

## “TÜRKİYE’NİN GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI” VE MAKRO EKONOMİK ETKİLERİNİN ANALİZİ

M. Okan TAŞAR\*

### ÖZET

Küresel ekonomide 1990 sonrası yaşanan süreç, giderek sıklaşan ekonomik kriz döngülerini oluşturmuştur. Aynı dönemde Türkiye ekonomisinde de ortaya çıkan krizler açısından; sürdürülemez iç borç dinamiği, özellikle kamu bankalarının ve finansal piyasaların sağlıksız işleyiş yapısı ve mali sistemin yapısal sorunları gibi içsel faktörler oldukça dikkat çekicidir. “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” (GEGP) olarak isimlendirilen istikrar programı bu sorunların çözümüne yönelik olarak; güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması amacıyla ortaya konulmuştur. GEGP; siyasi kararlılık, politik liderlik ve sahiplenme açısından dönemin koalisyon hükümetinin önemli bir katkısı ifade etmektedir. Aynı kararlılığın benzer niteliklere sahip ama farklı istikrar programıyla sürdürülmesi, Türkiye ekonomisini en azından mali/finansal zeminlerde ve özellikle bankacılık sektöründe daha az kırılğan ve istikrarlı kılmıştır.

GEGP’nin amaç ve hedefleri dikkate alındığında; büyüme oranları, enflasyon oranları ve cari işlemler dengesi olarak sıralanabilecek sayısal göstergeler, çalışma açısından gerekli veri tabanının oluşturulmasında anlam taşımaktadır. Ancak GEGP’nin yapısal reform hedeflerinin daha iddialı olması; programın makro etkilerinin yapısal olarak incelenmesini gerekli kılmaktadır. Merkez Bankası ve regülasyon kurumlarına ilişkin reform sürecinin anlaşılması; yaşanan küresel finansal kriz sürecinde fazlasıyla anlamlı olmaktadır. Bu nedenle çalışmanın ilk bölümünde GEGP’nin temel unsurları tanımlanması, ikinci bölümde ise gerek sayısal gerek yapısal olarak makro ekonomik etkilerinin tartışılması ve başarı kriterleri açısından GEGP’nin sorgulanması hedeflenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** 2001 Krizi, İstikrar Programları, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

**JEL Kodu:** E 61

### “TURKEY’S TRANSITION PROGRAM: STRENGTHENING THE TURKISH ECONOMY” AND ANALYSIS OF MACROECONOMIC EFFECTS

#### ABSTRACT

Process which lived been in global economy at 1990s, had created economic crisis that increasingly became frequent. In this period, it has been influential both foreign economic factors and domestic factors as problems of public banks and financial markets, unsustainable internal debts, structural problems of fiscal system on Turkish economic crisis. Stabilization programs named as “Turkey’s Transition Program: Strengthening The Turkish Economy”(Program for Transition to a *Strong Economy* – PTSE) has been prepared with a view to overcome these problems, to eliminate unsustainability and lack of confidence, and to constitute infrastructure that aimed at reconstruction of the economy and public management. PTSE was an importance contribution of coalition government regarding political determination and leadership.

Taking into consideration distinctive structure of Turkish economy, aims and targets of PTSE, quantitative indicators as growth rate, inflation rate, and balance of current account for 2001-2004 period are important variables for this study’s aims. But, it requires that is examined structurally the program’s macro effects, because PTSE has assertive structural targets. To understand the reform progress of The Central Bank and regulation institutions is considerably important in the global crisis’s process. In this study, firstly it is dealt with fundamental component of PTSE. In second part of the study, PTSE’s macro-economic effects are discussed as structurally and quantitatively and PTSE’s success is questioned.

**Keywords:** Turkey 2001 Crisis, Stability Program, “Turkey’s Transition Program: Strengthening The Turkish Economy”

**JEL Code:** E 61

---

\* Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi, otasar@selcuk.edu.tr

## GİRİŞ

Serbest piyasa ekonomilerinin gelişim süreci ve liberal yaklaşımların ağırlık kazandığı son dönemlerde özellikle finansal nitelikleri ön planda olan bir dizi ekonomik kriz dikkat çekmektedir. Belirli bir coğrafyaya özgü olmaksızın herhangi bir dünya ülkesinde neredeyse periyodik ve sistemik ortaya çıkan ekonomik krizler, serbest piyasa ekonomileri ve küreselleşme sürecini etkilemekte, reform ve istikrar programları önem kazanmaktadır. Dinamik işleyiş yapısı ortaya çıkan soruları farklılaştırmakta ve kendine özgü bir dizi önlemleri tartışmaya açmaktadır. Ekonomik krizlerin farklı doğaları, dinamikleri ve unsurları standart ya da kalıplaşmış ekonomi politikalarını, istikrar programlarını, yapısal reform çabalarını etkisiz hale getirebilmekte, yeni açılımları zorunlu kılmaktadır.

1929 Büyük Buhran'ın hemen ardından benimsenen yaklaşımlarla, son dönemlerde oluşan bölgesel ya da küresel nitelikli ekonomik krizlerin önlenmesi mümkün görünmemektedir. Ülke ekonomileri arasındaki etkileşim ve ilişkilerin karmaşık boyutu özellikle teknolojik gelişmelerle desteklendiğinde, yeni ekonomi araçları ve sektörleri oluşturmaktadır. Dolayısıyla 1990 sonrası dönemde liberalizasyon eğilimlerinin artması, deregülasyon uygulamalarına ağırlık verilmesi önceleri gelişmekte olan ekonomilerde sonrası dönemde ise gelişmiş ekonomilerde bir dizi yapısal problemin ortaya çıkmasına zemin hazırlamış gibi görünmektedir. Piyasa ekonomilerinin doğasında mevcut olan karmaşa ya da kaos, kontrolsüz bir güç unsuru oluşturmakta ve kamu müdahalelerini tekrar gündeme taşımaktadır. Ancak küresel ekonominin almış olduğu mesafe ve uluslararası ekonominin boyutu, bu müdahaleleri her bir kriz sonrasında tartışılabilir hale getirmektedir. Geline nokta devlet müdahalelerinin yönü ve etkinliğinin; demokratik, meşru ve kabul edilebilir bir seviyeye taşınması, gelecek açısından önemlidir. Yapısal bir dönüşümün sadece ulusal düzeyde değil küresel ölçekte de gerçekleştirilmesi ve piyasa ekonomilerine yönelik reformların, istikrar programlarının, ekonomi politikalarının hatta ekonomi teorilerinin yenilenmesi mutlak zorunluluktur.

Bu çerçevede; 2001 Krizi ve sonrası dönemin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla yönelik olan çalışmanın ilk bölümü; istikrar programlarının ve GEGP'nin incelenmesine ayrılmakta, Programın sürdürüldüğü ekonomik çevrenin özellikleri ortaya konulmaktadır. İkinci Bölüm ise; miktarsal ve yapısal kriterler açısından GEGP'nin etkilerini ve makro ekonomik sonuçlarını incelemektedir. 2001 Krizi'nin esas unsurları olarak nitelendirilen, kur politikaları, büyüme oranları, enflasyon ve cari işlemler açığı gibi makro ekonomik göstergeler ve bu göstergelerin Program sonrası izlemiş olduğu seyir, miktarsal ölçütler olarak değerlendirilmektedir. Sayısal gerçekleştirmelerin ötesinde GEGP, yapısal reform girişimlerinin ağırlıklı olduğu bir program olarak değer kazanmaktadır. Bu nedenle, Türkiye ekonomisinde gerçekleştirilen yapısal reformlar; Bankacılık ve finansal sektörler ile regülasyon uygulamaları olmak üzere iki başlık altında şekillendirilmektedir. Özellikle kurumsal düzenlemeler, regülatör birimler, bankacılık sektörü ve Merkez Bankası'nın yapısal dönüşüm süreci; Küresel Finansal Kriz'in olumsuz etkilerinin giderek ağırlaştığı ve Türkiye deneyiminin uluslararası nitelik kazandığı bir ortamda değer taşımaktadır.

### 1. TÜRKİYE'NİN GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMI (GEGP)

“Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” (GEGP); hedeflediği yapısal dönüşüm ve reform önerileri açısından, Küresel Finansal Kriz'in etkilerini devam ettirdiği bir dönemde değer kazanmaktadır. Türkiye (2001) deneyimi; yerel, bölgesel ve uluslararası ölçekte istikrar programlarının, küresel ekonomi politikalarının ve “düzenleyici devlet” yaklaşımının, özgün ve nitelikli bir örneğini oluşturmaktadır.

### 1.1. Genel Olarak İstikrar Programları

İstikrar programı; “enflasyon oranını kabul edilebilir bir seviyeye indirmek, ödemeler dengesindeki açığı azaltmak, işsizlik oranlarını düşürmek, sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak gibi hedefler üzerine şekillendirilen ekonomi politikaları bütünü” olarak tanımlanabilir. Heterodoks, ortodoks, ani (şok) ve tedrici olarak sınıflandırılan istikrar programları farklı önceliklere sahip olmakla birlikte, güven unsuru ve politik sahiplenme bütün programlar açısından ortak özelliklerdir.

Kronikleşmiş ancak hiper-enflasyon eşikini aşmamış ekonomilerde genel olarak tedrici politikalar ağırlık kazanırken, ani (şok) istikrar programları; vergi oranlarında hızlı bir artışa karşın kamu harcamalarının hızla azaltılmasını zorunlu kılmaktadır. Heterodoks istikrar programları; ekonomideki sosyal taraflarla uzlaşarak fiyat dondurulmasını ve belli bir dış desteği gerektirmektedir. Ortodoks politikalar açısından ise temel şart; ekonomik aktörlere, program hedeflerine tamamiyle bağlı kalınacağına yönelik güven tesis edilmesidir (kredibilite). Diğer taraftan ortodoks politikaların esası, sıkı para ve maliye politikalarını benimsemiş olmasıdır. Uygulamada fiyatlar serbest bırakılırken, kamu harcamalarını kısıtıcı ve vergi gelirlerini arttırıcı bir politika izlenmektedir. Bu çerçevede “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)”, sahip olduğu özellikler açısından Ortodoks bir istikrar programı olarak nitelendirilmektedir (Çolak, 2001: 2).

**Tablo 1. Başarılı Bir İstikrar Programının Unsurları**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Bruno (1993)</b>            | Sistemi düzeltmek için alternatif kısmi teşebbüslerin başarısızlığının ardından kapsamlı bir program uygulanmalı, merkezi hükümetteki politik liderlik güçlü olmalı, programı uygulamadan başka bir çıkış olmamalı, program bütünlüğü sağlanmalı ve bir paket olarak uygulanmalı, toplumun çoğunluğu için potansiyel refah iyileştirmelerinin unsurları şeffaf olmalı ve program politik liderliğin sürdürülebilirliği izlenimi vermemelidir. |
| <b>Fernandez-Rodrik (1991)</b> | Reformların uygulanmasında kayıp ve kazançların belirsizliği uygulamayı önleyici bir işlev görmek, bireylerin öngörülen biçimde tepki vermesi gerekmekte, asimetrik bilgi önemli bir rol oynamakta, radikal reformlar için otokratik rejimler başarıya ulaşabilmektedir.  |
| <b>Edwards (1994)</b>          | Politik olarak güçlü bir hükümet siyasi güçlerini kaybetme endişesi taşımayaacağından maliyetleri daha kolay dağıtabilmekte ve seçim sürecinde seçmenlerin bakış açısı önem kazanmaktadır.  |
| <b>Schweickert (1994)</b>      | Mali reform ya da istikrar programlarında enflasyon önemli bir bileşen olarak ele alınmalı, güvenilirlik ve kamuoyu desteği mutlaka sağlanmalı sadece IMF gibi dış desteklerle yetinilmemeli, döviz kurunu esas alan istikrar politikalarının riskli yapısı dikkate alınmalıdır.  |
| <b>Dünya Bankası</b>           | Üzerinde tüm toplum kesimlerinin politika ve iş çevrelerinin uzlaştığı programlar uygulanmalı, etkin ve verimli bir kamu harcaması özellikle sosyal harcama sağlanmalı, programın maliyetini üstlenecek toplum kesimleri desteklenmelidir.  |

**Kaynak:** M. Okan Taşar, “IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi”, S.Ü. İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 18, s.120.

İstikrar programlarının, araç ve amaç farklılıklarına rağmen en önemli unsurları; makro ekonomik politikada inanılabilirlik, mali disiplin ve ekonomik aktörlerin kredibilitesi olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak yine de bir istikrar programının başarı kriterleri, çok sayıda değişkenin etkisi altındadır. Örneğin; (1) Politik istikrar, kararlılık, uzlaşma, güç ve destek, (2) Şeffaflık, kamuoyu iletişimi, sosyal harcamalar, (3) Bütünsellik, (4) İnandırıcılık ve dış destek, (5) Tek ve kısa süreli şok program yerine, yapısal destekli istikrar politikası

seçilmesi, (6) Politik seçim süreçlerinden etkilenmemesi, başarılı bir program açısından önem taşımaktadır (Kaya, 1998: 207).

## 1.2. “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın Nitelikleri

Küresel ölçekte oluşan ekonomik krizlerin çözümü ve ülkelerin ekonomik istikrarını sağlayan programlar çoğunlukla makro ekonomik değişkenler tarafından belirlenmektedir. Ekonomik büyüme ve yatırım oranlarının azalması, işsizlik oranlarının artması, ihracat gelirlerindeki azalmalar, yüksek borç servisi düzeyi ve borç miktarındaki artışlar; istikrar programlarını, ülkeler açısından bir zorunluluk haline getirebilmektedir (Altıntaş-Öz, 2008: 87). Türkiye ekonomisinde de 1990 sonrası yaşanan süreç, giderek sıklaşan ekonomik kriz döngülerini oluşturmaktadır. Yaşanan ekonomik krizlerde dış ekonomik faktörlerin etkinliği kabul edilmekle birlikte esas unsurlar; sürdürülemez iç borç dinamiği, özellikle kamu bankalarının ve finansal piyasaların sağlıklı işleyiş yapısı ve mali sistemin yapısal sorunları olmak üzere, içsel faktörler olarak tanımlanmaktadır. (TCMB, 2001: 1).

### 1.2.1. Enflasyonla Mücadele Programı (EMP) ve 2001 Krizi

Özellikle finansal nitelikli krizler açısından bankacılık sektörünün içerisinde bulunduğu yapısal sorunlar mevcut olmakla birlikte, en önemli sorun olarak regülatör bir birimin eksikliği ifade edilmektedir. Ağustos 2000’de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)’nın oluşturulmasına kadar, Hazine ve Merkez Bankası denetleme-düzenleme görevini paylaşmışlar, ancak her iki kurumun da asli fonksiyonu regülasyon olmadığı gibi, görev alanları ve uygulamaları da birbirleriyle kolaylıkla çatışmıştır. Daha da önemlisi her iki kurum söz konusu dönemde -Merkez Bankası Kanunu ile öngörülen yasal bağımsızlık 2001 yılının ilk çeyreği açısından mümkün olabilmiştir- siyasi ve politik baskılara tamamen açıktır. Bankacılık sektörüne ilişkin bu yapısal eksiklik, oldukça karmaşık işlemlerin söz konusu olduğu sektörde, gerek iç gerekse dış yatırımcılar açısından sorun oluşturmuştur (Akçay, 2003: 169).

Bu sorunların giderilmesine yönelik olarak Aralık 1999 da ve üç yıllık<sup>1</sup> bir süreyi öngören IMF Stand-by anlaşması çerçevesinde hazırlanan Enflasyonla Mücadele Programı (Dezenflasyon Programı) (EMP) uygulamaya konulmuştur. Program’da; kamu açıklarının azaltılmasına yönelik olarak sıkı maliye politikası ve özellikle BDDK’ya ilişkin düzenlemeleri içeren mali sektör reformları ile sosyal güvenlik sistemi reformlarından oluşan geniş kapsamlı yapısal reformlar öngörülmüştür. Ancak enflasyonun programda hedeflenen oranda düşmemesi, TL’nin beklenenin üzerinde reel değer kazanması ve 2000 yılı cari işlemler açığının önemli ölçüde öngörülen seviyenin üzerine çıkması bir dizi belirsizlik yaratmıştır. İç talepte hızlı canlanma, enerji fiyatlarında artış ve Euro/Dolar paritesindeki gelişmelerle tetiklenen cari işlemler açığı; dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebileceği ve cari açığın finansmanına ilişkin endişeleri arttırmış, oluşan faiz ve kur riski ise faiz oranlarının Eylül 2000’den itibaren artmasına yol açmıştır. Kasım 2000 likidite krizinin ortaya çıkardığı önemli gerçek: zayıf banka yönetimleri, agresif pazarlama stratejileri ve kamu bankalarının birleştirilme sürecinin, ekonomik kriz döngüsünü başlatmasıdır. Oysa EMP’nin hayati öneme sahip, kritik unsuru; bankacılık sektörüne yönelik reformlardır (Akçay, 2003: 169).

<sup>1</sup> Enflasyonla Mücadele Programı (Aralık 1999) ikinci yılı içerisinde sona ermiş ve sonrasında 2002 yılı başından itibaren, üç yıllık bir dönem için IMF ile yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma ise Türkiye’nin IMF ile yaptığı 19. Anlaşma olarak anılmaktadır. Bkz: Ay, Erdoğan ve Uysal, 2007: 606.

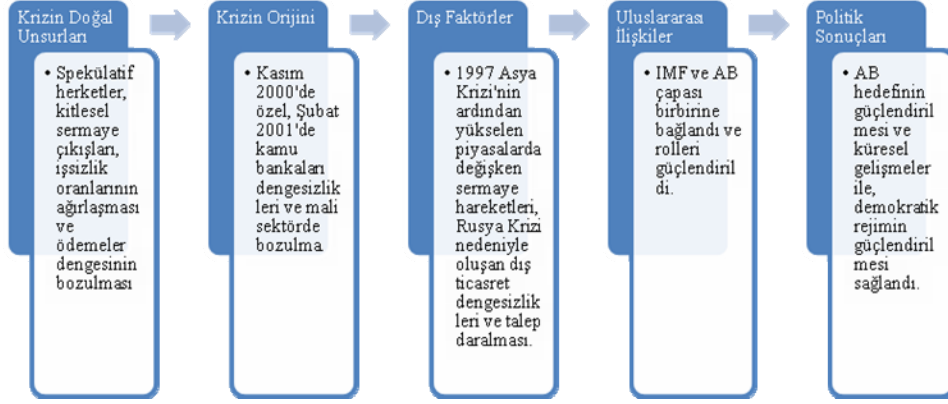
Kriz literatürü açısından Türkiye'nin 2001 deneyiminin en önemli özelliği, IMF destekli bir programın uygulanma sürecinde yaşanmış olmasıdır. Döviz kuru çıpasına bağlı EMP'nin başlıca zaafı; bankacılık kesiminin mali yapısını güçlendirmeden uygulamaya konulması, gerçekçi olmayan enflasyon öngörüsüne göre nominal kur artışlarının sabitlenmesi, parasal tabanın sermaye giriş ve çıkışlarına bağımlı bir konuma gelmesi ve uygulamada, uzlaşmacı yaklaşımlarla ileriye dönük fiyat ve ücret endekslemesine yaygın bir biçimde geçilememesidir. Kredibilite gereksinimi çok fazla olan EMP'nin uygulanmasında enflasyonu düşürme hedefi ön plana çıkarılmış, kamu kesiminin borç sorunu ile banka sisteminin kırılganlığı arasında etkileşimin kontrol altında tutulabileceği düşünülmüştür. Yapısal reformlara ilişkin taahhütlerin yoğun olması ve bunların yeteri ölçüde ve zamanında yerine getirilememesi, cari açığın oluşmasıyla birlikte kredibilitenin aşınmasına neden olmuş, mali dengeler ve bilançolar hassas bir konuma sürüklenmiştir (Celasun, 2002: 42).

Genel olarak sabit kur veya dalgalı kur uygulamalarında belirlenmiş kur çıpası aracılığı ile döviz kurlarının düşük tutulmasına yönelik uygulamalar; ulusal para biriminin döviz karşısında değerlendirilmesine, ihracatın daralması ve ithalatın genişlemesiyle dış ticaret açıklarının dolayısıyla cari açığın büyümesine yol açmaktadır. Cari açık açısından en önemli olumsuzluk bu açığın finanse edilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Küresel likiditenin genişlediği dönemlerde, hızlanan uluslararası sermaye akımlarının yani sıcak paranın artmasına paralel olarak cari açıklar, sıcak para ile karşılanmakta ancak belirli bir noktadan sonra sermaye akımlarının yönü değişeceği için, ülke ekonomilerinin kırılganlıkları artmaktadır (Somçağ, 2007: 163).

Kasım 2000 bankacılık ve Şubat 2001 döviz kuru krizlerinin bankacılık ve döviz kuru kaynaklı olduğu dikkate alındığında yaşanan döngünün bir "ikiz kriz" (twin crises) olarak nitelendirilmesi mümkün olabilmektedir. İkiz krizler olarak tanımlanan kriz sürecinin özellikle finansal karakterli olduğu; öncelikle mali piyasalarda ve bankacılık sektöründe oluşan likidite sıkışıklıkları ve ilerleyen dönemde döviz kurlarına ilişkin olumsuz gelişmelerle tetiklendiği dikkate alınmalıdır. Bu noktada Türkiye ekonomisinin 2001 dönemi açısından bir ikiz kriz süreci yaşadığı ifade edilebilir (Karaçor, 2006: 381)

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinde; yabancı kaynak girişinin azalması ve kur çapasına dayalı sistemin likidite açısından zayıflaması, faiz ve kur riskini arttıran önemli faktörler olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla EMP; faiz oranları, enflasyon ve döviz kurlarındaki dalgalanmayla birlikte ekonomide bir belirsizlik ortamı yaratmış ve ilerleyen süreçte programın yürürlük esasları ortadan kalkmıştır. Şubat 2001'de oluşan mali ve finansal kriz ise, kredi mekanizması aracılığıyla reel kesime hızlı bir şekilde yayılmıştır (TCMB, 2001: 11).

Şubat 2001 Krizi'nin Türkiye ekonomisi açısından en iyimser sonucu ise; yapısal dönüşüm ve reform sürecinin ivme kazanmasıdır. Kilit öneme sahip regülasyon kurumlarının etkinliklerinin artırılmasına yönelik adımlar, kriz sonrası dönemin ağırlıklı yapısal dönüşümünü oluşturmaktadır. Diğer taraftan koalisyon hükümeti; kritik ve hassas alanlarda yeniden yapılandırmaya yönelik yasal düzenlemeleri, 1999-2002 döneminde - koalisyon içi tartışmalara rağmen- gerçekleştirmiştir. IMF ilişkileri bağlamında ise; 11 Eylül sonrası ABD dış politikasında Türkiye'nin artan önemine binaen, olumlu yönde ve yapısal dönüşümü destekleyen, her ne kadar koalisyon içerisinde ekonomik ve siyasi boyutlarıyla yönelik eleştiriler yapılsa da genel kabul görmüş AB üyelik perspektifi de yapısal dönüşüme yönelik desteği güçlendirmiştir (Öniş, 2003: 17).



**Şekil 1. 2001 Krizi'nin Karakteristik Yapısı**

Sabit kur sistemine dayalı EMP'nin 22 Şubat 2001'de dalgalı kur sistemine geçilmesiyle birlikte fiilen ortadan kalkmasının ardından, 15 Mayıs 2001'de DSP-MHP-ANAP Koalisyon hükümetinin Maliye Bakanı tarafından IMF yönetimine yeni bir niyet mektubu açıklanmıştır. "Turkey's Transition Program: Strengthening The Turkish Economy" olarak başlıklandırılan bu program; önceki programı devam ettirmekle birlikte, özellikle bankacılık sisteminin güçlendirilmesine yönelik yapısal reform unsurları da taşımaktadır. Yeni "niyet mektubu" 18 Ocak 2002'de IMF tarafından önemli miktarda finansal yardımı da içerir bir şekilde kabul edilmiştir (Ertuğrul ve Yeldan, 2003: 54).

"Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (GEGP) olarak isimlendirilen istikrar programı temelinde; güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması amacıyla ortaya konulmuştur. Program; çözüm aranan Şubat 2001 Krizi'ni ise; sürdürülemez iç borç dinamiği ve kamu bankaları başta olmak üzere bankacılık ve mali sistemin sağlıklı bir yapısal işleyişi olarak iki unsur üzerine tanımlanmış dolayısıyla çözüm açısından kamusal ve finansal reformları hedeflemiştir (Ay, Erdoğan ve Uysal, 2007: 605).

### 1.2.2. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Uygulama Esasları

Genel hatlarıyla incelendiğinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı; kamu maliyesi, gelirler politikası, özelleştirme, bankacılık, para politikası ve acil yasal düzenlemeler başlıklarıyla ifade edilmiştir. Program; Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri'nin mali piyasalarda, özellikle bankacılık sisteminde yarattığı olumsuz gelişmeler dikkate alınarak üç aşamalı bir süreç olarak öngörülmüştür<sup>2</sup>. Merkez Bankasının yeni görev tanımı ve bankacılık sistemine ilişkin alınacak önlemlerle kriz ortamından çıkılması, faiz ve döviz kuruna istikrar sağlamak suretiyle ekonomik aktörlere orta vadeli bir perspektif hazırlanması, üçüncü olarak ise istikrarlı bir büyümenin sağlanması olmak üzere oluşturulmuştur (Eroğlu, 2004: 104). İstikrar programlarının genel amaçlarının GEGP açısından da geçerlilik taşıdığı ancak farklı olarak AB-Türkiye üyelik sürecinde, Türkiye

<sup>2</sup> Finansal sistemin kontrol altına alınması, anti-enflasyonist ve istikrara yönelik hedefler için IMF stand-by desteği ve yapısal reformlar olarak özetlenen bu üç aşamalı program; Asya Krizi sonrasında uygulanan IMF programının bir benzeri olarak nitelendirilmektedir. Asya deneyimlerinin, özellikle ilk aşamasında güven ortamının oluşturulmaması belirleyici olmuş, iç talep çöküntüsü ekonomiyi geriletmiştir. Bu konuda bkz: Uygur, Ercan. 2001: 36.

ekonomisinin yapısal uyum çerçevesinde gerekli kriterleri karşılamasına yönelik farklı bir amacın olduğu da kabul edilmiştir (Uysal, 2004: 99).

**Tablo 2: GEGP'nin Çerçevesi**

| GEGP Unsurları                       | Hedefler   | Uygulama Araçları  | Uygulama Sonuçları  |
|--------------------------------------|--|--|---|
| <b>Yapısal Yenilemeler</b>           | Merkez Bankası'nın özerkliği ve piyasa ekonomisinin düzenlenmesi               | Merkez Bankası Kanunu, doğal tekellere ve ağ endüstrilerine yönelik Düzenleyici Kurum Yasaları | Telekomünikasyon, Tütün, Şeker Üst Kurullarının Oluşturulması                           |
| <b>Bankacılık Sistemi Reformları</b> | Sağlam bankacılık sistemi rasyolarının oluşturulması                           | Bankacılık Kanunu  | BDDK'nın Kurulması, TMSF'ye işlerlik kazandırılması                                     |
| <b>Faiz ve Kambiyo Politikaları</b>  | Yatırımcılar İçin Orta Vadeli perspektif sağlanması                            | Kur sistemleri,  | Dalgalı Kur Sistemine Geçilmesi, Yönetimli Dalgalanma, Örtülü kur çapasının uygulanması |
| <b>Ekonomik Büyüme Stratejileri</b>  | Sıkı maliye politikası, Anti-enflasyonist yaklaşım, istikrarlı ekonomik büyüme | Yüksek oranlı (% 6) Faiz Dışı Fazla, Cari Açık/Milli Gelir oranının kontrolü ve finansmanı     | Düşük kur politikasıyla oluşan cari açığın dış borçlanma rakamlarına yansması           |

**Kaynak:** TCMB, **Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**'ndan oluşturulmuştur.

GEGP'nin makro ekonomik hedefleri de esas olarak; ekonomik büyüme, enflasyon ve dış ticaret olmak üzere üç başlık altında tanımlanmaktadır. Ekonomik büyümenin 2001 yılının tamamı açısından yüzde 3 oranında gerileyeceği öngörülmekle birlikte, özellikle turizm gelirleri ve ihracat artışıyla yılın ikinci yarısında daralma eğiliminin tersine döneceği ifade edilmiştir. İkinci olarak TL'nin dalgalanmaya bırakılmasının ardından, enflasyon oranlarının hızlanacağı ve 2001 yıl sonu için TEFİ'de artışın yüzde 57,6 TÜFE'deki artışın ise yüzde 52,5 olması beklenmektedir. Yılın ikinci yarısında fiyat artışlarının yavaşlama eğilimine gireceği ve aylık fiyat artış hızının yılın son döneminde yüzde 2 civarına gerilemesi hedeflenmiştir (TCMB, 2001: 24). Programın makro ekonomik hedefleri içerisinde belirlenen faiz dışı denge/GSMH oranı yüzde 6,5 olarak tanımlanmıştır<sup>3</sup>. Kamu mali yönetimi ve mali disiplin açısından kritik bir öneme sahip olan bu hedef, aynı zamanda sürdürülebilir dış borçlanma ve uluslararası kredibilitenin açısından da anlam ifade etmekte ve IMF istikrar programlarının ortak özelliği olarak nitelendirilmektedir.

GEGP'nin dış ticarete ilişkin hedefleri ise; büyüme hızındaki düşüş ve iç talebin daralmasıyla ithalatın gerileyeceği öngörüsüne dayanmaktadır. İhracat açısından bakıldığında; rekabet gücünde sağlanan iyileşmeyle birlikte olumlu etkiler beklenmekte ve sonuç olarak cari işlemler hesabının dengeye yakın olacağı öngörüsü ortaya konulmaktadır (TCMB, 2001: 24).

<sup>3</sup> Arjantin ve Brezilya'nın IMF kredilerine yönelik şartları değerlendirildiğinde; Türkiye açısından faiz dışı fazla hedefinin yüzde 6,5 olarak oldukça yüksek bir düzeyde belirlendiği dikkat çekmektedir. Bu oranın 2002 Brezilya-IMF programında milli gelirin yüzde 3'ü olarak belirlendiği ve 30 milyar dolarlık bir kredi limitinde yüzde 3,5'e yükseltildiği dikkate alınrsa; Türkiye açısından milli gelirin yüzde 6,5'lik bir dilimine karşılık gelen faiz dışı fazla hedefinin aşırı yüksek olduğu görülebilmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için bkz: (Somçağ, 2007: 141).

GEGP’de Merkez Bankası’nın bağımsızlığına ve bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına yönelik hukukî süreçlere ek olarak; “15 günde 15 yasa”<sup>4</sup> sloganı ile siyasi literatüre giren yasal düzenlemelerde; sivil havacılık, telekomünikasyon gibi ağ endüstrileri ve doğal monopollere ilişkin yapısal reformlara öncelik tanınmıştır. Tarım sektöründe ise; fiyat kontrollerinden-gelir desteklerine yönelme ve tütün, şeker gibi tarımsal endüstrilerde regülasyon kurumlarının oluşumuna ağırlık verilmiştir (Arpac-Bird, 2009: 8). Ancak kurumsal ölçekte ve önemli bir yapısal dönüşümü içeren bu düzenlemeler, gerek toplum genelinde gerekse hükümetin koalisyon yapısında büyük ölçüde dirençle karşılaşmış ve siyasi yapıları yeni bir seçim süreciyle beraber tamamen değiştirmiştir<sup>5</sup>. Dolayısıyla 2001 Krizi ve GEGP’nin ortaya çıkardığı önemli sonuçlardan birisi de politik deprem olarak nitelendirilebilen 2002 Kasım seçimleridir. Koalisyon hükümeti ekonomik krizin ağırlığı nedeniyle seçmen tarafından açık bir şekilde cezalandırılmıştır. Türk siyasetini uzun bir süre etkileyen politik liderlerin birçoğu, asla tahmin edilemeyen bir şekilde siyaset sahnesinden çekilmişlerdir. Bu süreç; herhangi bir dış faktörün etkisi olmaksızın Türk demokrasisi ve siyasi tarihinde kendi kendine yaşanan bir dönüşümdür. Seçmen, tercihini koalisyon oluşumlarından yana değil, istikrar beklediği tek parti hükümetinden yana kullanmıştır (Öniş, 2003a: 191).

**Tablo 3. GEGP’de Yapısal Reformlar ve Yasal Düzenlemeler**

| Mali Sektöre Yönelik   | Şeffaflık ve Kamu Yönetimine Yönelik   | Rekabet ve Etkinliğe Yönelik   | Sosyal Dayanımsızlığı Güçlendirmeye Yönelik               | Reel Ekonomiye Yönelik  |
|--|--|--|---|---|
| -Bankalar Kanunu<br>-Mevduat garantisi uygulamasının sürdürülmesi<br>-Kamu bankalarının sermaye artırımını, birleştirilmesini, profesyonel yönetimi, özelleştirilmesini<br>- BDDK sermaye yeterliliği kriterlerine göre özel bankaların sermaye artırımını | -Borçlanma Yasası<br>- Kamulaştırma Yasası<br>- Kamu İhale Yasası<br>-Bütçe ve bütçe dışı fonların kapatılması<br>-Görev zararlarının düzenlenmesi | -Şeker Kanunu<br>-Tütün Kanunu<br>-Doğalgaz Kanunu<br>-Sivil Havacılık Kanunu<br>-Telekom Özelleştirmesi | -İş Güvencesi Yasası<br>-Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası | -Eximbank kredilerinin artırılması, ihracatta KDV ödemelerinin hızlandırılması<br>-Destek sisteminde bürokratik işlemlerin azaltılması<br>-Yabancı sermaye girişine yönelik uluslararası tahkim imkânının sağlanması<br>-Esnaf, sanatkar ve KOBİ’lere kamu bankaları aracılığı ile kredi imkânlarının artırılması |

**Kaynak:** TCMB, *Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, s.13-14’den oluşturulmuştur.

Uygulama açısından GEGP’nin; enflasyonun önlenmesi amacıyla yönelik olarak dalgalı kur ve aşırı sıkı bir maliye politikası hedefine dayalı faiz dışı fazla hedefi olmak

<sup>4</sup> (1) Merkez Bankası Kanunu, (2) Bankalar Kanunundaki Değişiklikler, (3) İş Güvencesi Yasası, (4) Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası, (5) Sivil Havacılık Yasasında Değişiklik, (6) Telekom Yasası, (7) Şeker Kanunu, (8) Tütün Kanunu, (9) Doğalgaz Kanunu, (10) Bütçe Kanununda Değişiklikler, (11) Görev Zararlarını Kaldırma Kararname ve Kanun, (12) Borçlanma Yasası, (13) Kamulaştırma Yasası, (14) Kamu İhale Yasası, (15) Bütçe ve Bütçe Dışı Fonların Kapatılmasına İlişkin Yasa.

<sup>5</sup> 2002 Seçimleri; özellikle siyasi yelpazeyi, merkez-kenar parti dağılımını yeniden yapılandırmış ve hükümet oluşumlarını koalisyonlardan tek partiye dönüştürmüştür -ki bu durum genellikle olağanüstü rejimlerden sonra mümkün olabilen bir siyasi gelişmedir-. Merkez sağ ve merkez sol partilerin 2002 seçimlerinde karşılaştıkları tablo ortadadır ve her ne kadar belli bir kesimin devamı niteliğine sahip olsa da yeni kurulan bir siyasi partinin sağlamış olduğu seçim başarısı bu noktada dikkat çekicidir. Ayrıca yaşanan gelişmeler, ekonomik krizlerin ilerleyen süreçte siyasi değişimleri ya da krizleri beraberinde getirebileceğine yönelik yaklaşımları da destekler nitelikte bir örnek oluşturmaktadır.



üzere, iki esas unsur üzerine şekillendirildiği görülmektedir. GEGP'nin temel unsuru olan "dalgalı kur" uygulamasının gerçek anlamı; merkez bankalarının kur değişikliklerine hiçbir şekilde müdahale etmemesi olarak tanımlanmaktadır. Ancak para piyasalarına ilişkin düzenlemelerin pek çok ülkede ve değişen ölçülerde merkez bankaları tarafından kur müdahaleleri yoluyla uygulandıkları ortadadır. Kur politikalarının belirli marjlar dâhilinde dalgalanmaya bırakılması genel bir yaklaşım olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla dalgalı kur sistemlerinin çoğunlukla "yönetimli dalgalanma" olarak tanımlanan ve para otoriteleri tarafından belirlenmiş marjlar içerisinde kur hareketlerinin takip edilmesini esas alan bir yaklaşımı, benimsedikleri ileri sürülebilir.

Türkiye'de 1999-2000 döneminde anti-enflasyonist programın döviz kuru gelişmelerinin beklenen enflasyon oranının altında tutulmasına yönelik sabit kur uygulaması dikkat çekmektedir. Sabit kur çapası 1970'lerden itibaren özellikle Latin Amerika-IMF (Şili, Paraguay, Meksika, Arjantin gibi) programlarında uygulanmış, ancak dış ticaret açıklarını önemli ölçüde tetiklemiş ve devalüasyon beklentilerini ortaya çıkarmıştır. Aynı deneyim Türkiye-IMF dezenflasyon programı'nda da gerçekleşmiştir (Somçağ, 2007: 99).

Dalgalı kur sisteminin uygulandığı Şubat 2001 sonrası dönemde Türkiye'de, Merkez Bankası döviz piyasalarının aşırı oynak olduğu dönemlerde müdahalelerde bulunmaktadır. Parasal istikrar açısından gerekli olan bu müdahaleler; programın benimsediği dalgalı kur uygulamasının temel niteliğini de ortaya çıkarmaktadır. Türkiye ekonomisinin 2001-2006 dönemine ilişkin verileri; Merkez Bankası'nın dalgalı kur rejimini "örtülü kur çapası" olarak uyguladığını, dolayısıyla devalüasyonu beklenen enflasyon oranının altında tutarak anti-enflasyonist bir program yürüttüğünü açıkça göstermektedir (Somçağ, 2007: 145).

## 2. GÜÇLÜ EKONOMİYE GEÇİŞ PROGRAMININ MAKRO ETKİLERİ

### 2.1. Makro Ekonomik Performans Göstergeleri

İstikrar programlarının makro ekonomik etkileri ve başarı kriterleri açısından genellikle üç temel göstere dikkate alınmaktadır. Büyüme oranı, enflasyon ve fiyat istikrarı, cari işlemler dengesi gibi sayısal verilere ek olarak kamu harcama yapısı, piyasa işleyişi, vergi sistemi gibi yapısal unsurlar da makro ekonomik etkilerin ölçümü ve yorumlanması açısından anlam ifade etmektedir.

İstikrar programlarının makro ekonomik performansının ölçümüne yönelik teorik açıklamalar; sayısal gerçekleştirmeler ve yapısal göstergeler olmak üzere ikili bir ayrımı benimsemekte ve genel olarak programın "başarı" kriterlerini, söz konusu ayrımı esas alarak belirlemektedirler. Örneğin; Mercer-Blackman ve Unigovskaya; istikrar programlarının performanslarını; farklı türde bileşenler içeren ve IMF Monitoring Fund Arrangements (MONA) veri tabanını kullanan "yapısal ölçütler" ve "miktarsal gerçekleştirmeler" olmak üzere iki farklı göstere ile tanımlamaktadırlar (Vreeland, 2006: 367). "Yapısal Ölçütler Endeksi"; ticaret/kambiyo sistemi, fiyatlandırma ve piyasa işleyişi, kamu yatırımları, vergi/harcama reformu, finansal sektör, özelleştirme ve diğer olmak üzere yedi farklı göstere içermektedir. "Miktarsal Gerçekleştirmeler Endeksi" ise; farklı sayıda ekonomi politikaları boyutunda, mali denge gibi sayısal hedeflerden oluşmaktadır. İstikrar

programlarının ölçümüne yönelik bu yaklaşım; 1989'dan 1997'ye Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan bir dizi örnek üzerinde durmaktadır<sup>6</sup>.

Atoyan ve Conway ise; makro ekonomik performansın ölçümünü mali fazla (fiscal surplus), cari hesap fazlası (current account surplus) ve reel büyüme oranı olmak üzere üç önemli göstergeye bağlamaktadırlar. Makro göstergelerde ortaya çıkan değişmelerin sadece ilgili olduğu dönemle ilişkilendirilmemesi, farklı dönemler açısından da takip edilmesinin istikrar programının performansına yönelik yorumlar açısından fazlasıyla gerekli olduğu ileri sürülmektedir. Örneğin; istikrar programının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin ölçülmesi açısından, bir zaman dizisinin, (t, t+1, t+2, t+3) gibi, esas alınması gerekmektedir. Bu nedenle; istikrar programlarının etkilerinin sadece ilk yıl ya da ilk dönemle sınırlı olmadığı noktasından hareketle; programın makro ekonomik etkilerini ortaya koyan göstergelerin, birden fazla dönemi içermesi önem taşımaktadır<sup>7</sup> (Atoyan-Conway, 2006: 101).

Dolayısıyla her iki yaklaşımın temel varsayımları benimsendiğinde; GEGP'nin makro ekonomik etkilerinin miktarsal ve yapısal ölçütler dikkate alınarak ve birden fazla dönemi içerecek şekilde incelenmesi mümkün olmaktadır. Türkiye ekonomisi açısından belirleyici unsur ise; özellikle yapısal dönüşümlerin ve reformların ilerleyen süreçte sağlamış olduğu kurumsal değişiklik ve gelişmelerdir.

## 2.2. Miktarsal Gerçekleşmeler Açısından GEGP

İstikrar programlarının makro ekonomik performanslarının ölçülmesi açısından çok sayıda değişken ve faktörün dikkate alınmış olması önem taşımaktadır. Büyüme oranları, parasal göstergeler ve para politikası uygulamaları, bütçe dengeleri ve kamusal nitelikli göstergeler, enflasyon oranları, istihdam göstergeleri ve işsizlik oranları önemli makro kriterleri oluşturmaktadır. Ancak, GEGP'nin makro ekonomik etkilerinin genel olarak üç önemli gösterge üzerine şekillendirilmesi mümkün görünmektedir. Türkiye ekonomisinin özgün yapısı, GEGP'nin amaç ve hedefleri dikkate alındığında; büyüme oranları, enflasyon oranları ve cari işlemler dengesi olarak sıralanabilecek bu göstergelerin, programın ağırlıklı uygulamalarını içeren 2001-2004 dönemini kapsamaması, başarı kriterleri açısından gerekli veri tabanının oluşturulmasında yeterli olacaktır.

Mayıs 2001'de açıklanan, IMF stand-by düzenlemesi ve Dünya bankası kredileriyle desteklenmiş olan GEGP; üretimdeki düşüşleri önleyememesine rağmen krizin denetim altına alınmasında etkili olmuştur. Özellikle Program'da öngörülen serbest dalgalı kur rejimi bazı zorlukları beraberinde getirirse de, aniden ortaya çıkacak panik dalgalarının para krizlerine dönüşmesini önleyebilme gücüne sahiptir. Ayrıca GEGP'de öncelik tanınan bankacılık sisteminin yeniden sermayelendirilmesi sürecinde; enflasyon hedeflerinden

<sup>6</sup> Örneğin Bulgaristan "fiyatlandırma ve piyasa işleyişi"nde yapısal sorunlarla karşı karşıya kalırken, Letonya "vergi/harcama reformu" kategorisinde, IMF programı süresince sorun yaşamıştır. Her iki örnekte de sadece kısmi başarı sağlanmış ve her iki ülke "yapısal ölçütler" endeksinde yüzde 50'lik bir puan elde etmişlerdir. Benzer puanlar farklı yapısal şartlar ve özellikler taşıyan ülkeler açısından da gözlenmektedir. Gürcistan ve Kırgızistan IMF uygulamalarında "yapısal ölçütler" endeksinde göre yüzde 79 başarı oranına sahipken, Gürcistan 22, Kırgızistan 35 farklı yapısal sorunla karşı karşıya kalmıştır. Kırgızistan "ticaret/kambiyo sistemi" kategorisinde sorun yaşarken, bu alanda sorun yaşamayan Gürcistan ise; Kırgızistan için sorun oluşturmayan "fiyatlandırma ve piyasa işleyişi" açısından problemler yaşamaktadır. Bu konuda bkz: Vreeland, 2006: 367.

<sup>7</sup> Atoyan-Conway zaman aralığının geniş tutulması durumunda istikrar programlarının reel büyüme oranları üzerinde gittikçe artan pozitif bir etkiye sahip olduğunu ileri sürmektedir. Mali denge ve birden fazla dönem arasında bir ilişki kurulamazken ya da programın etkileri uygulamayla birlikte hemen ortaya çıkarken, istikrar programlarının cari işlemler dengesi üzerindeki etkisinin ilerleyen dönemlerde azaldığı tanımlanmaktadır. Bu konuda daha geniş bilgi ve ekonometrik ölçümler için bkz: Atoyan-Conway, 2006: 122.

sapılmaması için kamu borç yükünün artması tercih edilerek, parasal büyüklüklerin denetim altına alınması anlam taşımaktadır.

**Tablo 4. Türkiye Ekonomisinin Seçilmiş Makro Ekonomik Göstergeleri (1998-2004)**

|  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  |
|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| Büyüme Hızı<br>GSYİH(yüzde)                            | 3,1  | -4,7 | 7,4  | -7,5 | 8,8  | 5,7  | 9,1   |
| Büyüme Hızı<br>GSMH (yüzde)                            | 3,9  | -6,1 | 6,3  | -9,5 | 7,9  | 5,9  | 9,9   |
| TEFE<br>(Üretici Fiyat<br>Endeksi)                     | 71,8 | 53,1 | 51,4 | 88,6 | 30,8 | 13,9 | 15,3  |
| TÜFE<br>(Tüketici Fiyat<br>Endeksi)                    | 84,6 | 64,9 | 54,9 | 68,5 | 29,7 | 18,4 | 9,4   |
| Cari İşlemler Dengesi<br>(milyar \$)                   | 2,0  | -1,4 | -9,8 | 3,4  | -1,5 | -8,0 | -15,6 |
| Cari İşlemler<br>Dengesi/GSMH                          | -    | -    | -    | -    | -0,8 | -3,4 | -5,2  |
| Toplam Kamu Kesimi<br>Faiz Dışı<br>Fazlası/GSMH(yüzde) | 4,3  | 1,8  | 3,0  | 5,8  | 5,8  | 4,6  | 6,5   |

**Kaynak:** TCMB, Yıllık Raporlar 2001, 2002, 2003, 2004, 2005'den oluşturulmuştur.

Diğer taraftan programda hedeflenen yasal düzenlemelerin çoğunun gerçekleştirilmiş olması, Kriz'den çıkış çabalarına güven sağlanması açısından faydalı olmuş, Merkez Bankası'na araç bağımsızlığının sağlanmasına yönelik, fiyat istikrarının öncelikli hedef olarak belirleyen yasal düzenleme ise makroekonomik politikalar açısından önemli bir değişimi tamamlamıştır (Celasun, 2002: 17). GEGP istikrarsız ve kırılğan ekonomik yapıyla mücadele yöntemini tamamıyla mali disiplin ve daraltıcı maliye politikaları üzerine oluşturmuştur. Bu noktada hedeflenen faiz dışı bütçe fazlaları, kamu gelirlerinin artırılmasından çok kamu harcamalarının daraltılmasıyla açıklanmıştır. Dolayısıyla makroekonomik hedefler arasında öncelikli olan faiz dışı fazla hedefinin 2000 ve 2001 programlarıyla tutturulmasının; kamu kesiminde arzu edilen dengenin sağlanmasında tam anlamıyla yeterli olup olmadığı tartışılabilir. (Yeldan, 2002: 6).

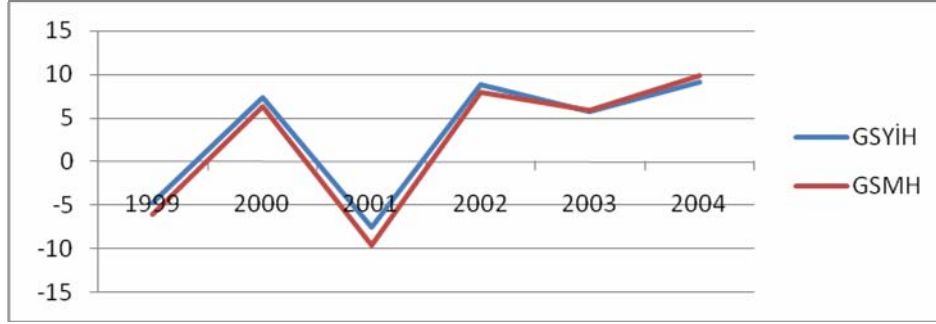
Ancak 2001 Krizi sonrası dönemde GEGP ile birlikte; esnek kur uygulamasına geçilmiş olması, görece politik ve makro istikrarın sağlanmış olması, AB üyeliği beklentisi ve buna bağlı olarak uzun vadeli yabancı sermaye girişlerinin artması gibi sayısal gerçekleştirmeler önem taşımaktadır. Ayrıca merkez bankası özerkliğinin sağlanması, politik baskının azaltılmış olması, kamu bankalarının görev zararı uygulamasına sona erdirilmesi ve bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi gibi gelişmeler<sup>8</sup> özellikle yapısal açıdan fazlasıyla anlamlıdır (Yiğitoğlu, 2005: 124).

### 2.2.1. Türkiye Ekonomisinin 2001-2004 Dönemi Büyüme Oranları

GEGP'nin öncelikli amacı, kur rejiminin terk edilmesiyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmaktır. Bu amaca yönelik olarak; kaynak kullanımında etkinliğin gerçekleştirilmesi, sektörel rekabet gücünün artırılması, refah düzeyinin yükseltilmesi ve dolayısıyla sürdürülebilir bir ekonomik gelişmenin sağlanması da nihai hedefler olarak belirlenmektedir.

<sup>8</sup> Ancak aynı dönem açısından iç ve dış borç stoku, yüksek reel faiz oranları, yüksek işsizlik oranları, yüksek cari işlemler açığı ve spekülasyon sermaye hareketleri gibi yapısal problemlerin varlığı da göz ardı edilmemelidir. Bu konuda bkz: Yiğitoğlu, 2005: 124.

Ekonomik istikrar ve gelişmenin makro göstergesi olarak genellikle büyüme oranlarının dikkate alınması, oldukça yaygın bir kullanımdır. Ancak önemli olan unsur; büyüme oranlarının izlenmiş olduğu sayısal gelişim değil bir eğilim ve süreç olarak yorumlanmasıdır. Bir ekonominin sadece bir dönem özgü yüksek oranlı bir büyüme hızını sağlamış olması, ekonomik gelişmenin bir ölçüsü olarak değerlendirilemeyeceği gibi bir istikrar göstergesi olarak da kabul edilemez. Büyüme oranlarının, makro ekonomik gösterge olarak nitelendirilebilmesi açısından birden fazla dönemi kapsayan bir trend olarak ifade edilmesi gerekmektedir.



**Şekil 2. Yıllar İtibarıyla Büyüme Oranlarının Değişimi**

Türkiye ekonomisi 2001 yılının ilk çeyreğinde ortaya çıkan mali bir krizin etkisiyle belirgin bir daralma sürecine girmiştir. Yılın ilk dokuz aylık döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre GSMH yüzde 8,3 gerilerken, GSYİH ise yüzde 6,4 oranında azalma kaydedilmiştir. Ekonomik krizle oluşan hızlı sermaye çıkışları, başta döviz kuru olmak üzere ekonomide artan belirsizlikler ve güven kaybı, kur politikasının sürdürülmesini imkânsız hale getirirken, ekonomiyi de daraltmıştır. 2000 yılında gerçekleşen hızlı bir büyümenin ardından Şubat 2001 Krizi'nin etkisiyle yaşanan keskin düşüş özellikle sanayi ve ticaret sektörü olmak üzere bütün sektörlerde önemli katma değer azalışlarını beraberinde getirmektedir (TCMB, 2002: 14).

GEGP'nin özellikle mali piyasalarda istikrarı yeniden tesis edebilmiş olması, iç piyasalarda azalan endişeler ve sürdürülebilir iç borç dinamikleri; ekonomiye duyulan güvenin artmasını beraberinde getirmiş, 2002 itibarıyla ekonomik belirsizlikleri ortadan kaldırmıştır. Bu gelişmeye paralel olarak faiz oranlarının düşme eğilimine girmesi ve özel sektör dış finansman imkânlarının gelişmesi; ekonominin beklenenden hızlı bir büyüme sürecine girmesini mümkün kılmıştır (TCMB, 2003: 19). Mart 2003 Irak Savaşı'nın ortaya çıkardığı belirsizlik ortamına ve kriz beklentilerine karşın, uygulanan ekonomi politikalarının istikrar programının öngördüğü şekilde yürütüleceğine ilişkin kararlılık; kritik bir dönemde bile ekonomik büyümeyi istikrarlı bir yapıya kavuşturmuştur. Programın uygulanmasına ilişkin kararlılığın, ekonomik aktörler tarafından net bir şekilde algılanması ve finansal piyasalardaki yapısal değişimin beraberinde getirdiği güven; özel tüketim ve yatırım harcamalarının artmasına ve GSMH artışının 2003 yılında yüzde 5,9 olarak gerçekleşmesine katkıda bulunmuştur (TCMB, 2004: 19).

Türkiye ekonomisi açısından 2001 yılında yüzde 9,5 oranındaki küçülmenin hemen ardından gerçekleşen yüzde 7,9 oranında bir büyüme ve daha önemlisi 2004 yılına ait yüzde 9,5'lik büyüme rakamları, tarihsel açıdan "rekor oranlar" olarak tanımlanabilir. Ekonomik büyümenin kaynağını oluşturan unsurlar; sermaye ve işgücü stokuna ilişkin unsurlar, iç ve dış talebe ilişkin unsurlar, yüksek reel faizlere bağlı olarak gelişen sermaye

girişleri, ithalata özgü unsurlar olarak tanımlanmaktadır. Öncelikle gerçekleştirilen büyümenin birincil kaynağı, tüketimden çok özel sektör kaynaklı yatırım ve stok değişimleridir. Uzun dönemde yatırım ve stok değişimlerinden kaynaklanan bir büyümenin sürdürülebilirlik açısından önemli olduğu ve ayrıca kamu sektöründen ziyade özel sektörden kaynaklanmasının olumlu bir gelişme olarak ifade edilebilmesi mümkündür. Ancak kısa dönem açısından üretim kapasitesindeki artışların etkileri hemen ortaya çıkmadığı için, toplumsal olarak ekonomik büyümenin olumlu ve hissedilir olması daha açık bir ifadeyle bireylerin refah seviyelerinin yükselmesi söz konusu olmamaktadır<sup>9</sup> (Ay ve Karaçor, 2006: 77).

Büyüme oranlarından daha çok bu oranlarının izlediği seyrin esas alınması ve ekonomik büyümenin sürdürülebilir olması anlam taşımaktadır. Sürdürülebilir büyüme yüzde 2'lik bir orandan başlayarak en az sekiz yıllık bir periyot içerisinde ve ortalama yüzde 3,5 düzeyinde bir büyümenin sağlanmış olmasıdır. Hausman'ın nicelik açısından sıraladığı bu kriterlerin dışında nitelik açısından anlam taşıyan, Brutland Raporunda tanımlanan kriterler de belirleyici olmaktadır. Brutland Raporunda sürdürülebilir büyüme; "gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılayacak kapasite tehlikeye düşürülmeksizin, bugünün ihtiyaçlarının karşılanması" olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla sürdürülebilir ekonomik büyüme; nicelik ve nitelik kriterlerine bağlı olarak kurumsal, sosyal, ekonomik ve çevresel boyutlar içermektedir. Bu noktada Türkiye'de uzun dönem sürdürülebilir büyümenin gerçekleştirilmesine yönelik engeller; yüksek oranlı enflasyon, geniş ölçekli kamu açıkları ve politik istikrarsızlıklar olarak belirginleşmektedir (Ay ve Karaçor, 2006: 79).

GEGP'nin anti-enflasyonist yaklaşımının, sıkı mali disiplin ile kamu harcamalarının kontrolüne ilişkin düzenlemelerinin ve yapısal reformlarının temelinde yatan en önemli gerçek; sürdürülebilir büyümenin alt yapısını oluşturabilmektir. Uzun dönemli refah etkilerinin ön plana alındığı programın kısa vadede olumlu etkilerinin ortaya çıkması kolay olmamıştır. 1990'lı yıllardan farklı bir büyüme sürecinin 2001 sonrası ve hatta küresel kriz dönemlerinde bile sağlanmış olması; özellikle yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesi ve enflasyonla mücadelede sağlanan etkinlik, GEGP'nin uzun dönemde temel hedeflerine ulaştığının ve başarıya çok yakın olduğunun -nicelik kriterleri açısından periyodun tamamlanmadığı dikkate alınmak kaydıyla- bir göstergesidir.

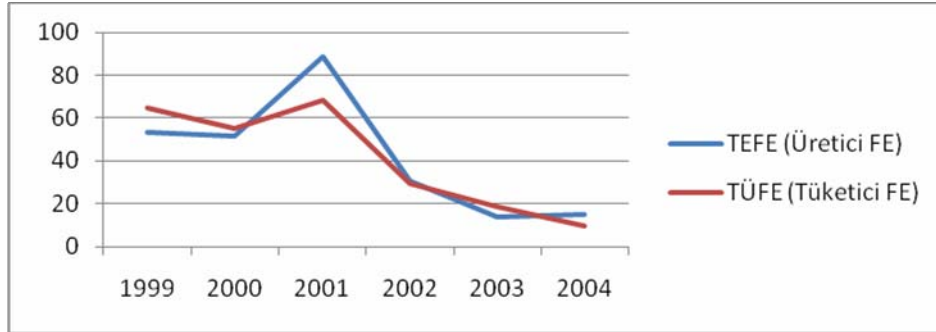
### 2.2.2. GEGP Sürecinde Enflasyonist Yapı ve Eğilimler

2000 yılının sonunda ve 2001 yılının başında oluşan (ikiz) krizler, özellikle finansal sektörlerin kırılganlıklarını arttırmış ve finansal sektörlerin büyük bir kısmını oluşturan bankaların mali yapılarında önemli ölçüde bozulmalara yol açmıştır. Bu nedenle 2001 Mayıs ayı içerisinde uygulamaya konulan GEGP'nin öncelikli hedeflerinden birisi bankacılık sektörüne yönelik bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi olmuştur. Şubat 2001 Krizi sonrası dönemde kabul edilen yeni Merkez Bankası Kanunu ile merkez bankasının temel amacı olarak fiyat istikrarının sağlanması ilkesi benimsenmiş böylece enflasyon hedeflemesine geçiş süreci başlatılmıştır. Mayıs ayı içerisinde IMF ile imzalanan niyet mektubuna paralel olarak da enflasyon hedeflemesi uygulamasının ön şartları gerçekleştirilinceye kadar nominal çıpa olarak Merkez Bankası bilanço büyüklüklerinde parasal taban hedeflemesi öngörülmüştür (TCMB, 2002: 16). GEGP'nin para ve enflasyonu

<sup>9</sup> Bu özellik; GEGP'nin yürürlüğe sokan koalisyon hükümeti açısından siyasi geleceğini belirleyen en önemli unsurdur. Uzun vadeli ve yapısal hedefler içeren GEGP'nin; toplumsal açıdan mevcut hükümete karşı duyulan güvensizliği kısa sürede ortadan kaldırması ve ekonomik istikrarı sağlaması söz konusu olmamış ve DSP-MHP-Anavatan koalisyon hükümeti, Programın olumlu etkileri ortaya çıkmadan erken seçim kararı almak zorunda kalmıştır.

düşürme politikası “enflasyon çıpası-hedeflemesi” politikasıdır. Bu politika çerçevesinde döviz kurlarına ancak sınırlı müdahaleler söz konusu iken, çıpa fonksiyonunu enflasyonun kendisi yerine getirecektir (Uygur, 2001: 38). Dolayısıyla GEGP, anti-enflasyonist ve bir istikrar programı özelliğine sahiptir. Bu noktada uygulandığı döneme ilişkin enflasyon gerçekleştirmeleri, programın başarı değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır.

2000 yılında uygulamaya başlanan enflasyonu düşürme programı 2001 yılının Ocak ve Şubat aylarında da etkisini hissettirmiş ancak Şubat 2001’den sonra değişen kur rejimi ve dalgalı kur uygulamasına geçilmesiyle birlikte yaşanan TL nominal değer kayıpları, enflasyon oranlarının “sıçrama” olarak nitelendirilebilecek artışlar kaydetmesine yol açmıştır. 2001 yılı genelinde Toptan Eşya Fiyatları Endeksi (TEFE) yüzde 88,6 olarak ölçülürken, daralan yurtiçi talebin etkisiyle Tüketici Fiyatları Endeksi (TÜFE) ise yüzde 68,5 olarak gerçekleşmiştir (TCMB, 2002: 17). Ekonomik program çerçevesinde yapısal reformlara siyasi kararlılıkla devam edilmesi, mali disiplinin korunması ve fiyat istikrarı hedefi doğrultusunda anti-enflasyonist yaklaşımın kararlılıkla sürdürülmesi sonucunda; enflasyon oranları için 2001 yılı son çeyreğinde başlayan yavaşlama eğilimi, 2002 yılında da artarak devam etmiştir. 2002 yılı sonunda ise, TÜFE yüzde 29,7 oranında artışla son 20 yılın en düşük enflasyon oranı olarak nitelendirilirken, TEFE ise yüzde 30,8’lik artışla son 16 yılın en düşük rakamları olarak ölçülmüştür. Enflasyon açısından ortaya çıkan bu gelişmenin bir ölçüde dalgalı kur rejimiyle ilişkilendirilmesi ve kurlardaki geçici dalgalanmalarının enflasyon oranları üzerine daha geç yansımalarının sonucu olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Ayrıca talep yönlü bir baskının oluşmaması, enflasyon oranları açısından ilgili dönemde olumlu bir etki yaratmıştır. (TCMB 2003: 62). 2003 yılının ilk yarısında yılsonu hedefiyle uyumlu patikanın üzerinde yükselen tüketici fiyatları enflasyonu Haziran ayından itibaren hedefe yaklaşma yönünde bir seyir izlemiş ve 2003 yılı geneli itibarıyla tıpkı bir önceki yıl olduğu gibi, hedefin altında gerçekleşmiştir. Tüketici fiyatları enflasyonu yüzde 18, 4’e gerilerken (hedef yüzde 20), toptan eşya fiyatları ise yüzde 30,8’den 2003 yılında yüzde 13,9’a gerilemiştir.



**Şekil 3. GEGP Sonrası Enflasyonun Oranlarının Düşme Eğilimi**

Enflasyon oranlarının düşme eğilimini açıklayan reel ekonomik faktörler; Türk lirasının değer kazanması, reel ücretlerde düşüş, verimlilik artışları sonucunda maliyet şartlarının iyileşmesi, gıda ve tarım fiyatlarında yavaşlama, kamu kesiminde enflasyon hedeflemesi ile uyumlu fiyatlandırma politikası ve iç talep baskısının oluşmaması şeklinde ifade edilebilmektedir. (TCMB, 2004: 16).

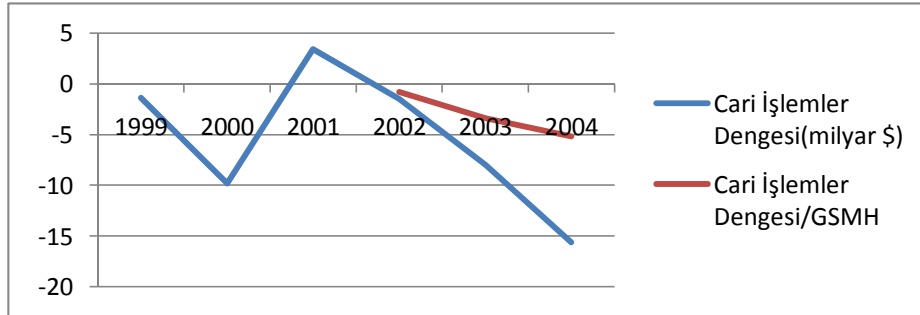
Ancak makro ekonomik göstergeler açısından yaşanan olumlu gelişmeler, öncelikle enflasyon hedefine yönelik olarak uygulanan tutarlı para politikaları ve mali disiplinden kaynaklanmıştır (Yiğitoğlu, 2005: 122). Oluşan güven ortamı enflasyon

beklentilerini önemli ölçüde kırarken, mali ve parasal disiplin ise iç talebin kontrolsüz bir şekilde artmasını ve talep yönlü bir baskının oluşmasını engellemiştir. Dolayısıyla gerek enflasyon oranlarında gerek diğer makro ekonomik göstergelerde 2003 yılı itibarıyla ortaya çıkan ekonomik görünüm; para ve maliye politikalarının ekonomik programın öngördüğü şekilde ve programın temel amaçlarıyla uyumlu bir şekilde yürütülmesinin sonucudur.(TCMB, 2004: 16).

### 2.2.3. GEGP Sürecinde Cari Açık

Cari işlemler açığının yol açtığı makro ekonomik sorunlar, üç önemli noktada belirginleşmektedir. (1) Öncelikle cari açık; ülke ekonomisinin yabancı sermaye akımlarına özellikle sıcak para akımlarına bağımlı kılmakta, değişen ekonomik çevreye bağlı olarak risk ve istikrarsızlıklar taşımaktadır. Uluslararası likiditenin daralması halinde cari açığın finansmanı mümkün olmamakta, ödeme güçlüğü ve ekonomik krizler ortaya çıkmaktadır. (2) Cari açık; ihracat ve ithalat üzerinde oluşturduğu yapı nedeniyle, toplam talebin kompozisyonunu bozmakta, yerli üretim artışını, katma değeri ve rekabet gücünü azaltarak ekonomik durgunluğa yol açmaktadır. (3) Cari açık; ülke ekonomilerini dış borçlanmaya bağımlı bir hale getirmektedir<sup>10</sup> (Somçağ, 2007: 164).

Türk Lirası'nın 2001 yılında reel olarak yüzde 11 değer kaybetmesi ve iç talepte gözlenen daralma dış denge üzerinde belirleyici olan temel gelişmelerdir. Döviz kurunun reel olarak değer kaybetmesi ve reel ücretlerin gerilemesi, ihracata yönelik sektörler açısından rekabet gücünü önemli ölçüde artırmıştır. Aynı zamanda 2001 yılında ekonomik daralmaya paralel olarak yurtiçi talebin yetersizliği ise; hem firmaları dış ticarete yönlendiren bir unsur hem de ithalat azalmasına yol açan bir faktör olarak nitelendirilmektedir (TCMB, 2002: 14).



Şekil 4. Cari İşlemler Dengesi ve 2002'den İtibaren GSMH'ya Oranı<sup>11</sup>

Ancak 2001 sonrası dönemde ihracat ve ithalattaki artışa karşın ithalat artışının ihracatta gerçekleşen artıştan daha yüksek seyretmesi, dış ticaret açığını da beraberinde getirmiştir. 2001-2006 dönemi açısından dış ticaret açığı yüzde 324 oranında artış göstermiş, ihracatın ithalatı karşımıla oranı 2001'de yüzde 75,7 iken dönem sonunda bu oran yüzde 61,8'e gerilemiştir. Dolayısıyla dış ticaret açığının ihracattaki yüksek

<sup>10</sup> Örneğin Türkiye'de; 2002-2005 Eylül sonu itibarıyla dış borçlar 115 milyar dolardan 165 milyar dolar'a yükselmiştir. Bu süre içerisinde, 50 milyar dolar ya da mevcut borç stokunun yüzde 43'ü kadar bir artış gerçekleşmiştir. Daha geniş bilgi için bkz: Somçağ, 2007: 164.

<sup>11</sup> İstatistikî veriler açısından araştırmanın bütününde içsel tutarlılığı ve güvenilirliği sağlamaya yönelik olarak, hükümet politikalarından ve siyasi etkilerinden daha bağımsız olduğu düşünülen T.C. Merkez Bankası verileri raporları kullanılmıştır. Cari İşlemler Dengesi/GSMH oranları ifade edilen dönemler açısından mevcuttur.

performansa rağmen ithalattaki artışlardan kaynaklanmış olması muhtemeldir –ki bunun sebebi daha çok iç ekonomik faktörlerden kaynaklanmış ver özellikle ham petrol –doğalgaz gibi madencilik sektörüne ilişkin ithalat gelişmelerinden kaynaklanmıştır (Ay, 2007: 182).

2001 sonrası dönemde dış ticaret ve cari işlemler dengesinde var olan dış ticaret açığının; ABD faiz oranlarının düşük seyretmesi, AB beklentisi, uluslararası likidite fazlası gibi nedenlerle finansmanı sorun oluşturmamıştır. Ancak aynı süreçte gelişmekte olan diğer ülkelerin ödemeler dengesinde fazla verdiği dikkate alınmalıdır (Yığıtoğlu, 2005: 122). Diğer taraftan 2002-2004 yıllarında Türkiye'ye giren yabancı sermayenin ortalama yüzde 82'si borç yaratan öğelerden oluşmuştur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006: 57).

### 2.3. Yapısal Ölçütler Açısından GEGP

Öncelikle Türkiye ekonomisi açısından ortaya çıkan krizler iki katmanlı olarak nitelendirilmelidir. Birinci katman, krizlerin su yüzünde kalan ve parasal/mali kriz denilen kısımdır ki; Şubat 2001 Krizinden sonra bankacılık/mali sektör krizi olarak isimlendirilmektedir. İkinci katman ise, suyun altında kalan yapısal kısımdır. Yapısal kriz; büyük ölçüde devletçilik/kamu sektörü ağırlıklı işleyişin yarattığı kaynak israflarının önlenememesinden dolayı ortaya çıkmaktadır (Akalin, 2001: 255). Her iki katman arasında ilişkileri koordine eden unsur ise siyasal iktidarlar, hükümetler olmaktadır. Dolayısıyla bir ekonomik krizin ve krizin önlenmesine yönelik istikrar programlarının temel unsuru politik olarak güçlü ve kararlı hükümetlerdir.

İstikrar politikasının başarısında kilit noktalardan bir diğeri de; hükümetlerin daha ilk aşamada kapsamlı bir istikrar programı uygulamalarıdır. Kısmî programlarla kolay çıkışı yollarını aramak, ekonomik krizlerle mücadelede beklenen etkiyi sağlamaktan uzak kalabilmektedir. Diğer taraftan her bir program, toplumsal açıdan belirli bir yük oluşturmakta, ancak esas sorun bu yükün toplum kesimleri arasındaki paylaşımında ortaya çıkmaktadır (Kaya, 1998: 205). Bu nedenle mutlak surette uygulamalara yönelik bir toplumsal direnç oluşmakta ve bu direnç, siyasi kararlılığa sahip olamayan ya da koalisyon yapısındaki iktidarlar için önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu yönüyle GEGP; siyasi kararlılık, politik liderlik ve sahiplenme açısından dönemin koalisyon hükümetinin önemli bir katkısını ifade etmektedir. Aynı kararlılığın benzer niteliklere sahip ama farklı istikrar programıyla sonraki hükümetler tarafından da benimsenmesi, Türkiye ekonomisini en azından mali/finansal zeminlerde ve özellikle bankacılık sektöründe daha az kırılgan ve istikrarlı kılmıştır<sup>12</sup>.

2001 Şubat Krizi'nin ardından GEGP'nin sürdürüldüğü ekonomik ortam; üç önemli yapısal problemin varlığına işaret etmektedir. (1) Politik etkilere fazlasıyla açık çıkar ve baskı gruplarının varlığı, uygulanan programlara ve reformlara karşı güçlü bir lobi oluşturmaktadır. Siyasi partilerin özellikle Türkiye açısından sahip oldukları bu güç, gerekli reformların sürekli olarak ertelenmesine sebep olmaktadır. (2) Ekonomik kurumsal yapının zayıflığı yine politik etkileri güçlendirmekte, ekonominin kurumsal işleyişini bozmaktadır. (3) Ekonomik reform programlarının siyasi partiler tarafından sahiplenilmesi özellikle koalisyon yapılarında mümkün olmamakta, politik uyum ve liderlik zayıf kalmaktadır. Hükümetler tarafından sahiplenilmeyen bir istikrar programının toplumsal kabul edilebilirliği ise tartışmalı bir hale gelmekte ve özellikle IMF programlarının tamamlanması ve başarıya ulaşması söz konusu olmamaktadır.

<sup>12</sup> Finansal kriz olarak isimlendirilen 2008 Küresel Krizi'nin; uluslararası mali piyasaları büyük ölçüde etkileyerek banka iflaslarına yol açtığı, zor durumdaki bankaların ise hükümetler tarafından kurtarıldığı bir küresel ekonomi göz önüne alındığında, elde edilen kazanımlar daha önemli bir hale gelmektedir.



Şubat 2001 Krizi'nin ortaya çıkardığı en önemli unsurlardan birisi; politik sisteme, kamu politikalarına ve politikacılara duyulan güvenin azalması olarak ifade edilebilmektedir. Bu sonucun ortaya çıkması sadece politik ya da siyasi bir kriz olarak görülmemekte, piyasa ve piyasa ekonomisine duyulan güvenin azalması ve özellikle bankacılık düzenlemelerinin zayıflığı ile bütün bir ekonomiyi etkilemektedir. (Arpac-Bird, 2009: 8). Siyasi açıdan yaşanan güven bunalımlarının, siyaset-ekonomi ilişkisini rasyonel ve kurumsal bir düzleme oturtamamış ekonomiler açısından ciddi sorunlar oluşturması mümkündür. Bu noktadan hareketle GEGP; yapısal dönüşümleri ve yasal düzenlemeleri ve regülasyon uygulamalarını özellikle ön plana almış ve bir reform programı özelliği kazanmıştır<sup>13</sup>. Siyaset ve ekonominin ayrıştırılması anlayışı, sadece dönemin siyasi iktidarının ya da koalisyon hükümetinin söylemlerinde değil aynı zamanda krizden çıkış için öngörülen GEGP'nde da özellikle vurgulanan bir ilke olarak tanımlanmıştır. "Yapısal reformların sonucunda devletin işleyişi köklü bir şekilde değiştirilecektir" ifadesi, programın hedeflediği dönüşüm sürecini açıkça ortaya koymuştur (Akçay, 2009: 228). Aslında GEGP, 1999 yılı sonunda IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının (EMP) uzanan bir çizgisi olarak nitelendirilse de ortaya çıkan krizler, enflasyonla mücadele hedefini ikinci sıraya ötelemiş ve mali istikrarın sağlanmasını daha öncelikli bir hedef haline getirmiştir. Fiziksel ve kurumsal alt yapı sorunlarının daha fazla ertelenmesi imkânsız bir hale gelmiş, özellikle yetersizliklere ve yolsuzluklara konu olan bankacılık sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır (Kandiller, 2001: 1)

Şubat 2001 Krizi'nin ardından ekonomi-siyaset ilişkilerinin yeniden yapılandırılması ve ayrıştırılması çerçevesinde uygulamaya konulan yapısal nitelikli reformlar, GEGP'nin esas unsurlarını oluşturmaktadır. Söz konusu yapısal dönüşümler oldukça geniş bir çerçeveyi içeriyor olsa da, merkez bankasının bağımsızlaştırılması-bankacılık sisteminin iyileştirilmesi ve bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması olmak üzere iki önemli başlıkta ifade edilmesi mümkündür.

### 2.3.1. Bankacılık Sistemine İlişkin Yapısal Düzenlemeler

Yeniden yapılandırma açısından, Türk bankacılık sisteminin yüzde 30'una karşılık gelen kamu bankalarının mali sektör üzerindeki belirleyici konumları fazlasıyla önem taşımaktadır. Kamusal görevlerin yerine getirilmesinde önemli katkılar sağlayan kamu bankalarının mali yapıları, görev zararlarının zamanında karşılanamaması nedeniyle bozulmuş, bu durum hem kamusal görevlerin yerine getirilmesini hem de bankacılık sistemini olumsuz yönde etkilemiştir. Kasım 2000 tarihinde yürürlüğe giren Kanun ile kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaları ve özelleştirilmelerine imkân verecek hukukî altyapı hazırlanarak; yapılan düzenlemeyle kamu bankalarına, bedeli önceden karşılanmaksızın görev tesis edilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Böylelikle görev zararlarının ortaya çıkmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

İkinci aşamada ise; Nisan 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ve 4640 Sayılı Bütçe Kanunu'nun verdiği yetkilere istinaden nakit ve tahvil verilmek suretiyle geçmiş görev zararları tasfiye edilmiştir. Bankaların ödenmiş sermayeleri arttırılarak sermaye yeterlilik rasyoları kamu ve özel bütün bankalar açısından mevzuata uygun hale getirilmiş ve kamu bankaları, Bankalar Kanunu ile Ticaret Kanunu hükümlerine tâbi kılınmışlardır

<sup>13</sup> Türkiye'nin 2001 Krizi sonrası uyguladığı yapısal reformlarla mali sektörlerini ve kamu maliyesini güçlendirdiğini ve bu nedenle Küresel Finansal Kriz sürecinde diğer ekonomilerin karşı karşıya kaldığı problemlerin Türkiye açısından söz konusu olmadığı ileri sürülmektedir. Bu reformların sonucunda Türkiye ekonomisinin özellikle mali yapılanma sürecinde, Yunanistan, İspanya, İrlanda gibi ülkelere oranla daha iyi bir konumda bulunduğu ifade edilmektedir. Bu konuda bkz: Rogoff, Kenneth., Milliyet Ekonomi, 02.02.2010.

(Hazine Müsteşarlığı, 2001: 4). Türkiye'deki bankacılık sistemi açısından bu uygulama oldukça önemli bir yapısal dönüşümü ifade ederken, kamu bütçe açısından ise siyasi işlevlerin ve kamu yönetiminde şeffaflık ilkesinin vurgulanmasını beraberinde getirmektedir (Celasun, 2002: 18).

Merkez Bankası'nın siyasi iktidarların etki alanından çıkartılmasına yönelik yasal düzenleme ise; 25.04.2001 tarih ve 4651 sayılı kanun içeriğinde ve GEGP'nin temel unsurlarından birisi olarak yürürlüğe sokulmuştur. Özellikle Avrupa Birliği uyum sürecinde ve IMF-Türkiye ilişkilerinde sıklıkla gündeme gelmiş olsa da, yasal ve yapısal dönüşüm GEGP içerisinde gerçekleşmiştir. Yasal düzenleme mevcut kanunun 14 maddesinde değişiklik, 7 maddesinin yürürlükten kaldırılması ve bir yeni maddenin eklenmesini içermektedir. Özellikle 1. madde ile Merkez Bankasının görev ve fonksiyon tanımlaması değiştirilmiş, "araç bağımsızlığı"na vurgu yapılarak para politikasının yürütülmesinde hükümetten bağımsız (genel politikalarla çelişmemek kaydıyla) hareket edebilme kabiliyeti yasal güvence altına alınmıştır (Akçay, 2009: 241). Merkez Bankası'na araç bağımsızlığı sağlayan ve fiyat istikrarını öncelikli hedef olarak belirleyen yasal düzenleme; makro ekonomik politikaların tasarım yöntemini değiştirecek yeni bir gelişme ya da "Türkiye'nin tarihsel koşulları çerçevesinde bir devrim" olarak değerlendirilmiştir (Akçay, 2009: 231).

### 2.3.2. Düzenleyici-Denetleyici Kurumlar (Regülasyon Birimleri)

Merkez Bankasının yeniden yapılandırılması ve özertleştirilmesinden sonra, enerji, telekomünikasyon, gibi doğal tekel özelliği gösteren sektörlerde ve şeker, tütün gibi tarımsal ürün piyasalarında özerk kurumların oluşturulması, yapısal dönüşümün tamamlanması açısından önem kazanmıştır. GEGP'nin diğer programlardan farklılığı Türkiye'nin ekonomik ve siyasi geleceğinde, orta ve uzun vadede köklü değişim ve dönüşümleri hedeflemesidir. Sağlıklı bir serbest piyasa ekonomisine geçişin önündeki engellerin kaldırılması, devletin ekonomideki yerinin sosyal destek ve yasal denetleme görevini içerecek bir şekilde düzenlenmesi, hedeflenen reformun esas unsurlarını oluşturmaktadır (Şamiloğlu, 2001: 6). Sektörel düzenlemeler ve regülatör birimlerin oluşturulması da bu çerçevede içerisinde anlam taşımaktadır. Tamamen piyasa ekonomisi ilkeleri dikkate alınarak oluşturulan düzenleyici kurumlar veya regülasyon birimleri ya da hukukî tanımıyla bağımsız idari otoriteler; siyaset-ekonomi ayrımının en önemli ve somut örneğini ortaya koymaktadır. Gerçekten de bağımsız kurumların oluşturulması; siyaset-ekonomi ayrışmasının derinleşmesinde ve mevcut ekonomi yönetiminin kurumsal yapısının dönüşümünde önemli bir gelişmedir. Böylece stratejik sektörlerin siyaset alanının erişemediği bir düzenlemeye tabî kılındığı ve bu düzenlemelerin piyasa rasyonelleri çerçevesinde belirlendiği görülmektedir (Akçay, 2009: 232).

Piyasa giriş ve çıkışlarının düzenlenmesi, rekabete işlerlik kazandırılması, fiyat kontrolleri ve kamusal nitelikli mal ve hizmetler açısından doğal tekel oluşumlarının yönlendirilmesi gibi ekonomik gerekçeler, regülasyon kurumlarının varlığını pekiştirmektedir. Siyasi açıdan devlet regülasyon uygulamalarıyla, kaynak dağılımı sürecinde oluşan rant baskısını ve çıkar gruplarının kaynak dağılımında etkinliği bozmaya yönelik girişimlerini kontrol edebilmektedir. Sosyal yönden bakıldığında ise regülasyonlar; özellikle kamusal hizmetlerin ve doğal tekellerin eşit ve dengeli üretilmesini ve adil bir şekilde dağıtılmasını mümkün kılabilir (Taşar, 2008: 103). Doğal tekel ve sektörel regülasyonlar açısından GEGP; finans, telekomünikasyon, ulaştırma gibi sektörlerin dışında tarımsal nitelikli yapısal reformlar da içermektedir. Uygulamada aşamasında, Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurumu ve Kurulu oluşturulmuştur. TEKEL'in yeniden yapılandırılması ve özertleştirilmesi sürecinde ise; 233 Sayılı Kanun Hükmünde

Kararname ekiyle TEKEL, Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) statüsünden İktisadi Devlet teşekkülü (İDT) statüsüne dönüştürülmüştür. Benzer şekilde 4 Nisan 2001'de Şeker Kanunu yürürlüğe sokulmuş, Şeker Kurumu oluşturularak, sektör temsilcilerine ek olarak 7 üyeli Şeker Kurulu aracılığıyla, üretim kotaları uygulaması benimsenmiştir<sup>14</sup>. Yine tarımsal ürün piyasalarına yönelik olarak mevcut destekleme sisteminin 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla değiştirilmesinin ardından, GEGP ile Doğrudan Gelir Desteği (DGD) olarak tanımlanan bir sisteme işlerlik kazandırılmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler/İktisat Grubu, 2001: 38),.

Türkiye ekonomisinde 1990'lı yıllar boyunca ortaya çıkan finansal krizler, aynı dönem içerisinde "yükselen piyasa" ülkeleri açısından da tekrarlanan bir süreçtir. Meksika (1994), Güney Kore-Tayland-Endonezya (1997), Rusya (1998), Brezilya (1999), Arjantin (2001) krizleri, büyük ölçüde birbirlerini tetiklemiş, sosyal, ekonomik ve politik sonuçlarıyla önemli maliyetler ortaya çıkarmıştır. Özellikle Şubat 2001 krizi sonrası dönemde Türkiye deneyimi; "regülatör (düzenleyici) devlet" anlayışının oluşturulmasında IMF programları açısından belirleyici bir öneme sahiptir. BDDK'nın kriz sürecinde sergilediği anahtar rolü esas alan IMF; gelişmekte olan ülkelere etkin regülasyon birimlerinin oluşturulması yönünde istikrar programları ve yapısal reformlar öngörmektedir (Öniş, 2003a: 187).

### SONUÇ

"Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" (GEGP); hedeflediği yapısal dönüşüm ve reform önerileri açısından, Küresel Finansal Kriz'in etkilerini devam ettirdiği bir dönemde fazlasıyla değer kazanmaktadır. Türkiye (2001) deneyimi; yerel, bölgesel ve uluslararası ölçekte istikrar programlarının, küresel ekonomi politikalarının ve "düzenleyici devlet" yaklaşımının, özgün ve nitelikli bir örneğini oluşturmakta, sahip olduğu özellikler açısından Ortodoks bir istikrar programı olarak nitelendirilmektedir. Program; çözüm aranan Şubat 2001 Krizi'ni; sürdürülemez iç borç dinamiği ve kamu bankaları başta olmak üzere bankacılık ve mali sistemin sağlıklı bir yapısal işleyişi olarak iki unsur üzerine tanımlamakta, dolayısıyla çözüm açısından kamusal ve finansal reformları hedeflemektedir.

GEGP'de öncelik tanınan bankacılık sisteminin yeniden sermayelendirilmesi sürecinde; enflasyon hedeflerinden sapılmaması için kamu borç yükünün artması tercih edilerek, parasal büyüklüklerin denetim altına alınması anlam taşımaktadır. Fiyat istikrarının öncelikli hedef olarak belirleyen yasal düzenlemeler; makro ekonomik politikalar açısından önemli bir değişimi tamamlamaktadır. GEGP'nin özellikle mali piyasalarda istikrarı yeniden tesis edebilmiş olması, iç piyasalarda azalan endişeler ve sürdürülebilir iç borç dinamikleri; ekonomiye duyulan güvenin artmasına yol açarken, 2002 itibarıyla ekonomik belirsizlikleri ortadan kaldırmıştır. Bu gelişmeye paralel olarak faiz oranlarının düşme eğilimine girmesi ve özel sektör dış finansman imkânlarının gelişmesi; ekonominin beklenenden hızlı bir büyüme sürecine girmesini mümkün kılmıştır.

Ancak makro ekonomik göstergeler açısından yaşanan olumlu gelişmeler, öncelikle enflasyon hedefine yönelik olarak uygulanan tutarlı para politikaları ve mali disiplinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla gerek enflasyon oranlarında gerek diğer makro ekonomik göstergelerde 2003 yılı itibarıyla ortaya çıkan ekonomik görünüm; para ve

<sup>14</sup> Tarımsal piyasalara yönelik regülasyon uygulamalarının ve ürün kotalarının ilgili dönemde gerek siyasi gerekse toplumsal açıdan oldukça yoğun tartışmalara sebebiyet verdiği ortadadır. Bu konudaki tartışmaların içeriği açısından daha geniş bir bilgi için bkz: Bağımsız Sosyal Bilimciler/İktisat Grubu, (2001); Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara.

maliye politikalarının ekonomik programın öngördüğü şekilde ve programın temel amaçlarıyla uyumlu bir şekilde yürütülmesinin sonucudur. Ancak Türkiye ekonomisinin kronik sorunlarından birisi olarak nitelendirilen dış ticaret açığının olağan artış seyrini devam ettirdiği görülmektedir. 2001 sonrası dönemde dış ticaret ve cari işlemler dengesinde var olan dış ticaret açığının; ABD faiz oranlarının düşük seyretmesi, AB beklentisi, uluslararası likidite fazlası gibi nedenlerle finansmanı sorun oluşturmamıştır. Yine de dış borçlanmaya ilişkin gelişmelerin ilerleyen dönemlerde ve özellikle küresel finansal krizlerde ödeme krizine yol açacağı unutulmamalıdır. Bu noktada 2002-2004 yıllarında Türkiye'ye giren yabancı sermayenin ortalama yüzde 82'sinin borç yaratan öğelerden oluşması ve bu eğilimin devam ediyor olması, özellikle dikkat çekmektedir.

Şubat 2001 Krizi'nin ardından ekonomi-siyaset ilişkilerinin yeniden yapılandırılması ve ayrıştırılması çerçevesinde uygulamaya konulan yapısal nitelikli reformlar, GEGP'nin esas unsurlarını oluşturmaktadır. Söz konusu yapısal dönüşümlerin, merkez bankasının bağımsızlaştırılması-bankacılık sisteminin iyileştirilmesi ve bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulması olmak üzere iki önemli başlıkta uygulanmıştır. Merkez Bankasının görev ve fonksiyon tanımlamasının değiştirilmesi, "araç bağımsızlığı"na vurgu yapılarak para politikasının yürütülmesinde hükümetten bağımsız (genel politikalarla çelişmemek kaydıyla) hareket edebilme kabiliyeti yasal güvence altına alınması, makro açıdan oldukça önemlidir.

GEGP'nin ayırt edici özelliği; Türkiye'nin ekonomik ve siyasal geleceğinde, orta ve uzun vadede köklü değişim ve dönüşümleri hedeflemesidir. Sağlıklı bir serbest piyasa ekonomisine geçiş önündeki engellerin kaldırılması, devletin ekonomideki yerinin sosyal destek ve yasal denetleme görevini içerecek bir şekilde düzenlenmesi, hedeflenen reformun esas unsurlarını oluşturmaktadır. Sektörel düzenlemeler ve regülatör birimlerin oluşturulması da bu çerçeve içerisinde anlam taşımaktadır. Meksika (1994), Güney Kore-Tayland-Endonezya (1997), Rusya (1998), Brezilya (1999), Arjantin (2001) krizleri; sosyal, ekonomik ve politik sonuçlarıyla yeni yaklaşımların ortaya çıkmasında etkili olmuşlardır. Ancak özellikle Şubat 2001 krizi sonrası dönemde Türkiye deneyimi; "regülatör (düzenleyici) devlet" anlayışının oluşturulmasında, Küresel Finansal Kriz sürecinde genel ekonomi politikaları için belirleyici bir öneme ve diğer ekonomiler için "model" olma özelliğine sahiptir.

#### KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri (2002), *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 215.
- AKÇAY, O. Cevdet. (2003), "The Turkish Banking Sector Two Years after the Crisis: A Snapshot of the Sector and Current Risks", (ed): Ziya Öniş, Barry Rubin, *The Turkish Economy in Crisis*, Frank Cass&Co. Ltd., London, pp, 168-185.
- AKÇAY, Ümit. (2009), *Para, Banka, Devlet Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayın No: 23, İstanbul.
- ALTINTAŞ, Halil ve ÖZ Bülent (2008), "Gelişmekte Olan Ülkelerde Stand-By Anlaşmaları ve Ekonomik Belirleyicilere Yönelik Bir Logit Yöntem Uygulaması", *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 45(515):73-90.
- ARPAC, Ozlem ve BIRD Graham (2009), Turkey and the IMF: A case study in the political economy of policy implementation", *The Review of International Organisations*, Vol: , No: , pp. 1-18.

- ATOYAN, Ruben ve CONWAY, Patrick (2006), "Evaluating The Impact of IMF Programs: A Comparison of Matching and Instrumental-Variable Estimators", *Review International Organisation*, 1(2):99-124.
- AY, A., ERDOĞAN, S. ve UYSAL, Doğan(2007), "İstikrar Politikaları ve Türkiye IMF İlişkileri", *Türkiye Ekonomisi*, (ed) Ahmet Ay, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 579-613.
- AY, Ahmet ve KARAÇOR, Zeynep. (2006), "2001 Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinde Krizden Büyümeye Geçiş Üzerine Bir Tartışma", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16:67-86.
- AY, Ahmet. (2007), *Türkiye'de Dış Ticaret ve Kur Politikaları Uygulamaları*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2009), *Türkiye'de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-2009*, Yordam Kitap, İstanbul.
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2006), *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl*, Yordam Kitap, İstanbul.
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2001), *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Yayını, Ankara.
- BIRD, Graham (2008), "The Implementation of IMF Programs: A Conceptual Framework", *The Review of International Organisation*, 3(1): 41-64.
- BIRD, Graham ve ROWLANDS Dane (2007), "Should It Be Curtains for Some of The IMF's Lending Windows", *The Review of International Organisations*, (2):3:281-299.
- CELASUN, Merih (2002), "2001 Krizi Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme", [www.econ.utah.edu/~ehrbbar/erc2002/pdf/i053.pdf](http://www.econ.utah.edu/~ehrbbar/erc2002/pdf/i053.pdf), erişim: 03.02.2010.
- ÇOLAK, Ömer Faruk (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve 2002 Yılı Bütçesi Üzerine Gözlemler", *İşveren Dergisi*, Kasım 2001, ss. 1-6.
- EĞİLMEZ, Mahfi ve KUMCU, Ercan (2008), *Ekonomi Politikası 12.B.*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- EROĞLU, Nadir (2004), *Türkiye'de Parasal Kesim ve Merkez Bankası İşlemlerinin Analizi*, Der Yayınları, İstanbul.
- ERTUĞRUL, Ahmet ve YELDAN, Erinç. (2003), "Structural Weakness of the post-1999 Disinflation Program", (ed): Ziya Öniş, Barry Rubin, *The Turkish Economy in Crisis*, Frank Cass&Co. Ltd., London, pp, 54-67.
- HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında Temel Yapısal Reform Konuları-Genel Değerlendirme", Bilgi Notu 03.08.2001. [www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr), erişim: 03.02.2010.
- JOYCE, Joseph P. (2003), "Follow the Money: The IMF and the Financial Crises of the 1990's", *Society*, July/August, pp. 76-79.
- KANDİLER, Rıza. (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Ötesi", *Dış Ticaret Dergisi*, 22:1-5.

- KARAÇOR, Zeynep. (2006), “Öğrenen Ekonomi Türkiye: Kasım 2000 Şubat 2001 Krizinin Öğrettikleri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16:380-391.
- KAYA, Levent (1998), “İstikrar Politikaları ve Uygulamalardan Örnekler”, *İktisat Politikası*, (ed) Vildan Serin, Alfa Basım Yayım, İstanbul, ss. 201-216.
- MOMANİ, Bessma. (2007), “IMF Staff: Missing Link in Fund Reform Proposals”, *The Review of International Organisation*, 1(2):39-57.
- ÖNİŞ, Ziya. (2003), “Domestic Political Versus Global Dynamics: Towarda a Political Economy of the 2000 and 2001 Financial Crisis in Turkey”, (ed): Ziya Öniş, Barry Rubin, *The Turkish Economy in Crisis*, Frank Cass&Co. Ltd., London, pp, 1-30.
- ÖNİŞ, Ziya. (2003a), “Conclusion: The Broader Ramifications of Turkey’s Financial Crises”, (ed): Ziya Öniş, Barry Rubin, *The Turkish Economy in Crisis*, Frank Cass&Co. Ltd., London, pp, 187-192.
- SOMÇAĞ, Selim. (2007), *Türkiye’nin Ekonomik Krizi*, 2006 Yayınevi, İstanbul.
- ŞAMİLOĞLU, Famil. (2001), “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mali Çözüm Dergisi*, İSMMM, 55:1-7.
- TAŞAR, M. Okan. (2008), *Piyasa Ekonomilerinde 3R: Rekabet, Regülasyon ve Reform*, Sayram Yayınları, Konya.
- TAŞAR, M. Okan. (2009), “IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi”, *S.Ü. İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(18):115-155.
- TCMB (2002), 2001 Yıllık Rapor, Ankara.
- TCMB (2003), 2002 Yıllık Rapor, Ankara.
- TCMB (2004), 2003 Yıllık Rapor, Ankara.
- TCMB (2005), 2004 Yıllık Rapor, Ankara.
- TCMB, Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı 2001, [www.tcmb.gov.tr/duyurular](http://www.tcmb.gov.tr/duyurular), erişim: 26.01.2010.
- THE ECONOMIST (2009), “Briefing The IMF”, April 11th 2009, ss. 63-65.
- UYGUR, Ercan. (2001), “Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri”, *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2001/1*, Ankara.
- UYŞAL, Doğan. (2004), *IMF Politikaları ve Türkiye*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- VREELAND, James R. (2006), “IMF Program Compliance: Aggregate Index versus Policy Specific Research Strategies”, *The Review of International Organisation*, 1(4):359-378.
- YELDAN, Erinç. (2002), “İstikrar Kim İçin? Kriz İdaresi Üzerine Değerlendirmeler”, Birikim, Kasım 2002, ss. 1-20, [www.bilkent.edu.tr/yeldane/Birikim2002Kasim](http://www.bilkent.edu.tr/yeldane/Birikim2002Kasim), erişim:03.02.2010.
- YİĞİTOĞLU, Ali İhsan. (2005), “2001 Krizi Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinin ve Bankacılık Sektörünün Değerlendirilmesi”, *Sosyo Ekonomi*, 1(1):115-125.