation Chart”, <<http://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm>>, (01.06.2004).
- International Financial Statistics(IFS), <<http://www.imfStatistics.org>>, (01.02.2004).
- Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2000, <<http://www.eclac.org/publicaciones/estadisticas/8/default.asp?idiomo=IN>>, (01.01.2004).
- T.C. Maliye Bakanlığı, **Vergi İstatistikleri Yıllığı 1982-1991**, Gelirler Genel Md. Yayını, Ankara, 1992.
- , **2004 Yıllık Ekonomik Rapor**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2004.
- TCMB, **Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf>, (08.02.2002).