

TÜRKİYE'DE ULUSLARARASI PARA FONU DESTEKLİ İSTİKRAR PROGRAMLARI

Yrd. Doç. Dr. İstiklal Y. VURAL*

ÖZET

İMF destekli istikrar programları üç alanda üye ülkenin faaliyetleri üzerinde önemle durur: sürdürülebilir bir dış finansmanın sağlanması, talep sınırlandırıcı tedbirlerin benimsenmesi ve orta ve uzun vadede büyüme ve uyumu teşvik etmek için yapısal reformların sürdürülmesi. Bu çalışma Türkiye'de İMF destekli istikrar programlarını incelemektedir.

ABSTRACT

IMF-supported programs emphasize a member country's actions in three areas: securing sustainable external financing, adopting demand restraining measures and proceeding with structural reforms to promote growth and adjustment in the medium and longer term. This paper explains the IMF-supported programs to economic stabilization in Turkey.

I. GİRİŞ

Türkiye, yakın tarihinde, 1957-58, 1969-70, 1978-80 ve 1994 yıllarını kapsayan dört dönemde döviz kıtlığı ve ödemeler dengesi krizi ile karşı karşıya kaldı. Uluslararası Para Fonu (İMF) destekli istikrar programları (İDİP)'nin yürürlüğe konulması bu dönemlerde ortaya çıkan istikrarsızlığın çözümünde başvurulan temel yöntemdir. Türkiye ödemeler bilançosu dengesinin sağlanamadığı ve dolayısıyla döviz darboğazı ile karşılaştığı dönemlerde ya İMF'nin onayını alarak ya da doğrudan bu kuruluşla yapılan anlaşmalarla istikrar programlarını yürürlüğe koymuştur. Stand-by anlaşmalarına başvurularak uygulanan İDİP'nin dışında kalan tüm istikrar paketlerinde de İMF ile danışmalar yapılmış ve bu kuruluşun onayı ile ekonomik tedbirler uygulamaya konulmuştur. Ocak 1961-Ağustos 1970 arasında imzalanan 10 stand-by anlaşması ile İMF'nin Türkiye'ye sağladığı kredilerin toplam miktarı

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

325.5 milyon Dolar iken iktisadi krizin büyük boyutlara ulaştığı 1978 yılından sonra imzalanan stand-by anlaşmaları ile sağlanan kredi tutarı 2860.5 milyon Dolara ulaşmıştır¹. Bu çalışmada yurtiçi makro-ekonomik istikrarsızlıkların ve dış istikrarsızlığın çözümünde İDİP'nin rolü tarihsel gelişim açısından incelenecektir.

II. İMF DESTEKLİ İSTİKRAR PROGRAMLARININ TEMEL NİTELİKLERİ

İMF'nin kuruluş yıllarındaki döviz kurlarının istikrarının sağlanması, kambiyo denetimi, ithal kısıtlamalarının kaldırılması ve yeterli uluslararası likiditenin sağlanması fonksiyonlarına yapısal uyum ve istikrar politikaları uygulamaları ile 1970'li yıllardan itibaren üye ülkelerin liberal iktisadi düzene eklenmesini sağlama fonksiyonu da eklenmiştir. Makro-ekonomik ya da yapısal dengesizlikler nedeniyle ödemeler dengesi problemi yaşayan ülkeler *gözetim ve koşulluluk politikası* çerçevesinde İMF'den finansman desteği elde edebilmek için görüşmelerde bulunurlar.

İDİP belirli bir süreç sonucunda oluşturulur. İktisadi krizle karşılaşan ülkenin yardım talebinin İMF'ye ulaşmasından sonra makro-ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ile ilgili İMF önerileri üye ülkeye bildirilir. Destek talebinin kabul edilmesinden sonra uyum programı planı İMF tarafından hazırlanarak üye ülkeye sunulur. Üye ülkenin milli parasının durumu, kamu sektörünün büyüklüğü, finans sisteminin derinliği ve şeffaflığı ve ülkenin uluslararası sermaye piyasasına girme kapasitesi gibi verilerinin dikkate alınmasıyla hazırlanan plan ile ödemeler dengesi problemine yol açan nedenlerin kaynağını tespit eder. Bu aşamadan sonra finansal programın türü, sağlanacak kredinin miktarı, kredinin üye ülkeye ödenmesi planı ve finansmanın başlamasından önce yapması gereken ön şartlar üye ülkeye bildirilir. İMF heyeti ile yapılan müzakerelerden sonra belirli makro-ekonomik hedefleri ve alınması gereken tedbirleri (performans kriterleri) ve gözetleme ile ilgili prensipleri içeren "niyet mektubu" üye ülke tarafından İMF'ye sunulur. Programın bu kuruluş tarafından

¹ M. SÖNMEZ, "IMF İle 50 Yılın Bilançosu: Sorun IMF'de mi, Bizde mi?", *Forum*, Şubat 1997, s 10.

onaylanmasından sonra gözetleme aşaması başlar. Performans kriterlerine uyulduğu sürece kredi dilimlerinin serbest bırakılmasına devam edilir ve kredinin son dilimi salındığında program tamamlanır²

İDİP, üye ülkelerin özel koşullarına göre farklılıklar gösterse de ödeme güçlüğü'nün çözümünde üç temel yaklaşım bulunmaktadır: üye ülkeyi destekleyici bir dış finansman imkanının sağlanması, talep kısıtıcı politikaların uygulanması ve yapısal reformların gerçekleştirilmesi³. Program, orta vadede sürdürülebilir bir ödemeler dengesinin oluşturulmasını, fiyat istikrarının sağlandığı istikrarlı bir ekonomik ortamda büyümenin sürdürülmesini ve dış borçların büyük boyutlara ulaşmasının engellenmesini amaçlar⁴. Bu tip istikrar programlarında, istikrarın sağlanabilmesi için para ve maliye politikalarının yanı sıra yapısal reformu gerektiren politikalar da uygulanmaktadır.

İDİP spesifik ya da genel nitelikli ekonomik politikalarından oluşabilir. Mikro-ekonomik yaklaşım, toplam arz ve talebi etkileyerek ödemeler dengesinin sağlanmasını ve enflasyonun önlenmesine olumlu katkısı olacak şekilde vergi sistemi ve oranlarında ve belirli kamu harcamalarında değişiklik yapılmasını öngörürken makro-ekonomik yaklaşım mali açığın azaltılmasını ve banka kredilerindeki genişlemenin önlenmesini temel hedef olarak alırken arz-yönlü etkileri ihmal eder⁵. İDİP'nda uzun yıllar makro-ekonomik yaklaşım egemen olmakla birlikte son yıllarda Fon, mikro-ekonomik yaklaşıma ve yapısal sorunların çözümüne önem vermeye başlamıştır. İstikrar programlarında hangi yaklaşımın temel alınacağı üye ülkelerle yapılan müzakereler sonucunda belirlenmekte ve üyelerin tercihleri büyük ölçüde etkili olmaktadır.

² Michael MUSSA ve Miguel SAVASTANO, *The IMF Approach to Economic Stabilization*. IMF Working Paper, WP/99/104, Washington: IMF, July 1999.

³ S. SCHADLER, *IMF Conditionality: Experience under Stand-By and Extended Arrangements*. IMF Occasional Papers 128-129, Washington: IMF, 1995.

⁴ Vito TANZI, "Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs", Mario I. BLEJER ve Ke-Young CHU (Eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries.*, içinde, (Washington: IMF), 1989, s.13.

⁵ TANZI, a.g.m., s.16.

III. İSTİKRAR PROGRAMLARININ TARİHİ GELİŞİMİ

Türkiye’de dış istikrarı sağlamaya yönelik programların uygulanmaya başlaması Mart 1947’de İMF’ye katılmadan önce 7 Eylül 1946’da gerçekleştirilen devalüasyon kararı ile başlar⁶. Ancak, Türkiye’de kapsamlı ilk istikrar kararları, 4 Ağustos 1958’de alınmıştır. 1950’li yıllar boyunca karşılaşılan dış istikrarsızlığı gidermeye yönelik olarak alınan çeşitli önlemlere rağmen istikrarsızlığın devam etmesi ve devalüasyon konusunda baskıların artması üzerine İMF ile işbirliği içinde 4 Ağustos 1958 istikrar kararları yürürlüğe sokuldu. Bu kararlar ile TL devalüe edildi, tüm döviz alımlarında 1 Dolar için 6.22 TL vergi alınmaya ve diğer döviz işlemlerinde 1 Dolar 9.02 TL kuru uygulanmaya başlandı. Devalüasyona ilaveten para arzının kontrolü amacıyla MB kaynaklarına başvurulara sınırlamalar getirildi ve KİT’lerin MB’ndan finansmanı belli bir limite bağlandı. Bir yandan KİT ürünlerine zam yapılarak bu kuruluşların zararları azaltılmaya çalışılırken öte yandan kamu harcamaları kısılarak bütçe açıkları daraltılmaya çalışıldı⁷ ve dış borç ödemelerinde karşılaşılan zorluklar nedeniyle Cumhuriyet tarihinin ilk moratoryumu ilan edildi. Bu moratoryum uygulaması sonucunda 422 milyon Dolarlık uzun vadeli borç ertelenmiş ve dış kredilerde artışlar olmuştur⁸.

A) 1970 İSTİKRAR KARARLARI

Sanayileşmede ana strateji olarak ithal ikamesinin benimsendiği 1960-70 arası dönemde kısıtlayıcı dış ticaret politikasının yanı sıra kambiyo rejiminde uygulanan katı kontrol ve düzenlemelerle sermaye hareketleri önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Dönem boyunca dış ticaret dengesinin sağlanamamasının yanı sıra bütçe dengesinin sağlanmasına önem verilmemiş ve açık bütçe politikası izlenmiştir. Bu gelişmelere ilaveten işçi dövizini girişlerinin azalması ve TL’nin aşırı ölçüde değer

⁶ 7 Eylül 1946’da gerçekleştirilen bu devalüasyon uygulaması ile ABD Dolarının değeri 2.814 TL, Sterlinin değeri ise 11.31 TL olarak belirlenmiştir.

⁷Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*. İstanbul: Beta, 1997, s. 381.

⁸ Bu kararlardan sonra 350 milyon Dolarlık yeni dış kredi sağlanmıştır. Bu kredinin 75 milyon Doları Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, 25 milyon Doları İMF, kalanını ise ABD tarafından sağlanmıştır.

kazanması 10 Ağustos 1970'de Cumhuriyet tarihindeki üçüncü büyük ve önemli istikrar kararlarının alınmasına yol açmıştır.

En önemli amacı dış açıkların önlenmesi olan 10 Ağustos istikrar programı ile % 66.6 oranında bir devalüasyon yapılarak 1 Dolar 15.1 TL kuru uygulanmaya başlandı⁹. Devalüasyon uygulamasının yanı sıra ihracatçılara açılan krediler yükseltılarak kredi faiz oranları düşürüldü. Yurtiçi tüketimin kısılması amacıyla yeni vergiler getirildi, bazı vergilerin oranları değiştirildi ve KİT ürünlerinin fiyatları artırıldı. Bu önlemler, denk bütçe politikası ile enflasyonu kontrol altına almak ve bir yandan devalüasyon ve diğer teşvik önlemleri ile ihracatı desteklemek, öte yandan korumacı önlemlerle ithalatı kısıtlamak ve böylece dış açığı azaltmak amacını taşımaktaydı. Bu nedenle, daha önceki istikrar uygulamalarında olduğu gibi dış açığın kaynağının enflasyon ve aşırı değerlenmiş döviz kurunun yol açtığı iç ve dış fiyatlar arasındaki fark olduğu kabul edilmekteydi¹⁰.

1970'li yılların başlarında ödemeler bilançosu dengesi ve döviz gereksinimi ile ilgili problemler işçi döviz gelirlerinin yüksek bir düzeyde olması nedeniyle fazla büyümemiştir. Ancak, istikrar kararlarından sonra devalüasyonun olumlu etkisiyle işçi dövizlerinde meydana gelen artış, petrol fiyatlarının süratle artması sonucu ortaya çıkan döviz ihtiyacını karşılamaya yetmemiş ve dış açıklar giderek büyümüştür. İstikrar programı, uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan yeni dış krediler ile zorunlu ithalatın yapılabilmesini geçici bir süre mümkün kılmış; ancak, konsolide bütçe açıkları, düşük faiz politikasının iç tüketimi artırırken tasarrufları azaltması ve kredi hacminde görülen artışlardan kaynaklanan enflasyon; ekonomide görülen yapısal problemlerin sürmesi; dışsal şoklar; siyasal istikrarsızlık ve dış ticaret açığının artarak devam etmesi Türkiye'yi borç krizine sürüklemiştir. Ortaya çıkan döviz darboğazı idari kararlarla cari işlemler dengesinin açığının kapatılmasına, yatırımların ve büyüme hızının aşağı

⁹ Ancak tütün ve fındık gibi bazı geleneksel tarım ürünleri için 1 Dolar 12 TL olarak belirlenmiştir.

¹⁰A. Kemal ÇELEBİ, *Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*. Manisa: Emek Matbaacılık, 1998, s.133.

çekilmesine ve yüksek enflasyona yol açmıştır¹¹. Dış kaynak imkanının sona ermesi ile bir defa daha karşı karşıya kalınan dış istikrarsızlığın çözümü için Hükümetler Nisan 1978 ve Mart 1979 tarihlerinde iki istikrar paketini yürürlüğe koymuşlardır.

Bu istikrar kararlarının başarıya ulaşması dış kaynağı zorunlu kıldığı için İMF'nin desteğine ihtiyaç duyulmuştur. Bu çerçevede, İMF ile anlaşarak yürürlüğe konulan kararlar arasında şunlar yer almaktadır: TL Dolar karşısında 1978'de % 23, 1979'da % 28.6 devalüe edildi. Devalüasyonun yanı sıra KİT ürünlerine büyük oranda zam yapılması, emisyon artışına sınırlama getirilmesi, ithalatın azaltılması ve ihracatın teşvik edilmesi, kamu harcamalarının disipline edilmesi, faizlerin artırılması, yatırım harcamalarının kısıtlanması yoluyla büyüme hızının azaltılması, tarım ürünlerini destekleme alımlarının kapsamının daraltılması, DÇM uygulamasına son verilmesi ve maaş ve ücret artışlarına sınırlama getirilmesi kararlaştırıldı¹². Alınan kararların istikrarsızlığı önlemede yetersiz ve geç alınmış kararlar olması, kamu harcamalarında istenilen indirimin gerçekleştirilememesi ve döviz kuru politikasının enflasyon karşısında etkin olamaması her iki programın da başarısız olmasına yol açmıştır¹³.

B) 1980 İSTİKRAR PROGRAMI

1980'li yıllara kadar Türkiye'de uygulanan İMF destekli istikrar programları geleneksel makro-ekonomik yaklaşımı dikkate alan; ancak, istikrarsızlığın yapısal nedenlerini ihmal eden programlardı. Temel hedefi ödemeler dengesini iyileştirmek, enflasyonu kontrol altına almak, KİT'lerin verimliliğini artırmak, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel sektörün etkinliğini artırmak olan 1980 istikrar programı, ithal ikameci modelden ihracata dayalı sanayileşme modeline yönelmeyi ve kronik ödemeler bilançosu problemine ihracatı artırarak bir çözüm

¹¹Merih CELASUN ve Dani RODRIK, "Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performance" (Jeffrey D. SACHS, *Developing Country Debt and the World Economy*, içinde), National Bureau of Economic Research, Chicago: The University of Chicago Press, 1989, s.196.

¹²KARLUK, a.g.e., s.385.

¹³CELASUN ve RODRIK, a.g.e., s.198.

bulmayı amaçlamaktaydı¹⁴. Programın desteklenmesini sağlamak amacıyla Haziran 1980’de İMF ile üç yıllık bir Stand-By anlaşması imzalandı ve 1250 milyon SDR (1630 milyon \$) sağlandı. Bu anlaşmayı daha sonra bir yıllık ve 225 milyon SDR kaynak sağlayan yeni bir anlaşma takip etti. Ödemeler dengesinin iyileştirilmesine yönelik olarak Suudi Arabistan ve OECD himayesinde sağlanan 1.5 milyar \$ ve Dünya Bankası’ndan sağlanan 1.6 milyar \$’lık yapısal uyum kredisi ile birlikte Türkiye’ye program çerçevesinde sağlanan toplam dış kaynak 5 milyar \$’a ulaştı¹⁵.

Türkiye’nin 1970’li yıllardaki en önemli problemlerinden biri mali açığın monetizasyonu sonucu ortaya çıkan enflasyondur. Program, enflasyonun önlenmesi için mali açığın azaltılmasını sağlayacak bir dizi tedbir aldı. Kamu gelirlerinin artırılması ve vergi sisteminin daha etkin bir hale getirilmesi amacıyla bazı vergilerde reform yapılırken sisteme yeni vergilerin eklenmesi için çalışmalar başlatıldı. Enflasyonun olumsuz etkisini giderecek şekilde Gelir Vergisi dilimleri ve vergi oranları artırıldı. Mali açığın azaltılması amacıyla uygulanan ikinci tedbirler paketi, kamu harcamalarının ve kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG)’nin azaltılmasını hedeflemekteydi. Bu çerçevede mali açığın önemli bir kısmını oluşturan ve konsolide bütçe ve MB kaynaklarından finanse edilen KİT açıklarını azaltmak amacıyla bu kuruluşlara yapılan transferler önemli ölçüde azaltıldı, KİT ürünlerinin fiyatları artırıldı ve KİT’lerin yatırımları önemli ölçüde geriletildi. Bir yandan kamu sektöründeki istihdam sabit tutulmaya çalışılırken diğer yandan işçi ve memur ücretleri reel olarak düşük tutuldu. Enflasyonun önlenmesi hedefine ulaşmak için özel kesim tasarruflarının artırılması ve paranın dolaşım hızının azaltılması amaçlandı. Bu amaca ulaşabilmek için istikrar programının başlangıcından itibaren faiz oranlarında liberalizasyona ve esnek döviz kuru uygulamalarına başvuruldu.

Dönem boyunca uygulanan politikalar belirli gelir ve giderlerin denetimden kaçırılabilmesi için bütçe dışına çıkarılması yönünde

¹⁴ Ziya ÖNİŞ ve James RIEDEL, *Economic Crises and Long-Term Growth in Turkey*. Washington:1993, s.39.

¹⁵George KOPITS, “Turkey’s Adjustment Experience: 1980-85”, *Finance & Development*. September 1987.

geliştiği gibi bütçe giderlerinin yapısında da önemli değişimlere yol açmıştır. Yatırım giderleri en fazla kısılan gider konumundadır ve transfer harcamalarında gözle görülür bir artış meydana gelmiştir. Bu artışta en büyük paya sahip olan faiz giderlerindeki artış eğilimi bütçe açığının finansmanında gittikçe artan oranda iç ve dış borçların kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan, özel sektöre ağırlık verme ve kamu üzerinde yük haline gelen KİT'lere yönelik politikalar sonucunda KİT'lere yapılan transferlerde çok büyük bir gerileme gözlenmektedir. Bu eğilim, bir yandan KİT'lerin bir kısmının özelleştirilmesi sürecine hız katarken diğer yandan bu kuruluşların finansman ihtiyacının yüksek faizli borçlanma ile karşılanması döneminde başlatarak 90'lı yıllarda KİT'lerin oluşturduğu yükün daha da artmasına yol açacak bir sürecin başlamasına da neden olacaktır.

İstikrar programında, maliye politikalarının yanı sıra MB kredilerine ve faizlere getirilen kısıtlamalar yoluyla para politikası da etkili bir araç olarak kullanılmıştır. Para politikası ile ilgili tedbirler, para politikasının ilkeleri ile uyumlu bir şekilde kredilerin tahsisini ve para ve kredi politikalarının koordinasyonunu sağlamakla görevlendirilen para-kredi kurulunun kurulması ile hız kazanmıştır. Bütçe açığının finansmanında kullanılan en önemli kaynaklardan biri olan hazineye kısa vadeli avanslar dönem boyunca önemli ölçüde geriletilmiştir. Aynı eğilim KİT alımlarının desteklenmesi için bu kuruluşlara yapılan transferler ile tarımsal desteklerde de geçerlidir.

1980 sonrası dönemde yüksek enflasyon ve ödemeler dengesi açığı problemlerini ortadan kaldırabilmek için TL'nin reel olarak değerlendirilmesinin önüne geçebilmek amacıyla sabit döviz kuru sisteminden nihai aşamada Lira'nın konvertibl olmasının amaçlandığı yeni bir döviz kuru yönetimi programına yani esnek döviz kuru sistemine geçildi ve Ocak 1980'de Lira yaklaşık % 49 oranında devalüe edilerek, dolar kuru 47 TL'nden 70 TL'na çıkarıldı. İhracatçıların global piyasada rekabet güçlerini artırmak amacıyla TL'si, reel anlamda, 1980 yılında % 23, 1981 yılında ise % 13 oranında devalüe edildi. Bu tarihten sonra enflasyon oranında görülen azalmayla birlikte

TL'nin reel olarak değer kaybetmesi yavaşlamakla birlikte devam etti ve 1980-88 yılları arasında TL reel olarak % 8 devalüe edildi¹⁶.

İhracatı teşvik etmek amacıyla uygulanan kambiyo politikasının TL'nin reel olarak değer yitirmesi sonucunda enflasyonist eğilimlere yol açması üzerine bu politikadan vazgeçilmiş ve kambiyo politikası anti-enflasyonist strateji amacına yönelik olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1980'li yıllar boyunca uygulanan döviz kuru politikası bir yandan ihracatçıların global piyasalardaki rekabet gücünü artırarak öte yandan ihracata yönelik sanayilerin destekleneceğine ilişkin bir işaret oluşturarak ve bu tip sanayilerdeki üretimi artırarak ihracatın “*pozitif koruma*” ile desteklenmesini sağlamıştır.¹⁷.

Reel döviz kuru politikasının yanı sıra ihracatın teşvik edilmesi ve böylece döviz darboğazının tekrar oluşmasını önlemek için çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Bu çerçevede, ihracata vergi iadesi uygulaması cazip hale getirilmiş; imalatçı-ihracatçılara, ihraç mallarının üretiminde kullanılan ithal girdisi, ham ve yardımcı maddeler ile ambalaj maddelerinin temini için ihracatı teşvik belgesine istinaden döviz tahsisi yapılması ve ithalatta gümrük muafiyeti uygulanması kararlaştırılmıştır. Bunların yanı sıra döviz transferlerinde öncelik, ihracat karşılığı dövizlerden mahsup, çeşitli vergi, resim ve harç istisnaları ve ihracat kredilerinin önemli düzeyde artırılması gibi uygulamalarla ihracat yoğun bir şekilde teşvik edilmiştir.

C) 5 NİSAN İSTİKRAR PROGRAMI

İhracatı teşvikte pozitif koruma aracı olarak 1980'li yılların büyük bir kısmında kullanılan döviz kuru politikasından 1988 yılından itibaren döviz kuru artışını düşük tutmak yoluyla enflasyonu düşürme politikasına geçilmiştir. Bütçe açığını kapatmadan döviz kurunun anti-enflasyonist amaç için kullanılması bir yandan 1994 yılına kadar TL'nda % 25'lere varan reel değerlenmeye öte yandan kronik

¹⁶ Yaman AŞIKOĞLU ve Merih UCTUM, “A Critical Evaluation of Exchange Rate Policy in Turkey”, *World Development*. Vol:20, 1992.

¹⁷ D. RODRİK, “External Debt and Economic Performance in Turkey”, T. NAS ve M. ODEKON (Eds.) *Liberalization and The Turkish Economy*. İçinde, (New York: Greenwood), 1988.

enflasyonla birlikte dış ticaret açığının önemli düzeylere ulaşmasına yol açmıştır¹⁸. Kronik enflasyon, ödemeler dengesi probleminin büyümesi ve borç yükünün önemli bir düzeye ulaşması uluslararası sermaye piyasalarından yeni kaynak elde etmek imkanını azaltmış ve kaynak arayışı kısa vadeli, spekülatif ve borç kaynaklı sermayeye yönelmiştir. Bu tip bir kaynaktan yararlanılabilmesi için mali piyasaların serbestleştirilmesi çabalarına hız verilmiştir. Bu amaçla yabancı şirketlerin menkul kıymetlerini Türkiye’de pazarlayabilmelerine ve Türkiye’de ikamet eden kişilerin yabancı menkul kıymetlerini kote ettirmek yoluyla kaynak bulmalarına olanak tanınmıştır¹⁹.

1990 yılında kamu kesimi kredilerinin kontrolü için MB ile Hazine arasında yapılan bir protokol ile Hazinesinin kısa vadeli avanslarına tavan getirilmiş ve limitin üzerindeki kredilerin piyasadaki cari faiz haddine göre işlem görmesi amaçlanmıştır. TL’nin değerlendirilmesine izin verilen döviz kuru politikası ile bu protokol rezerv para ve para arzının artış hızını yavaşlatmakla birlikte ödemeler dengesindeki problemin artmasına yol açmıştır. İktisadi faaliyetin gittikçe artan bir şekilde dış kredi temini yoluyla karşılanması sonucu TL reel olarak değer kazanmaya devam etmiş, ithalatın cazibesi artmış ve böylece hem dış ticaret açığı hem de konsolide bütçe açığının GSMH’ya oranı ve dolayısıyla KKBG artmıştır. Bütün bu iç ve dış dengesizlik göstergelerine rağmen seçim sonrasında oluşan yoğun beklentiler nedeniyle kamu harcamalarını artırarak büyümeyi sağlama politikasına tekrar geri dönmüştür. Büyümenin finansmanı için dış kaynakların yanı sıra MB kaynaklarının da yoğun olarak kullanıldığı bu dönemde 1992’den itibaren aşırı değerlendirilmiş TL politikası terkedilmeye başlanmakla birlikte *sıcak para* girişini yükseltmek amacıyla faiz oranları artırılmıştır²⁰. Faiz oranlarındaki artışın olumsuz etkisini sınırlamak ve finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla Hazinesinin dış piyasalardan borçlanmaya devam etmesi sonucu TL reel olarak değerlendirilmeye devam etmiştir.

¹⁸ AŞIKOĞLU ve UCTUM, a.g.m., ss.1505-1506.

¹⁹ Seyhun DOĞAN, “Türkiye’nin 1990 Sonrası İstikrar Arayışları ve İMF İle Olan İlişkileri”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*. Yıl:36, Sayı:6, Haziran 1999, ss.4-5.

²⁰ İlker PARASIZ, *Kriz Ekonomisi*. Birinci Baskı, Bursa: Ezgi, 1995, s.163.

Serbest piyasa ile MB döviz kurları arasındaki farkın % 20'ye ve KKGB'nin yüksek bir düzeye ulaşmasına rağmen MB'nin faizleri indirme teşebbüsü ve TL'na karşı yürütülen spekülasyon hareketleri sonucu 1994 yılının başında "para krizi" meydana gelmiştir²¹. Bu krizi önlemek amacıyla 27 Ocak 1994'te TL'nin ABD Dolarına karşı % 13.6, Alman Markına karşı % 14 oranında devalüe edilmesi; kamu bankaları mevduat faizlerinin % 88'e yükseltilmesi; munzam karşılık oranları sıfırlanırken dispoizibilite kapsamının genişletilmesi; kamu menkul kıymetleri ile repodaki % 5'lik stopajın kaldırılması ve Hazinesinin 45 güne kadar kısa vadeli bono çıkarması kararları alındı. Alınan bu kararlardan sonra faizlerin % 200'lere yükseltilmesine ve yılın ilk üç aylık döneminde TL'nin ABD Doları karşısında % 175 oranında devalüe edilmesine rağmen döviz kurlarındaki istikrar MB döviz rezervlerinin yaklaşık yarısının (3 milyar \$) erimesi ile sağlanabilmiştir²².

Krizin önlenmesi için alınan kararlar 94 seçimleri nedeniyle titiz bir şekilde uygulanamamış ve özellikle bütçe harcamaları kontrol altına alınamamıştır. Seçimlerden sonra istikrar tedbirlerinin yanı sıra yapısal reformları da içeren bir programın uygulanması için İMF ile görüşmelerde bulunulmuş ve bu kuruluşun onayı sonrasında imzalanan stand-by anlaşması ile Temmuz 1994'ten itibaren 14 aylık bir zaman dilimi için 509.3 milyon SDR (742 milyon \$) tutarında taze kaynak sağlanmıştır. 5 Nisan istikrar programının amacı enflasyonu hızla aşağı çekmek, ihracat artışını hızlandırmak ve sosyal dengeleri de gözeterek sürdürülebilir bir kalkınmayı gerçekleştirmektir²³.

İstikrar programı krizin temel kaynaklarından birini meydana getiren bütçe açığının belirli kamu harcamalarının kısılarak ve gelir artırıcı bazı tedbirlere başvurularak azaltılmasını hedeflemekteydi. Program ile memur maaş artışlarının bütçe ödenekleri ile sınırlı tutulması ve 1995'ten itibaren ücretliler için yıllık vergi iadesi

²¹Oya CELASUN, *The 1994 Currency Crisis in Turkey*. Macroeconomics and Growth Group Development Research Department, The World Bank, s.2.

²²Oğuz ESEN, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Portföy Yatırımlarının Etkileri", *Ekonomide Durum*. Kış/1997, ss.154-155.

²³DPT, *Ekonomik Önlemler Uygulama Planı* (5 Nisan 1994). Ankara: 1994.

uygulamasına geçilmesi gibi ücretli kesimin reel gelirin azalmasına yol açacak düzenlemelere başvurulmuştur. Alkol, tütün, otomobil, petrol ve otomobil yedek parçası gibi tüketim maddelerinin vergilerinin artırılması şeklindeki geleneksel İMF önerisi doğrultusunda gelir artırıcı tedbirlerin ilk grubunu bu tip maddeler üzerinden alınan vergilerin artırılması ile tekel zamları oluşturmaktadır KİT ürünlerine yapılacak zamlardan elde edilen gelirlerin bir kısmının Hazineye aktarılması, kamu fonlarının MB ve Ziraat Bankası dışındaki bankalarda vadeli olarak tutulması ve kamuya ait tesis, kamp ve lojmanların kira bedellerinin rayiç bedel üzerinden bütçeye aktarılması gibi tedbirler bir yana bırakılırsa kamu gelirlerini artırıcı niteliği açısından önem taşıyan diğer önlem, 1994 konsolide bütçe gelirlerinin % 9.3'üne ulaşması hedeflenen ek vergilerin çıkarılmasıdır²⁴.

MB, kamu kredilerindeki genişlemenin olumsuz etkisini gidermek için para arzını, ağırlıklı olarak, açık piyasa işlemleri yoluyla kontrol altına almaya çabalamış ve IMF ile stand-by anlaşmasının yapılmasından sonra orta vadede fiyat istikrarını sağlamayı hedefleyen bir parasal program hazırlanmıştır. Bu program ile MB'nın Hazine ve diğer kamu kuruluşlarına açtığı kredilere kısıtlamalar getirilmiş ve Hazinenin kısa vadeli avans kullanımı bütçe ödeneklerindeki artışın % 12'si ile sınırlandırılmıştır. Disponibilite uygulaması bankaların varlığa dayalı menkul kıymetler de dahil tüm pasiflerine ve yatırım bankaları ile özel finans kurumlarına yaygınlaştırılmış ve munzam karşılığı yükümlülüğü döviz yerine TL lehine uygulanmaya başlanmıştır. Bankalardaki tasarruf mevduatının tamamı sigorta kapsamına alınarak bankalarda mevduat tutulması özendirilmiştir. Faiz yanında herhangi bir karşılık veya ipotekle borç verme imkanı getirilmiş ve mevduat faiz oranlarının ortalamasının % 20 altında ve üstünde oluşmasına izin verilmiştir²⁵.

5 Nisan istikrar programında alınan kararların en önemlilerinden biri de döviz kuru politikası ile ilgili olanıdır. Döviz kuru üzerindeki spekülasyonları önlemek amacıyla günlük kurların tamamen MB

²⁴ DPT, a.g.e.

²⁵ DPT, *1995 Yılı Geçiş Programı*. DPT:1995.

insiyatifi yerine belirlenen bazı bankaların günlük kurlarının ortalaması alınarak yine MB tarafından belirlenmesi uygulamasına geçilmiş ve bankaların alış-satış kurları arasındaki marj % 3 ile sınırlı tutulmuştur. Bunun yanı sıra MB'ndaki piyasalarda işlem yapabilmek için döviz büfelerine dolar satışında (1 milyon \$/ay) ve sermayede (10 milyar TL) asgari limit getirilmiştir²⁶.

Program ile hedeflenen hızlı ve etkin özelleştirme, sosyal güvenlik reformu, kamu kesiminde rasyonel istihdam politikasının oluşturulması gibi yapısal düzenlemelerin hayata geçirilmesinde başarı sağlanamamıştır. Programın bütçe açığı, döviz kuru, MB net iç varlıkları ve döviz rezervi ile ilgili hedeflere ulaşmada başarılı gözükse de ek vergi uygulaması ve kamu kesimince üretilen ürünlere ve temel mal ve hizmetlere yapılan şok zamların yol açtığı maliyet enflasyonu nedeniyle fiyat istikrarının sağlanmasında başarısız bir sonuçla karşılaşmış ve Türkiye tarihinde enflasyon ilk kez % 150 sınırını aşmıştır. Öte yandan, ek vergi ve talep kısıcı diğer uygulamalar nedeniyle büyüme hızındaki şok düşüş 1995'in ilk aylarına da sarkmıştır. TL'nin devalüe edilmesinin olumlu etkisiyle dış ticaret açığında gerileme olmuşsa da TL'nin tekrar değerlenmeye başlaması ve Gümrük Birliği (GB)'ne girme hazırlıkları nedeniyle dış ticaret dengesi tekrar bozulma eğilimine girmiştir.

Parasal büyüklüklerde 1995 yılının ilk aylarında meydana gelen artışlara rağmen MB'nın TL'nin miktarını kısıtlı tutması ve yüksek faiz politikası uygulaması ile döviz kurları kontrol altına alınabilmiştir. Ancak yapısal reformların gerçekleştirilmemesinde gecikilmesi nedeniyle bütçe açığı azaltılamamış ve KKBG'nin tekrar artması sonucu yüksek faizle yapılan borçlanmalar konsolide bütçe harcamalarının bileşimini transfer giderleri lehine değiştirmiştir. Program ile yürürlüğe konulan tedbirlere rağmen ekonomide görülen istikrarsızlıklara 1997'den itibaren iç siyasal istikrarsızlığın ve 1997'nin ikinci yarısındaki Asya Krizi ve sonraları Rusya Krizinin eklenmesi Türkiye'deki istikrarsızlığı kronik bir hale getirmiştir.

²⁶ DOĞAN, a.g.m.

1998 yılının başından itibaren krizin çözümü için üç yıllık bir program uygulamaya konulmuş ve bu programın sonuçları üçer aylık dönemler itibariyle açıklanmaya başlanmıştır. Bu aşamada, ilk döneme ilişkin sonuçların olumlu olması, dış dengesizliğin önemli bir düzeyde olmaması ve resmi döviz rezervlerinin yüksek olması nedeniyle daha çok kısa vadeli istikrarsızlığın çözümünde başvurulan stand-by tipi bir çözüme gerek duyulmamış ve İMF kaynaklarına başvurmadan bu kuruluşun gözetim fonksiyonuna ağırlık veren “*Yakın İzleme Programı*” (YİP) uygulamaya konulmuştur.

YİP sonrasında İMF'nin *katalizör* rolünden yararlanılarak elverişli koşullarda dış kaynağa ulaşılması hedeflenmekteydi. Ancak bu program, uluslararası rating kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu uluslararası sermaye piyasalarından uygun şartlarda kredi bulabilecek bir düzeye yükseltmelerini sağlayamamış ve taze dış kaynak girişi kısıtlı bir seviyede kalmıştır. Bu gelişme ve global mali kriz, Türkiye'de iç borçlanma seçeneğinin önemini tekrar artırmış ve 1999'a doğru vergi yükünü hafifleterek iç borçlanmayı kolaylaştıran bazı önlemlerin alınmasına yol açmıştır. Bu çerçevede, ihraç edilecek bono ve tahvillerin faiz gelirlerinden alınan % 6.6'lık stopajın kaldırılması; mevcut bono ve tahvillerden peşin vergi alınmaması ve mevduat ve repo faiz gelirlerinden alınan stopajın % 13.2'den % 6.6'ya indirilerek eşitlenmesi kararlaştırılmıştır.

İMF tarafından bütçeye ağır maliyetler yükleyen yüksek faiz oranlarının ortaya çıkmasında etken olan faktörler arasında gösterilen yapısal reformların yavaş ilerlemesi probleminin çözümünde 1999'un sonuna doğru gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile ilerleme sağlanmıştır. Bankacılık kesimi ile ilgili olumlu bazı düzenlemelere rağmen özelleştirmenin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi ve istikrarsızlık belirtisi olan çeşitli göstergelerdeki olumsuz eğilim 1999'un sonunda Türkiye'yi tekrar İMF destekli yeni bir istikrar programına gereksinim duyar bir hale getirmiştir.

SONUÇ

Türkiye’de 1958, 1970, 1980 ve 1994 yıllarında uygulamaya konulan tüm İDİP ile sürdürülen politikaların dış açıkların kapatılmasında başarılı olamadığı görülmektedir. Uygulanan istikrar programlarının tümünde devalüasyon, KİT ürünlerinin fiyatlarının ayarlanması ve sıkı para politikası programın temel mali araçları konumundadır. 1980 programı hariç yapısal dönüşümü gerektiren politikalara hemen hemen hiç yer verilmemiş, tüm programlarda harcama politikası son derece etkisiz kalmış ve sosyal politikalar ihmal edilmiştir.

İDİP ister kısa vadeli-talep yönlü isterse uzun vadeli-arz yönlü politikalar olsun üye ülkenin iç ve dış açıklarının kapatılıp finansman ihtiyacının azaltılıp borç ödeme kapasitesinin artırılmasını sağlamaya yönelik programlardır. Programlar, uygulama sonrasında kamu tarafından sunulan mal ve hizmet üretiminde, istihdam yaratma ve gelir dağılımını düzeltme fonksiyonlarında azalma meydana geleceğinden sosyal maliyeti ağır programlardır. İDİP’nin, kısa vadede büyüme hızını düşüren ve talep daraltıcı nitelikte olan; uzun vadede ise özelleştirme ve yapısal reformlar nedeniyle dar gelirli ve ücretlilerin aleyhine sonuçlar veren programlar olduğu için, kararlılıkla uygulanmaları zordur ve sosyal maliyeti yüksektir.

KAYNAKÇA

- AŞIKOĞLU, Yaman ve Merih UCTUM, “A Critical Evaluation of Exchange Rate Policy in Turkey”, *World Development*. Vol:20, 1992, ss.7-12.
- CELASUN, Merih ve Dani RODRIK, “Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performance” (Jeffrey D. SACHS, *Developing Country Debt and the World Economy*., içinde), National Bureau of Economic Research, Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
- CELASUN, Oya, *The 1994 Currency Crisis in Turkey*. Macroeconomics and Growth Group Development Research Department, The World Bank.
- ÇELEBİ, A. Kemal, *Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*. Manisa: Emek Matbaacılık, 1998.
- DOĞAN, Seyhun, “Türkiye’nin 1990 Sonrası İstikrar Arayışları ve İMF İle Olan İlişkileri”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*. Yıl:36, Sayı:6, Haziran 1999, ss.3-34.
- DPT, *1995 Yılı Geçiş Programı*. DPT:1995.
- DPT, *Ekonomik Önlemler Uygulama Planı (5 Nisan 1994)*. Ankara: 1994.
- ESEN, Oğuz, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Portföy Yatırımlarının Etkileri”, *Ekonomide Durum*, Kış/1997, ss.152-157.
- KARLUK, Rıdvan, *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, İstanbul: Beta, 1997.
- KOPITS, George, “Turkey’s Adjustment Experience: 1980-85”, *Finance & Development*, September 1987, ss.8-11.
- MUSSA, Michael ve Miguel SAVASTANO, *The IMF Approach to Economic Stabilization*. *IMF Working Paper*, WP/99/104, Washington: IMF, July 1999.
- ÖNİŞ, Ziya ve James RIEDEL, *Economic Crises and Long-Term Growth in Turkey*. Washington:1993.
- PARASIZ, İlker, *Kriz Ekonomisi*. Birinci Baskı, Bursa: Ezgi, 1995.
- RODRİK, D., “External Debt and Economic Performance in Turkey”, T. NAS ve M. ODEKON (Eds.) *Liberalization and The Turkish Economy*. İçinde, (New York: Greenwood), 1988.
- SCHADLER, S., *IMF Conditionality: Experience under Stand-By and Extended Arrangements*. IMF Occasional Papers 128 ve 129, Washington: IMF, September 1995.
- SÖNMEZ, M. “IMF İle 50 Yılıın Bilançosu: Sorun IMF’de mi, Bizde mi?”, *Forum*. Şubat 1997, ss.9-13.
- TANZI, Vito, “Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs”, Mario I. BLEJER ve Ke-Young CHU (Eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*., içinde, (Washington: IMF), September 1989.