



Prof. Dr.
Sudi Apak



Arş. Gör.
Metin Uyar

IMF – Türkiye İlişkileri ve Bankacılık Sektörü

Prof. Dr. Sudi APAK
Arş. Gör. Metin UYAR
Beykent Üniversitesi, İİBF.

Özet

Çalışmada, Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) geçmişten günümüze kuruluş amacı, zaman içerisinde değişen rolü, küresel ekonomi için taşıdığı önem öncelikle değerlendirilmiştir. Kuruluş aşamasında temel hedefi olan üye ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarına yardımcı olmak ile küresel ticareti ve ekonomiyi geliştirmek hedeflerine ulaşım sağlamadığı ülke örnekleri verilerek ele alınmıştır. IMF operasyonlarının başarıları ve başarısızlıkları, kuruluşa yapılan eleştiriler bu düzlemde incelenmiştir. IMF – Türkiye ilişkilerine özel bir ilgi gösterilerek, yapılan Stand-By anlaşmaları tarihsel süreç içerisinde tahlil edilmiştir. Son olarak Ekim 2009'da İstanbul'da gerçekleştirilen IMF – Dünya Bankası Toplantıları'na değinilerek Türkiye özelinde, toplantıların ekonomiye ve bankacılık sektörüne olası etkileri vurgulanmıştır.

Anahtar Sözcükler: IMF, Stand – By anlaşmaları, Türkiye ekonomisi, Türk bankacılık sektörü, küreselleşme.

JEL Sınıflaması: F33, G20.

Abstract (IMF – Turkey Relations and Banking Sector)

In this study, foundation purpose of International Monetary Fund (IMF) and its changing role in time and its importance for the global economy is evaluated. The main roles of the IMF are to solve the balance of payments problems of the members, to develop the international trade and economy is analyzed with respect to the country applications. The successes and the failures of the IMF policies are designed with the institutional critics. The special emphasis is given to the Turkish – IMF relations and Stand – By Agreements are investigated parallel to the historical era. The Annual meetings of World Bank and IMF took place in Istanbul in October 2009 and their decisions are considered with their impacts on Turkish Economy and Banking sector.

Key Words: IMF, Stand - By agreements, Turkish economy, Turkish banking sector, globalization.

JEL Classification: F33, G20.

1. Giriş

Geçtiğimiz yüzyılda, dünyamız iki büyük savaşa ve milletler arasında meydana gelen çatışmalara tanıklık etmiştir. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde toplumlar arası çatışmaları ve anlaşmazlıkları minimum seviyeye çekmek, problemlerin çözümüne ortak akıl ile yaklaşmak ve uluslararası işbirliğini artırmak amacıyla bir takım girişimlerde bulunulmuştur. Esasen uluslararası toplumun, işbirliği arayışlarının başlangıç noktası League of Nations'ın (Milletler Cemiyeti) kuruluşudur. Ancak League of Nations istenen amaçları gerçekleştirmekte yeter-

siz kalmış ve II. Dünya Savaşı meydana gelmiştir. Savaşın hemen sonrasında, galip devletlerin önderliğinde anlaşmazlıkları ve çatışmaları azaltmak, işbirliğini her alanda yayabilmek için uluslararası kuruluşların meydana getirildiği görülmektedir. Bu dönemde Birleşmiş Milletler, NATO, Avrupa Ekonomik Topluluğu, NAFTA gibi birçok uluslararası kuruluş oluşturulmuştur. Uluslararası örgütlerin ortak amaçları yukarıda ifade edildiği üzere anlaşmazlıkları azaltırken, işbirliğini artırmak olmuştur. Söz konusu nihai amaca ulaşabilmek için ise siyasi, iktisadi, sosyal hayata dair birçok alt organizasyon

vücut bulmuştur. Tam da bu dönemde, Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF) kurularak, iktisadi hayatta yaşanan problemlere çözüm üretmek arayışına girilmiştir. Uluslararası Para Fonu'nun ekonomik hayatta üstlendiği rol ve taşıdığı önem zaman içerisinde dalgalanmalar gösterse de günümüze kadar ulaşmıştır. IMF kuruluşundan bu yana birçok üyesi ile çeşitli işbirlikleri yapmış ve küresel ekonomik hayata mutlak bir etkide bulunmuştur. IMF'in üyelelerinden bir tanesi olan Türkiye'de çeşitli anlaşmalar suretiyle geçmişten bu güne ilişkilerini sürdürmüştür. IMF-Türkiye ilişkileri gündemde sürekli yer tutmuş ve toplumun ilgisini çekmiştir. 2009 Ekim ayı içerisinde İstanbul'da düzenlenen IMF – Dünya Bankası toplantıları IMF'e olan ilgiyi artırırken, konunun tekrar ele alınmasını mühim hale getirmiştir. Bu nedenle çalışmada IMF'in kuruluşu ve günümüze kadar olan çalışmaları, IMF-Türkiye ilişkileri ve IMF toplantılarının ekonomik hayat ve finans piyasaları için sahip olduğu önem bu düzlem üzerinde ele alınmıştır. Çalışmanın takip eden bölümlerinde öncelikle IMF'nin kuruluşu ve yapısından bahis edilmiştir. Türkiye- IMF ilişkileri ve IMF toplantıları da daha sonraki bölümlerde ele alınarak, konunun güncel bir değerlendirmesine ulaşılmıştır.

2. Küreselleşme ve Uluslararası Para Fonu'nun Kuruluşu

Uluslararası toplumun işbirliği ve uzlaşma arayışlarının bir sonucu olan IMF'nin varlığını küreselleşme olgusundan ayrı düşünmek hatalı bir yaklaşım olacaktır. Küreselleşme, yukarıda sözü edilen savaş sonrası dönemin en popüler kavramlarından bir tanesi olmuştur. Ürün ve hizmetlerin sınır tanımaksızın hareketi, firmaların yeni pazar arayışları, uluslararası standartların geliştirilmesi, yeni tüke-

tim kalıplarının oluşması olarak ifade edebilen küreselleşme, IMF'in çalışma ekseninin merkezini oluşturmaktadır. Küreselleşmenin oluşmaya başladığı bir dönemde ortaya çıkan IMF'in temeli 1-22 Temmuz 1944 tarihleri arasında Amerika'da düzenlenmiş olan Birleşmiş Milletler Para ve Finans konferansına dayanmaktadır.

Türkiye dahil 44 ülkenin iştirak ettiği konferans sonucunda dünya çapında faaliyet gösteren iki büyük mali kuruluş olan Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası kurulmuştur. IMF resmi olarak 27 Aralık 1945'te faaliyet başlamış ve günümüzde 185 üyeye ulaşmıştır (Erdoğan, 2007, s. 100). IMF, mali kaynak sağlamanın yanında ülkelere danışmanlık yapmak ve ülkelerin finansal ve yapısal sorunlarına çözümler aramak gibi işlevler üstlenmiştir. Çünkü küreselleşen dünyada, herhangi bir ülkedeki küçük bir sorun bütün ülke ve toplumları etkileyebilecek kadar büyük boyutlara ulaşabilmektedir. Buradan da anlaşıldığı üzere, kurulduğu yıldan günümüze değin önemini muhafaza eden ve hemen hemen tüm dünya ülkelerini ilgilendiren bir finans kuruluşu haline gelen IMF, uyguladığı politikalar ve üye ülkelere sağladığı imkânlar ile özellikli bir kuruluştur. Özellikle 1980 sonrası dönemde tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme süreci ile IMF'nin görev, rol ve sorumlulukları daha da artmıştır. Bu çerçevede üye ülkelere sağlanan kaynaklar, akabinde uygulanan istikrar programlarını beraberinde getirmiş ve IMF, üye ülkeler için sadece kaynak sağlayan bir finans kuruluşu olma kimliğinden sıyrılıp, üye ülke ekonomilerinin istikrarı yakalama çabalarında danışmanlık rolü de üstlenmiştir. İlgisini ve kaynaklarını üyelerin karşılaştıkları ekonomik güçlüklerle yoğunlaştıran Uluslararası Para Fonu, özellikle geliş-

mekte olan ülkelerde bir takım programlar ve anlaşmalar biçiminde etki etmekte ve mali disiplinin geçerlilik kazanabilmesi için uğraşı vermektedir.

2.1 IMF'in Amacı ve Araçları

IMF'nun kuruluş amacı ana sözleşmesinde, "Uluslararası parasal işbirliğinin geliştirilmesini sağlamak, uluslararası ticaretin dengeli bir şekilde gelişmesine yardımcı olmak, çok taraflı ödemeler sisteminin kurulmasına destek olmak, ödemeler dengesi sıkıntısı çeken üye ülkelere gerekli geri dönüş önlemlerini almak kaydıyla yeteri kadar maddi destekte bulunmak, üye ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarının derecesini ve süresini düşürmek" şeklinde belirlenmiştir (www.imf.org). Parasız (2005)'de Uluslararası Para Fonu'nun amacını; kısa dönemde ülkelerin döviz kurlarını saptadıkları düzeyde tutmalarını sağlamak, geçici ödemeler bilançosu açıklarıyla karşılaşan ülkelere ödünç vermek, bir ülkenin parasının kurunu korumasına yardım etmek için üye ülkeleri kendi ödedikleri fonlardan ve kredi olanaklarından yararlandırmak, üye ülkelerin geçici önlemlerle ödemeler bilançosu açıklarını gidermeleri ve döviz kurlarını değiştirmek istemeleri durumunda bu ülkelere danışmanlık yapmak şeklinde belirtmektedir.

IMF'in yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmak için kullandığı araçları; rezerv dilimi ile ilgili araçlar; Stand-By anlaşmaları, genişletilmiş fon kolaylığı, ek rezerv imkanı, kredi hattı, finansman kolaylığı, acil durum desteği, borç servisi düşürme aracı (Fakirliği Azaltma ve Büyüme Kolaylığı) şeklinde ifade edilebilir. Bu araçlar içerisinde Stand-By anlaşmalarına özel önem göstermek gerekir. Stand-By anlaşmaları ile IMF, taraf devletlerdeki kısa dönemli ödemeler bilançosu sorunlarının çözümü için destekler sağlamayı vaat e-

der. Taahhüdün gerçekleştirilmesi için taksitler şeklinde bir kredi kullandırma söz konusudur. Ancak kredilerin serbest bırakılmasından ve her kredi diliminin taraf ülkenin hesaplarına aktarılmasından önce, IMF heyeti ilgili ülkenin anlaşmada öngörülen düzenlemeleri hayata geçirip geçirmediğini detayları inceler. Onay verilmesi halinde kredi serbest bırakılarak üye ülkeye kullandırılır. Genişletilmiş Fon Kolaylığı ise daha çok uzun süreli dönemlere ait ödemeler dengesi sorunlarının çözümü için uygun bir araç olarak IMF tarafından uygulanır. Stand-By'da olduğu gibi, IMF icra kurulunun ve yetkili organlarının ilgili ülkeler ile müzakereleri sonucunda hayata geçer. Dikkate bir diğer araç ise, IMF'in çok acil durumlarda kullandığı Acil Yardım destekleridir. Çoğunlukla basit faizle beş yıllık bir geri ödeme planı ile ilgili ülkelere acil yardımlarda bulunur (www.imf.org).

Üye ülkelerden bazıları yapılan Stand-By anlaşmalarına büyük bir titizlikle uyarken, bazılarının aynı kararlılığı göstermedikleri gözlenmektedir. IMF uygulamalarının başarılı ve başarısız örneklerine rastlanabilmektedir. Özellikle programların başarısız olduğu ülkelerde, IMF karşı tepkiler görülmekte ve IMF bir tehdit kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Benzer tepkilerin Türkiye'de de zaman zaman ortaya çıkması bu durumun bir yansımasıdır. Esasen IMF uygulamalarına ve IMF'in yapısına dair yapılan eleştirilerin üç ana ekseninde yoğunlaştığı ifade edilebilir. Uygulamaların başarısı veya başarısızlığı sonucu ortaya çıkan bu değerlendirmeleri ele almak önem taşımaktadır. Bu nedenledir ki, IMF operasyonlarını ayrı bir başlık altında incelemek gerekmektedir.

2.2 IMF Operasyonları ve Etkileri

IMF, uluslararası ticari ilişkileri kolaylaştırmak, üye ülkelerin karşılaştıkları likidite darboğazlarını aşmak ve üyelerinin ödemeler bilançosunda dengeyi sağlamasına destek amacıyla kurulmuştur (Krasner, 1968, s. 671). Her üyesi, üyeliğinin başlangıcından itibaren belirli bir kota çerçevesinde Fon'a ödeme yapmak ile yükümlüdür. Fon söz konusu ödemelerin amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesi ve yönetilmesinden çeşitli organları vasıtasıyla sorumludur. Burada elzem olan husus ise fonların doğru ihtiyaç noktalarına dağıtılması ve etkin kullanılabilmesidir. Etkinliğin sağlanmasında ise yapılan Stand-By anlaşmalarına tarafların uyması ve gereklerini yapmaları önem arz etmektedir. Tarafların anlaşma şartlarını tam olarak yerine getirmemesinden ortaya çıkan problemlerin sorumlusu olarak ise çoğunlukla IMF görülmektedir. Son on beş yıllık dönemde yaşanan Meksika Krizi, Asya Krizi, Rusya Krizi, Arjantin ve Türkiye Krizleri IMF operasyonlarına yapılan eleştirileri artırırken IMF'in varlığına dair tartışmaları hızlandırmaktadır. Lim (2007)'de belirttiği üzere, IMF anlaşmalarında özellikle döviz kurlarındaki istikrarsızlık sonucu ortaya çıkan krizlerde, özellikle de kriz yönetiminde IMF'in beklenenden uzak bir performans gösterdiği görülmektedir. Benzer şekilde bir değerlendirmeye Kohsaka (2007)'de rastlanmaktadır. Asya krizinin onuncu yılı nedeniyle yapılan değerlendirmede, Kohsaka IMF'in döviz krizindeki rolünü sert bir biçimde sorgulamakta ve Stand-By anlaşmalarının uygulanabilirlikten uzak olduğuna işaret etmektedir. Benzer biçimde Bird (2001)'de görüşme sürelerinin çok uzun olduğu ve bu durumun programları verimsiz hale getirdiği belirtilir; devamında ise ülkelerin gelişmek yerine döviz kaynaklı krize doğru sürüklendiğine işaret edilmektedir. Lim (2007)'de

Kohsaka ile benzer değerlendirmelerde bulunarak IMF'in Asya Krizi'nin ortaya çıkmasında sorumlu olmasının yanı sıra krizin yönetiminde hatalar yaptığına işaret etmektedir. Lim, çalışmasında Asya ülkelerinin bazı makro ekonomik göstergelerini temel alarak, kriz öncesi ve sonrası karşılaştırmasını yapmıştır. Yapılan karşılaştırma sonucunda ise IMF programı uygulayan ülkelerde daha yıkıcı tahribatın gerçekleştiğini tespit etmiştir. Yine aynı düzlemde bir başka değerlendirmede ise IMF'in ortaya koymuş olduğu programlar sonucunda taraf ülkenin bağımlı hale geldiği belirtilmektedir (Öniş, 2006, s. 255). Dicks ve Mireaux (2000)'de programları 1986-1991 aralığında uygulamış bazı ülkelere dair analiz yapılmış ve programların çoğunlukla başarılı sonuçlar verdiği tespitine ulaşılmıştır. Csaba'nın (1995) Macaristan'da gerçekleşen IMF uygulamalarını elde aldığı incelemede, hükümetin IMF ile işbirliği yapmaya istekli olmasına rağmen, piyasalarda neden daha büyük reformlar yapılamadığına, bir diğer ifade ile anlaşmaların tam olarak hayata geçirilmekten uzak olduğuna vurgu yapılır. Rodlauer (1995) ve Zecchini (1995)'de IMF'in eski demir perde ülkeleri olan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Bulgaristan, Romanya ile Arnavutluk'ta, finansal piyasaların düzenlenmesi ve piyasa ekonomisinin işlerlik kazanmasına dair rolü ele alınmış ve belirtilen geçiş sürecinde IMF'in başarılı olduğu belirlenmiştir. Eke ve Kutun (2005)'de IMF programlarının Bulgaristan ve Polonya uygulamalarını ilk defa ampirik olarak test etmişlerdir. Elde ettikleri bulgular ışığında Polonya ve Bulgaristan'da gerçekleştirilen programlar sonucunda, yabancı para kaynaklı kriz riskini azaltığı kanaati elde edilmiştir. Ayrıca çalışmada, Bulgaristan'da gerçekleştirilen programın, Polonya'daki uygulamadan daha efektif

olduğu belirtilmektedir. Özellikle, enflasyon ile mücadele, döviz kurunun ayarlanması ve yürütme organının programı uygulama konusundaki istekliliği Bulgaristan'ı Polonya'dan daha başarılı kılan etmenler olmuştur. Eke ve Kutan (2009)'da IMF operasyonlarının efektif olup olmadığı sorusuna cevap aramışlardır. Araştırmacılar, özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleşen programları baz alan araştırma modeline dayanarak tam bir efektiflik halinden söz etmenin mümkün olmadığı bulgusuna ulaşmışlardır. Conway (1994)'de operasyonların etkileri üzerine yoğunlaşmıştır. Bu amaçla 1976-1986 dönemini kapsayan 74 üye ülkenin taraf olduğu 217 program incelenmiş ve etkileri tespit edilmiştir. Conway'a göre IMF programları, cari hesapları geliştirirken, enflasyon oranlarını düşürücü ve ekonomik büyümeyi artırıcı önemli bir etkiye sahiptir. Ayrıca, IMF programlarının uzun ve kısa vadede büyüme ve sermaye birikimi üzerinde farklı etkiler ortaya çıkardığı sonucu da araştırmada tespit edilmiştir. Eke ve Kutan'ın bulgularına aksi istikamette olarak Conway'in bulguları IMF programlarının önemli başarılar elde ettiğini göstermektedir. Bu husustan hareket ile ilan etmek gerekir ki, IMF operasyonlarının etkileri her ülkede farklı neticelere haiz olmaktadır. Yetmişli ve seksenli yıllarda daha başarılı olan anlaşmalar, doksanlı yıllarda çoğunlukla başarısız neticeler elde etmiştir. Ancak unutmamak gerekir ki, belirtilmeye çalışılan programların başarısını veya başarısızlığın ölçmek oldukça güçtür. Hem literatürde birden çok etkinlik belirleme yönteminin varlığı hem de her ülkenin farklı koşullara sahip olması, bir başka bakış ile her ülke için farklı başarı kriterlerinin varlığı etkinliği ölçmeyi zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte, önce ve sonra analizi (Before and After Analysis), programlı ve

programsız analizi (With and Without Analysis) IMF operasyonlarının etkinliğini ölçmede kullanılan başlıca analiz yöntemleridir. Önce ve Sonra Analizinde, farklı ülkelerin (cross country) cari hesap, enflasyon, büyüme, işsizlik gibi makro ekonomik göstergelerinin ortalamaları karşılaştırılarak, programın başlamasından önceki durum ile program uygulamaya başladıktan sonraki durum arasındaki farkların negatif veya pozitif olup olmadığı tespit edilir. Bu yöntemde genelde programdan bir önceki yıl ile bir sonraki yıl zaman dilimi olarak belirlenir. Bununla birlikte bazı çalışmalarda birden fazla yılın kullanıldığı görülmektedir (Evensel, 2002). Ancak bu analiz yöntemi Khan ve Haque (1998)'de eleştirilmektedir. Çünkü analiz yönteminde kullanılan makro ekonomik göstergeler, dışsal şoklar, savaş durumu gibi bazı faktörlerden de etkilenebilir. Dolayısıyla dışsal faktörleri yansıtmayan bir model analistin doğru sonuçlara ulaşmasını engeller. Önce ve Sonra Analizi'nin içerdiği eksiklikleri gidermek amacıyla Programlı ve Programsız Analizi uygulanarak, IMF programlarının etkinliği değerlendirilmektedir. Bu yöntemde, söz konusu makro ekonomik göstergeler, benzer koşullara sahip ülkeler için değerlendirilmektedir. Burada kritik husus ise benzer ekonomik koşullara sahip ülkelere bazılarının IMF programlarını uygularken bazılarının programları uygulamamaktadır. Programlı ve programsız ülkeler karşılaştırılarak, IMF operasyonlarının başarısı tespit edilmeye çalışılır. Yöntemlerin uygulanmasında ise Goldstein ve Montiel (1986)'da yer alan modelden yararlanılmaktadır. Genelleştirilmiş Değerlendirme Tahminleştirici (Generalized Evaluation Estimator -GEE) olarak karşılık bulan söz konusu model aşağıdaki gibi formüle edilebilir:

$$\Delta Y_{ij} + \beta_{jm} x_{im(-1)} - \beta_{jm} Y_{mj} 1) Y_{ij(-1)} + \alpha_{jk} w_{jk} + \beta_j^{IMF} d_i + v_{ij}$$

Formülde; Y_{ij} , i . ülkedeki j . hedef değişkenini ifade eder. x_{im} değeri i . ülkesi için m . vektörüne bağlı IMF programının olmayışını, bir diğer ifade ile IMF programının kullanılmama durumunu yansıtır; w_{jk} i . ülkesi için dış kaynaklı, dışsal k vektörüne karşılık gelir. d_i eşitlikte kukla değişken olarak tanımlanır. Eğer IMF programı etkin ise d_i 1 değeri alır; değilse 0 değeri alır. v_{ij} modelde ki rastlantısal şokları yansıtmaktadır.

Başlangıç aşamasında oldukça zorlu koşullar içeren ve toplumsal düzlemde tepkiyle karşılanan programların zaman içerisinde iyileşme trendine girdiği ve finansal piyasalarda olumlu yansımalar taşıdığı görülmektedir. Yakın zaman Türkiye'sinde de borsa endeksinin 2001 krizine verdiği olumsuz tepkinin, IMF ile gerçekleşen Stand-By sonrası dönemde pozitif dönüşüme ve tarihinin en büyük zirvelerine ulaşması programın kısa dönemden daha çok orta ve uzun vadede etkin olduğu sonucuna gitmektedir. Üye olan ülkelere verdiği borçları zamana yayan IMF, borç dilimlerinin tespitinde bir takım koşullar belirlemektedir. Sözü edilen bu koşullar çoğunlukla, ekonomi kurumlarında yapısal düzenlemeler öngörmekte, devlet teşviklerinde, vergi oranlarında, tarımsal sübvansiyonlarda ciddi ayarlamalar içermektedir. Söz konusu yapısal düzenlemeler IMF operasyonlarına dair eleştirileri artırmaktadır.

2.3 Uluslararası Para Fonuna Eleştiriler

Uluslararası finansal mimari içerisinde IMF'in üstlendiği role ve gerçekleştirdiği operasyonlara yapılan eleştirileri üç ana başlıkta değerlendirmek mümkün olmaktadır. Birinci olarak IMF'in günümüzde gerçekleştirdiği operasyonların, örgütün

kuruluşunda belirlenmiş olan "uluslararası ticari geliştirmek, gelişmekte olan ülkelerin ödemeler bilançosunu rahatlatmak ve kısa dönem likidite sıkıntılarını aşmak" şeklinde özetlenebilecek olan kuruluş amacının dışına taşıdığı, bir başka ifade ile ekseninden çıktığı yönündeki eleştirilerdir (Lee, 2002, p. 284). Ulusal ekonomilere istikrarı getirmek, bir diğer ifade ile stabilizasyon sağlamak, kırılganlığı azaltmak, reel ekonominin gelişmesini ve sürekliliğini temin etmek şeklinde amaçlanan Stand-By'ların zamanla ülkeleri IMF bağımlı hale getirdiği, Fon yönetimini söz konusu anlaşmaya taraf ülkelerin iç işlerine müdahale eder konuma taşıdığı dile getirilerek ve bununda IMF'in görev tanımında olmadığı belirtilmektedir. Bu bağlamda uzun dönem borç verici konumundaki IMF, borç mukabili yönetimde söz sahibi olabilmektedir. İkinci olarak, IMF paketlerinin doğası ve zamanlaması, içerdiği sıkı para politikası, sert mali düzenlemeler, düşük gelirli bireyleri etkilemekte ve toplumsal yapıyı etkiler hale gelebilmektedir. Üçüncü olarak, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütündeki uygulamalara benzer olarak IMF programları, şeffaflıktan, hesap verilebilirlikten uzak olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıda belirtilen eleştiriler ilaveten IMF'in kendisini geliştirmekte yavaş davrandığı tespitine de yer vermek gerekir. Evrensel (2002)'de Conway (1994)'ün zıttı yönde bulgular elde etmiştir. 1971-1997 dönemini kapsayan ve 91 ülkenin verileri kullanılarak gerçekleştirilen araştırmada IMF operasyonlarının beklenen başarıdan uzak olduğu ifade edilmekte ve neticenin beklentileri karşılayamamasının IMF sahip olduğu iç dinamiklerin reformist olmanın uzak olması ile ilişkili olduğu belirtilmektedir. Ancak IMF'in tümü ile yenilikçilikten ve reformist bir karakterden uzak

olduğunu izah etmek kusurlu bir tespit olacaktır. Üye ülkelerin kalkınmalarını esas alan IMF, ekonomi ve finans teorilerinde meydana gelen değişimleri, yaptığı anlaşmalara yansıtma özen göstermiştir. Kuruluşundan 1958'e gelinene kadar geçen organizasyon aşamasında, çoğu gelişmiş ülke arasındaki konvertibilite sorununu çözmüş olan IMF, 1973 yılında sabit kurlu Bretton Woods sisteminin çöküşünden sonra değişim arayışlarına başlamış ve ilgisini geliştirmekte olan ülkelere kaydırmıştır. Tam da bu noktayı kırılma anı olarak tanımlamak doğru olacaktır. IMF değişen şartlara göre kendini yeniden konumlandırarak başlangıçtan 1973'e kadar ortadoks ve bağımlılık yaklaşımları ekseninde hareket ederken, 1973 sonrası liberal bir anlayışa sahip olmuştur. Bu durumda yetmişli yıllarda IMF'in kendini yeniden yapılandıran bir kuruluş olarak; geliştirmekte olan ülkelerin ödemeler bilançosu sorunlarına çözüm üretmek ve uluslararası finansal sistemin aksamadan işleyişine katkı sağlamak şeklinde bir görev güncellemesi yaptığı ifade edilebilir.

2.4 IMF'in Değişken Rolü

1944'te kurulduğunda, IMF'in amacı uluslararası para sisteminin düzenli biçimde işlemlerini sağlamak ve üye ülkelerin dış ödeme güçlüklerinin çözümü için kısa vadeli kaynak sağlamaktır. 1950'li yıllar boyunca IMF bu amaca uygun davranarak daha öncede belirtildiği üzere konvertibilite sorununu çözerek uluslararası ticareti kolaylaştırırken üyelerine de destek sağlamıştır. Atmışlı ve yetmişli yıllarda ilgi alanını geliştirmekte olan ülkelere kaydıran IMF, seksenlerden itibaren uluslararası borç krizi sürecinde ülkelere programlar hazırlayarak aktif kriz yönetimi biçiminde değişmiştir. Doksanlı yıllarda doğu bloğunun yıkılması ile beraber yeni görev alanları oluşmuş ve IMF ope-

rasyonlarını doğu ve orta Avrupa'ya yoğunlaştırmış ve bu ülkelerin ekonomik istikrarlarına yönelik düzenlemeleri hayata geçirmiştir.

Özel sermaye hareketlerindeki büyük dalgalanmalar, IMF'in rolünü giderek karmaşık hale getirmektedir. IMF, üye ülkenin uyguladığı politikaları yeterli bulmayıp desteğini azatlığında sermaye hareketleri tersine dönmekte ve krize neden olabilmektedir. Buna karşın desteğini çekmeyerek istikrarsız politikaları devam ettirdiğinde ise ahlaki tehlike yarattığına işaret edilmektedir (Powell ve Arozamena, 2003). Önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere, IMF her 10-15 yıllık dönemde kendi misyonunu güncelleyerek zaman içerisinde rol veya görev tanımını revize etmekte ve taşıdığı önemi korumayı sürdürmektedir. Özellikle Asya Krizi sonrasında artan eleştirilen doğrultusunda, problemleri iyileştirmek yerine, önceden önlem olarak problemlerin çıkmasına engel olmaya çalışmak şeklinde tanımlanabilecek bir stratejiyi seçmiştir. Bu bağlamda sağlıklı ekonomilere uzun vadeli krediler sağlayarak bir anlamda olası krizlere karşı tedbirler almaktadır.

IMF'in sahip olduğu rol kuruluşta belirlenen rolün çok ötesine geçmiştir. IMF neo-liberal ekonomi politikalarının savunucusu konumuna gelmiştir. Bu politikaların önerildiği ülkelerde, öncelikle hukuk sisteminin işlemleri, borsanın ve banka düzeninin yapısı gibi gerekli alt yapı çalışmalarına yoğunlaşmıştır (Gülcan ve Kuştepe, 2006, s. 246). Önceki bölümlerde, geçmişten günümüze amacı, araçları ve uygulamaları hakkında değerlendirmeler yapılan Fon'un bugünü ve geleceğine dair bir takım tartışmalar yaşanmaktadır. Fon daha etkin hale getirilirken Fon'a duyulan tepkilerin azaltılması için yapılması gerekenler birçok merkezde ele alınmak-

tadır. Gerek gelişmiş ülkelerin yeni platformu olan G-20 toplantıları gerekse Türkiye’de yapılan IMF-Dünya Bankası toplantıları; IMF’in mevcudiyetine ve geleceğine ilişkin soruların ele alınması için uygun ortamlar oluşmuştur. 2008 sonu itibarı ile Fon’un çok sıkıntılı bir dönemden geçtiği ifade edilir. Mevcut ekonomik krizin doğru okunmasında ve yönetilmesinde Fon Yönetimi’nin yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Fon kendi iç yapısında bir takım çalkantılar yaşamaktadır. Yeni müzakere yapılan ülkeler Fon ile işbirliğine sıcak bakmamakta; buna karşın eski üyeler de daha çok mevcut borçlarını ödeyerek bir an önce Fon ile ilişkilerini asgari seviyeye getirmek istemektedir. Bu durum Fon’un yeni dönemdeki rolü üzerine bir takım görüşleri beraberinde getirmiştir. Tartışmaların bir ayağında IMF’in kurumsal varlığına dair reformlar yer alır. Son olarak iki Afrikalı üyeye icra komitelerinde görev verilmesi bu tartışmaların ve yeni açılımların bir yansımasıdır. Reform paketi birçok öğeyi içerir. IMF’in sahip olduğu altın rezervlerinin bir bölümünün satılması, genel yönetim faaliyetleri sonucu oluşan maliyetlerin kısılması reform paketinin birkaç başlığını gösterir (Griesgraber, 2009, s. 179). IMF yeni ekonomik düzlemde taşıdığı role istinaden, dünya kamuoyunda, krizden sorumlu olup olmadığı da sorulmaktadır. Bu tartışmalar ve reform çabalarının ışığında Kasım 2008’de Avrupa Birliği’nin öncülüğünde toplana G-20 zirvesi IMF’in geleceğine dair önemli tespitlerde bulunmuştur. Zirvenin Eylem Planı’nda IMF’e özel yer verilmiş ve geleceğe dair iki ana rolü tarif edilmiştir. Birinci IMF’in düzenleyici rolünü tasarlamak, konu ile ilgili olanların görüş ve önerilerini elde etmek amacıyla “Finansal İstikrar Forumu” düzenleyerek, görev tanımında güncelleme amaçlanmaktadır. İkinci olarak ise IMF’in finansal

piyasalara dair sorumlulukları ve görevlerine dikkat çekilmektedir. Özellikle finansal kurumlara dair bir takım düzenlemelerin IMF öncülüğünde hayata geçirilmesi düşünülmektedir. IMF yönetiminde iştirak ettiği bu görüşmeler sonucunda Fon’un üstlenmesi beklenen yeni rollerin yerine getirilebilmesi için dört reform başlığı elde edilmiştir. Birinci olarak yönetim (governance) alanında özel çalışmalar hedeflenmektedir. Bu anlamda üye ülkelerin tabi olduğu kota payları, oy haklarına dair yeni düzenlemeler hedeflenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kendilerini daha iyi temsil edebilmeleri ve oy haklarının artırılması, yönetişimin sağlanmasında önem kazanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler olarak ifade edebileceğimiz Güney Kore, Meksika, Türkiye, Hindistan, Brezilya gibi üyelerin oy haklarının toplam içerisindeki payı yüzde 2,4 oranında artırılmıştır. Ayrıca düşük gelirli ülkelerinde oy oranları yüzde 1,7 oranında artırılarak yönetişimin daha fazla uygulama kazanması birinci reform ayağı olarak öngörülmektedir.

Yönetişimin sağlanmasında, paydaşların veya üyelerin yönetime katılması kadar, yönetici konumundakilerin uygulamalarına dair hesap verebilir olmaları ve şeffaf davranmaları önem taşımaktadır. Bu bağlamda reform paketinin birinci adımını oluşturan yönetişimde, yöneticilerin seçimi ve icra kurulunun oluşumunda üyeler arasında dağılım adaletine ayrı bir önem verilmesi gerekir.

Reform paketinin ikinci ayağını “ekonomik felsefe” oluşturmaktadır. Fon’un kuruluş sözleşmesinin orijinalinde ticaret veya ödemeler bilançosunda oluşan dengesizlik durumları ile mücadele etmek yer almaktadır. Dolayısıyla problemlerin çözümünde daha çok kısa süreli çözümler üretilmektedir. Oysa yaşanan tecrübeler

göstermektedir ki, ekonomik kurumların ve piyasanın düzenlenmesi daha uzun yıllar almaktadır. IMF'in 1944'ten itibaren uyguladığı kısa dönem politikalarının daha uzun dönem politikalar haline gelmesi önemlilik arz eder. Bu bağlamda daha çok kısa süreli anlaşmalar anlamına gelen Stand-By'ların bundan sonraki dönemde tercih edilme sıklığının azalacağını öngörebiliriz. Bir başka anlatımla IMF Stand-By yerine yeni araçlar ile ekonomik istikrarı hedefleyecektir. Üçüncü olarak, reform paketi IMF kadrolarına eğilmektir. Bu bağlamda IMF personelinin yetenekleri ve uzmanlıkları tekrar ele alınmaktadır. IMF personelinin finansal piyasalar hakkında derin bilgiye sahip olması gerekmektedir. G-20 zirvesinde alınan kararlar doğrultusunda personel politikasında değişim öngörülmektedir. Özellikle az gelişmiş üyelerden gelen personele çok az yer verilmesi sorunların tam olarak anlaşılmasını güçleştirmektedir. Ayrıca finansal piyasalar hakkında uzman yeterli personelin bulunmamasıdır (Griesgraber, 2009, s. 183).

Reform paketinin son başlığını ise küresel döviz rezervi konumunda yer alan özel çekme haklarının (Special Drawing Right-SDR) daha efektif kullanımı yer alır. Özel çekme hakları üyelerin, IMF anlaşmaları sonucunda kullandıkları kredileri gösterir. Dolayısıyla verimli kullanılmaması anlaşmaların başarısızlığı sonucunu doğurur. Woods (2006)'da belirtildiği üzere IMF atmış yılı aşan ömrünün en zorlu dönemlerini yaşamaktadır ve yukarıda belirtilen reformların başarıyla uygulanması Fon'un geleceğinin ve üsteleneceği rollerin belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır. Sancılı bir dönem yaşayan IMF, kuruluşundan itibaren Türkiye ile üyelik ilişkileri çerçevesinde işbirliği kurmuştur. Bu nedenle IMF-Türkiye ilişkile-

rinin ayrı bir başlık olarak ele alınması yararlı olacaktır.

3. IMF ve Türkiye İlişkileri

Türkiye özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası düzeyde siyasal ve ekonomik ilişkilere önem vermiştir. Bu anlamda yeni kurulan uluslararası örgütlere üye olmak istemiş ve IMF'ye üye olmuştur (Zeytinoglu, 1996, s.245). Savaş sonrası dönemde muhafazakar para ve maliye politikası değişmiş genişlemeci para ve maliye politikaları izlenmiştir. Hükümetler, iç ve dış kaynak kullanımına ve iç talep genişlemesine dayalı hızlı ekonomik büyüme stratejisini uygulamaya başlamıştır (Şahin, 2002, s. 124). Türkiye Marshall Planı yardımlarından yararlanmak için 1947 yılında ABD ile İktisadi İşbirliği anlaşması imzalamıştır.

Türkiye 1947'den beri IMF'in bir üyesidir ve ilk finansal desteğini 1948 yılında almıştır. IMF, Türkiye'nin ekonomik istikrar programlarına zaman içerisinde destek vermeyi sürdürmüştür (Evrensel, 2004, s. 5). Türkiye'nin ödemeler dengesinde problem yaşadığı her dönemde IMF ile işbirliği gündeme gelmiş ve günümüzde de gündemdeki yerini korumaktadır. Söz konusu ilişkiler esasen inişli çıkışlı bir seyir izlemektedir. Türkiye'de 1950'li yılların sonlarına doğru büyüyen dış ödeme güçlükleri, piyasa dengesizlikleri ve enflasyonun artması, IMF destekli istikrar paketlerinden birincisinin uygulanmasını gerektirmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2009). Ancak, Türk Hükümeti ile Fon yönetimi arasında çıkan anlaşmazlıklar nedeniyle krediler askıya alınmıştır (Ekzen, 1984). Bu noktadan itibaren günümüze kadar toplam 19 Stand-By anlaşması yapılarak ilişkiler günümüze taşınmıştır.

Özellikle Türkiye'nin karma ekonomik politikadan serbest piyasa ekonomisine

geçiş yaptığı 1980'lerden itibaren IMF'in Türkiye ekonomisi ve finansal piyasaları üzerindeki etkinliği ve ağırlığı daha belirginleşmiştir. 1985 yılında İMKB'nin kurulmasıyla, borsa endeksinin seyri IMF Türkiye ilişkilerine duyarlı hale gelirken, IMF Türkiye masası, Fon'un en aktif icra kurumlarından bir tanesi olmuştur.

IMF nezdinde Türkiye'nin statüsü yapılan anlaşmalara bağlı olarak belirlenmiştir. 1947'de IMF ana sözleşmesinin 4. Maddesi kapsamında kambiyo kısıtlamaları uygulayan üye konumundaki Türkiye, günümüzde ana sözleşmenin 8. Maddesi kapsamında sermaye hareketlerini serbest bırakan üye konumuna taşınmıştır (Karlık, 1998). Görüleceği üzere Türkiye zaman içerisinde IMF karşısındaki konumunda değişime gitmiştir. Türkiye-IMF ilişkilerinin dalgalı bir seyir gösterdiği daha önce ifade edilmişti. Türkiye'nin IMF ile ilişkilerindeki Turgut Özal'ın yönetiminde bulunduğu 1980-1989 döneminde yoğunluk görülmektedir. Bu dönemin iki ana karakteristiği olarak piyasaların liberalleşmesine yönelik reformlar ile artış eğilimindeki yüksek enflasyon gözlenmektedir. Dönemin ayırt edici bir diğer özelliği ise banka sektöründeki hızlı genişleme söylenebilir (Miller, 2006, s. 450). Ancak 1990'larda Türkiye'de hem siyasi istikrarın tam olarak yakalanmaması hem de ekonominin bozulması ve enflasyonun yüzölçümü hanelere erişmesi, IMF ile ilişkileri tekrar öne çıkarmış ve IMF programlarını tekrar yoğun biçimde uygulanır pozisyona getirmiştir. Marmara Depremi'nin olumsuz etkisi, Rusya'da yaşanan kriz sonucu, bu ülkeye yapılan ihracatın %35 azalması Türk Ekonomisini giderek IMF ile yakın ilişkileri artırmak durumunda bırakmıştır. IMF'e olan borç stokunda artış hızı zirve noktasına ulaşmıştır. 2001 yılında yaşanan büyük ekonomik kriz,

ülke içerisinde birçok politik ve sosyal sonuç doğururken IMF'den alınan kredi miktarı 1999-2002 döneminde net 20.6 milyar dolara erişmiştir. Kötü gidişat, ekonomi yönetimi ve politikacılar ile beraber IMF'de gündemde ön sıralara taşınmış ve tartışmaların odağı haline getirmiştir. Genel manada IMF-Türkiye ilişkilerinin izlediği rotayı betimledikten sonra, IMF ile Türkiye arasında yapılan anlaşmaları değerlendirmek, IMF'in Türkiye finans ve ekonomi hayatı üzerindeki etkisini anlamak açısından yararlı olacaktır.

3.1 Stand-By Anlaşmaları ve Etkileri

Daha öncede ifade edildiği üzere, IMF ile arasında günümüze kadar 19 anlaşma yapılmıştır (bakınız Tablo 1). Türkiye söz konusu anlaşmalardan öncede Fon'dan destekler almıştır. 1953-1954 mali yılında 20 milyon dolar, 1955'te 35 milyon dolar kredi almıştır ki, kotasını aşan tek ülke olmuştur. Ancak 1956 yılında yaşanan mali sıkıntılarının etkisiyle, hükümet alınan kredilerin geri ödemesinde ertelemeler olacağını belirtmiştir (Evrensel, 2004, s. 11). IMF ile Ağustos 1958 yılında yapılan istikrar programı kapsamında; 1 dolar 2.80 liradan 9 liraya yükseltilmiştir. Karşılığı Merkez Bankası'nda bloke edilen ve alacaklılara transfer edilemediği için biriken özel sektör borçları Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECC) ve ABD ile imzalanan anlaşma sonrası devlete devredilmiştir. Borcun 1958'den sonra doğan döviz kuru farkı bütçeden ödenmiştir (Öner, 2001, s.475). IMF ile yapılan istikrar programı neticesinde bütçe harcamaları ve emisyonda kısıtlamalara gidilmesine karar verilmiştir (Çelebi, 1998, s. 129). Bu tarihten sonra ise Türkiye ile IMF arasında stand-by anlaşmaları aracılığıyla ilişkiler sürdürülmüştür.

1958-1978 olarak ayırt edebileceğimiz birinci dönemde 11 tane stand-by yapılmıştır.

mıştır. İlk Stand-By anlaşması 1 Ocak 1961 tarihinde yapılmıştır. Bu dönem ayrıca Türkiye'nin ekonomik istikrar aradığı ve kalkınma planlarına yöneldiği bir dönemi işaret eder. Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963 yılında yürürlüğü girmiştir. Aynı dönemde Avrupa Birliği ile Ankara Anlaşması'nın yapılması IMF ile ilişkileri açıklamak açısından önem taşır. Burada dikkate değer olan husus ise bir anlaşmanın bitiminden hemen sonra bir diğer anlaşmanın yapılmış olmasıdır. 1971-1978 döneminde Türkiye ile IMF arasında herhangi bir anlaşma yapılmamıştır. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizinin etkileri ile bir takım çalışmalar bir arada sürdürülmüştür. 1974 Dünya Petrol krizi Türkiye'nin ödemeler dengesi üzerinde olumsuz etki yapmıştır, buna rağmen şokun ilk etkileri dönemin yüksek işçi döviz girişi sayesinde hafif olmuştur. Ancak bu şekilde elde edilen döviz rezervlerin çabuk tükenmesini önleyememiştir.

Bu durum uluslararası borçlanmayı daha da arttırmıştır. Giderek artan borç yükü karşısında uluslararası mali kuruluşların yardımlarını kesmeleri, Türkiye'yi uluslararası özel sermaye piyasalarına yönelmek zorunda bırakmış, alınan borçların kısa vadeli olması zamanında geri ödemeleri zorlaştırmış, sonuçta ülke 1977 yılı ortalarında Cumhuriyet tarihinin en önemli dış ödeme kriziyle karşı karşıya kalmıştır (Karabıçak, 2000, s.54).

Tablo 1. IMF ile Yapılan Stand-By Anlaşmaları

Stand-By Başlangıç Tarihi	Kullanılan Kredi Miktarı (MilyonSDR)
------------------------------	--------------------------------------------

1. 1961	38
2. 1962	31
3. 1963	22
4. 1964	22
5. 1965	22
6. 1966	22
7. 1967	27
8. 1968	27
9. 1969	27
10. 1970	90
11. 1978	300
12. 1979	250
13. 1980	1.250
14. 1983	225
15. 1984	225
16. 1994	611
17. 2001	15.038
18. 2002	12.821
19. 2005	6.662

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Bu durumun bir yansıması olarak ortaya yaşanan ağır ekonomik bunalım, ürün stoklarındaki yetersizlik ve karmaşık siyasi ortam Türkiye'nin gündemine yeni stand-by anlaşmalarını getirmiştir. Türkiye'de mevcut bulunan karmaşık ortam stand-by anlaşmasının tam olarak tamamlanmasını mümkün olmaktan çıkarmıştır (Ekzen, 1984).

Birinci dönem olarak ifade edebileceğimiz yirmi yıllık sürede IMF ile çeşitli tarihlerde stand-by anlaşmaları yapmıştır. 1963, 1966, 1967, 1968, 1970 ve 1978 yıllarında yapılan stand-by düzenlemelerindeki şartlar yerine getirilmiş ve tahsis edilen toplam 1.4 milyar dolar SDR'lik kaynağın tamamını kullanmıştır. 1961, 1962 ve 1965 yıllarında yapılan anlaşmalar sırasında, beklentilerin üzerinde gerçekleşen sermaye girişi, azalan ithalat talebi ve ödemeler dengesinin iyileşmesi nedeniyle tahsis edilen kaynakların tamamını kullanmaya ihtiyaç duymamıştır. 1964 yılında yapılan stand-by düzenlemesi iki defa revize edildikten sonra ve 1969 yılında

yapılan stand-by düzenlemesi de yeni gelen hükümetin izlediği ekonomik model sonrası kredinin tamamı kullanılmadan iptal edilmiştir. 1978 ve 1979 yıllarında yapılan stand-by düzenlemeleri ise performans kriterlerinin tutturulamaması neticesinde iptal edilmiştir (Binay, 2000, s.2).

Bu noktada, Türkiye açısından çok büyük öneme sahip olan 24 Ocak 1980 Kararları'na ayrı bir paragraf açılması gerekmektedir. IMF ve yakın kuruluşu olan Dünya Bankası 1980 yılının iktisat politikalarının belirlenmesinde önemli rol oynamıştır. Türkiye'nin Ocak 1980 tarihinde uygulamaya karar verdiği program; IMF ve WB tarafından birlikte oluşturulmuş kombine bir, "İstikrar + Yapısal Uyum" programıdır. 1980 Programı bilindiği gibi iki ayak üzerine oturur. Birinci ayak istikrardır ve bu IMF tarafından yürütülmüştür. İkinci ayak "Yapısal Uyum" dur ve Dünya Bankası tarafından "Structural Adjustment Loan" (SAL) sistemi ile yürütülmüştür. Türk Ekonomisinin "İthalat İkame Eden" sanayileşme modelinden "Dışa Açık" ticaret modeline geçişi bu "Yapısal Uyum" politikaları ile sağlanmış ve politikaların uygulama aracı niteliğindeki 18 sektörlü dışa açılmayı sağlayan "ticaret" modeli söz konusu kararların ışığında ekonomik hayata aktarılmıştır.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı ile ihracata dayalı bir kalkınma politikası izlenmeye başlanmıştır. İhracata dayalı kalkınma politikası ile küresel ekonomik sisteme entegre olma süreci hızlanmıştır. Öngörülen kararlar uzun dönemli kalıcı bir ekonomik program olmak ile beraber, program mülkiyet ve sözleşme haklarının piyasa ekonomisinin vazgeçilmez koşulları oldukları gerçeğini hatırlatması yönünden önemlidir. Söz konusu hakların korunması ise ancak yargının bağımsızlığı

ve bürokrasinin rasyonel olması ile mümkün olacaktır. İstikrar programı, dönemin hükümeti tarafından onaylanan üç yıllık Genişletilmiş Fon Sistemi (Extended Fund Facility) anlaşması ile desteklenmiştir. Bu fonların belirgin özelliği ise normal kotaların çok daha üzerinde desteği sağlamasıdır.

24 Ocak kararlarıyla, bütçe açıklarının enflasyonist etkisi göz önüne alınarak bütçenin denkleştirilmeye çalışılması, en azından bütçe açıklarını mümkün olan en alt seviyeye indirilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle, kamu tüketiminin kısıllacağı, yatırımların belli sektörlerle sınırlı kalacağı, transferlerin ve sübvansiyonların azaltılması yoluyla anti enflasyonist bir kamu harcaması hedeflenmiştir. Yine, 24 Ocak Kararlarıyla birlikte sabit döviz kuru politikası uygulamasından vazgeçilmiştir. Böylelikle, Türkiye'de iç ve dış enflasyon farklarını gideren gerçekçi bir kur politikası uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulama, özellikle ilk yıllarda yurtdışı işçi dövizlerinde ve ihracat gelirlerinde olumlu gelişmelere yol açmıştır. Diğer taraftan, ithalat rejimindeki yasaklar kaldırılıp gümrük duvarları da asgari düzeye indirilerek dış rekabetin arttırılmasıyla içeride üretilen malların kalitesinin yükseltilmesi hedeflenmiştir (Morgil, 1982, s.88).

1985-1994 döneminde anlaşma yapılmadan devam edilmiştir. Kamu açıklarının artış göstermesi ve 1993 yılında oldukça yüksek seviyelere ulaşması, başta konsolide bütçe olmak üzere çeşitli tedbirler alınmasını gerektirmiştir. Kamu sektöründe görülen bütçe açıkları, iç borçlanma ve faizlerin yükselişi 1994 yılında da devam etmiştir. Hazine giderek artan nakit açığını kapatmak için 3 ay vadeli brüt % 90 faizli hazine bonusu çıkarmıştır. Hazine ile bankalar arasında para piyasalarında meydana gelen rekabet sonucu, bankalar

bir yıl vadeli mevduat faizini % 115'e çıkarmıştır. Bunun üzerine Hazine bir yıl vadeli ve % 125 faizli tahvil çıkarmıştır. Merkez Bankası para piyasalarındaki yönlendirme ve denetim görevini yapamayınca spekülâtörler etkili olmaya başlamıştır (Tokgöz, 1999, s.154).

Gerçekleşen bu gelişmeler sonucu, IMF ile 5 Nisan 1994'de yeni bir İstikrar Programı imzalanmıştır. Ancak, 5 Nisan Kararları ile ciddi düzenlemeler yapılamadığı için yapılan icraatlar başarılı olamamış nihayetinde istikrar paketi büyük bir başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu dönemden sonra, ağırlık verilmesine karar verilen özelleştirme uygulamalarındaki başarısızlık, kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları ile ilgili düzenleme çabalarının yetersiz kalması kamu harcamalarındaki artışı engelleyememiş ve borçlanma ihtiyacı giderek artmıştır. Ancak yaşanan orta dereceli kriz IMF ile yeni bir anlaşmayı gündeme getirmiştir. 1990'ların ortaları ülke tarihinin en büyük cari ve kamu açığına tanıklık ederken, yapılan hatalı uygulamalar ve spekülâtif sermaye girişindeki artışın yol açtığı krizden ancak yeni bir anlaşma ile çıkış aranmıştır. Böylece 1985-1994 arasında geçen anlaşmasız dönem sona ermiştir. anlaşmasız geçen bir dönemin sonrasında yukarıda ifade edilen Marmara Depremi, Rusya ve Asya Krizlerinin etkisiyle yeni anlaşmalar yürürlüğü konulmuştur. Bu bağlamda merkezi yönetim 1999 yılında IMF'ye niyet mektubu sunmuştur. IMF'ye verilen niyet mektubunda, Türkiye'de uygulamaya konulacak olan istikrar programının, üç temel unsura sahip olduğu, bunların, kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikalarıyla desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri olduğu belirtilmektedir.

Programın kamu maliyesine ilişkin kararlarında ciddi bir vergi reformu içermeyen, kamu gelir ve harcamalarında etkinlik anlayışından uzak olan önlemler yer almaktadır. Niyet mektubunda, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması vergi sisteminin etkin hale getirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Ancak, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasına yönelik olan mali milat uygulamasının başlamadan sona ermesi ise geleceğe yönelik şüpheleri beraberinde getirmiştir. Niyet mektubunda, vergi aflarının vergi gelirlerinde azalışa sebep olduğu, bu nedenle gelecekte yeni afların çıkarılmayacağı taahhüt edilmiştir.

Ancak, 2001yılıının başlarında alınan vergi borçlarını taksitlendirme ve gecikme faizlerinin affı kararı, programa uyum konusunu tartışmalı hale getirmiştir. Vergi gelirlerini arttırıcı bir önlem niyet mektubunda yer almazken, kamu finansman dengesinin sağlanmasında, gelir arttırıcı önlemler olarak özelleştirme gelirine başvurulacağı programda belirtilmiştir. Mevcut programda faiz dışı fazlanın arttırılmasına yönelik gelir elde etmede vergilendirilmeyen birimlerin vergilendirilmesi ile ekonomik ve sosyal öneme sahip kamu harcamalarının daraltılması ve özelleştirmeye yer verilmesi kararlaştırılmıştır (Ejder, 2002, s.201).

Son olarak 2002 ve 2005'te onaylanan iki ayrı stand-by ile IMF-Türkiye ilişkileri devamlılığını korumuştur. 20. Stand-By anlaşmasının onaylanıp onaylanmayacağı ise gündemdeki yerini korumaktadır. Türkiye'nin Stand-By anlaşmaları yaparak günümüze kadar 50 milyar doları aşan bir kaynağı sağladığı görülmektedir (www.hazine.gov.tr). Ayrıca IMF ile yapılan anlaşmaların tamamı planlandığı gibi sonuçlanmamıştır. Örneğin, 1965'te yapılan anlaşma hiç yürürlüğü konmaz iken,

1994 yılında yapılan anlaşma, ilk taksit diliminden sonra iptal edilmiştir.

Her anlaşmanın Türk Ekonomisine bir takım olumsuz etkileri ile olumlu yansımalarını da olduğu görülmektedir. Örneğin, 2001 yılı "Güçlü Ekonomiye Geçiş" Programına kadar IMF ile yapılan düzenlemelerde bir başarı sağlanamamıştır. Ortaya çıkan başarısızlıklarda gerek iç gerekse dış kaynaklı olumsuz gelişmelerin yanı sıra, yanlış uygulamalarıyla IMF politikaları da etkili olmuştur. Bu yüzden uygulanan programlarda IMF ile Türkiye arasında tam bir birliktelik sağlanamamıştır.

Zaman içinde değişen IMF politikaları ve Türkiye'de yakalanan siyasi istikrar adeta uzun yıllardır yakalanamayan birlikteliği pekiştirmiştir (Kantarıcı ve Karacan, 2008, s. 145). Türkiye'de 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin yaşanmasının ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile birlikte uygulanan sıkı bütçe politikaları ile son yıllarda mali disiplin hedefi yakalanarak IMF programlarında başarı sağlanmıştır.

Bu bağlamda IMF-Türkiye ilişkilerinin yeni bir stand-by ile ileriye dönük olarak devam etmesi mümkün görülmektedir. Ancak zaman içerisinde meydana gelebilecek değişimler ile yeni bir stand-by gerekte kalmayabilir. Türkiye yıllar içerisinde sürekli olarak bir programdan diğerine geçiş yapmaktadır. Bir başka ifade ile programlarda yer alan düzenlemeler başarı ile hayata geçirilmemiştir. Diğer yandan IMF, bir ülke programın şartlarını başarıyla yerine getirmese dahi kredi vermeyi sürdürmektedir. IMF'in Türkiye üzerinde doğrudan bir yaptırımı yoktur, ancak doğasının gereği olarak Fon, sorunlu ülkelerle temas kurmaktadır. Sorunlu ülkeler genelde, iç yapılarında, politik, sosyal ve ekonomik hayatlarında derin

problemlerin yer aldığı ülkeler olarak tanımlanabilir (Öniş, 2003). Bu bağlamda IMF' ile Türkiye ilişkilerinin geleceğini neo-liberal politikaların önerilmesine ve uygulanmasına devam edilerek, ekonomik istikrarın tesisi yönünde birlikte hareket şeklinde özetleyebiliriz.

3.2 IMF Toplantıları ve Türkiye'ye Yansımaları

Geçtiğimiz ekim ayı içerisinde İstanbul'un ev sahipliğinde yapılan IMF – Dünya Bankası toplantılarının Türkiye için çok önemli olduğu daha önce belirtilmişti. Bu toplantıların Türkiye'de gerçekleşmesi bütün dünyanın dikkatini ülkemize çevirirken, Türkiye'nin yaşadığı ekonomik ve finansal değişim, toplantılarının odak noktalarından birini oluşturmuştur. IMF uzmanları ile dünyanın birçok merkezinden gelen uzmanlar, Türk uzmanlar ile çeşitli toplantılar ve paneller aracılığıyla görüş alışverişinde bulunmuşlardır. Özellikle IMF anlaşmalarının Türk Bankacılık Sistemi'ne etkileri tartışılan konuların başında olmuştur. Yabancı bankaların rolü ve bankacılık sektöründeki payına dikkat çekilmiştir. Bilindiği üzere yabancı bankaların, Türk bankacılık sektöründe sahip olduğu pay son on yıllık dönemde hızla artmıştır. Bu gelişmenin olası etkilerinden bir tanesi para politikalarının uygulanmasını güçleştirmesidir. Bir başka yansıması ise kur politikasının uygulanmasında zorluk yaşanmasıdır. Her iki sonuç, IMF toplantılarının Türkiye ile ilgili bölümlerinde, özellikle yerli uzmanlarca vurgulanmıştır.

Toplantılarda Türkiye Ekonomisinin geleceğine dair bir takım öngörülerde bulunulmuştur. Bu bağlamda faizlerin düşmesinin aktif fiyatlarını yükselteceğine dair tahminler yapılmıştır. Aktif fiyatlarının yükselmesi ise banka bilançolarına olumsuz yansiyacaktır. Bir diğer tartışma

başlığı ise İstanbul'un finans merkezi olması yönünde gerçekleşmiştir. İstanbul'un sahip olduğu jeopolitik, stratejik ve tarihsel avantajların kenti, Ortadoğu, Balkan ve Ön Asya'yı kapsayan bir coğrafyanın finansal merkezi konumuna getireceğine dair kanaatleri güçlendirmektedir. Son yıllarda, artan turist sayısı, ithalat ve ihracat göstergeleri, yeni alışveriş merkezlerinin artması, İstanbul'a dair umutları artırmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, Türkiye'nin şeffaflık endeksi sıralamasında 73. sırada olması, ülke reytinginin BB-değere sahip olması İstanbul'un finans merkezi olması önündeki en önemli engeller olarak görülmektedir. Ayrıca, mevzuatlar yönünde de bir takım eksiklerin varlığından söz edilebilir.

Rusya ve Brezilya ekonomilerinin gelişmesi ve iyileşme trendinde olmaları da Türkiye ekonomisini etkileyecek gelişmeler olarak kayıt edilmektedir. Son olarak Rusya'nın IMF'e kredi verir konuma gelmesi, bu ülkenin konumunu güçlendirmektedir. Söz konusu gelişmeler Türkiye'nin ihracatını ve ithalatını mutlak suretle etkileyecektir. Toplantılarda bu noktaya dikkat çekilmesi bu gelişmelerin kısa süre içerisinde ortaya çıkarak Türk Ekonomisi'ne etki edeceğini göstermektedir.

Uzmanların Türkiye ekonomisine dair bir diğer tespitleri ise çevre politikaları ile sanayi politikalarının daha uyumlu hale getirilmesi gerektiği yönünde olmuştur. Özellikle Kyoto anlaşmasının bir tarafı olarak Türkiye'nin sanayi politikalarının belirlenmesinde çevre politikalarını daha fazla dikkate alması ve sürdürülebilir bir çevre politikası geliştirerek sanayileşmesini sürdürmesi yönünde tavsiyeler dile getirilmiştir.

Son olarak toplantıların, Türkiye başlığında, ekonomi ve finans yönetiminin kriz sonrası dönemde muhtemel görülen enf-

lasyon tehdidinde alması gereken tedbirler üzerinde durulmuştur. Resesyon sonrası dönemde ekonomik denkleme görülecek bir iyileşmenin, piyasalarda iyimser bir hava oluşturacağı, bu durumda ekonomide rehavete yol açarken, hedeflenen enflasyon rakamlarında sapmalara yol açabileceği üzerinde durulmuştur. Bu gerekçe ile ekonomi yönetiminin enflasyona, özellikle maliyet enflasyonuna karşı tedbirler alması gerektiği öne çıkan bir tavsiye olmuştur. Bu nedenle piyasa düzenleme ve denetleme kuruluşlarının daha dikkatli olması gerektiğine değinilmiştir.

IMF – Dünya Bankası toplantılarında; ülkemizin ekonomik geleceğine dair hususlara özel önem verilmiş olması, İstanbul'un yeni finans merkezi olarak tasarlanmak istenmesi, problemlere çözüm odaklı bir yaklaşımın gösterilmesi, Türkiye için son derece önem taşıyan göstergelerdir. Bu bağlamda toplantıların yararlı olduğu ifade edilebilir.

Sonuç

Uluslararası Para Fonu, II. Dünya Savaşı Sonrası dönemde ortaya çıkan uluslararası nitelikli bir kuruluştur. Özellikle üyelerinin nakit darboğazı yaşamaları durumunda ve ödemeler bilançosunda sorunlar yaşandığında tedbirler almak ve üye ülke ekonomilerine destek olmak kuruluşun öncelikle amacıdır. Zaman içerisinde değişen bir rol yapısı gösterse de IMF, küresel ekonominin ve ticaretin sağlıklı işlenmesi noktasında sahip olduğu önemi korumaya devam etmektedir. Yapılan birçok reform çalışması IMF'in vizyonunu ve misyonunu güncelleyerek 21. YY'ın da önemli bir aktörü olmasını sağlamıştır. Bu bağlamda IMF'in statik bir organizmadan daha çok, çevresel değişimlere duyarlı ve gelişen bir sistem olduğunu belirtebiliriz. IMF – Türkiye ilişkileri,

geçmişten günümüze inişler ve çıkışlara sahip bir biçimde devam etmiştir. Bu güne kadar yapılmış 19 Stand-By anlaşması ve muhtemel anlaşmalar, IMF'in Türk Ekonomisi için büyük önem taşıdığına göstermektedir. Ancak, IMF'in kendisine yöneltilen eleştirileri dikkate alması ve bu doğrultuda operasyonlar geliştirmesi de kuruluşun geleceği ve başarısı açısından hayati değer taşır. Eleştirileri dikkate almayan, kendisini değişen koşullara uyarlamayan ve üye ülkelerde başarısızlıklarla sonuçlanmış anlaşmalar yapan bir IMF'in geleceği muhakkak ki tartışma konusu olacak ve artan muhalefet ile sonuçlanacaktır. IMF bütün uygulamalarında daha şeffaf, daha adil ve sosyal sorumluluğa özel önem verir olmalıdır. Bu şekilde kendisine yöneltilen eleştirileri azaltacağı gibi, küresel ekonomiye de daha çok katkı sağlamış olur. İstanbul toplantılarında da gündeme getirilen ve masaya yatırılan bu konular IMF'in daha etkin ve efektif bir organizasyon olması için büyük öneme sahiptir.

Türkiye Ekonomisi'nin, özellikle de Türk bankacılık sektörünün IMF operasyonlarından etkilendiği açıkça görülmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, anlaşmaların daha uygulanabilir olması ile beraber, ekonomik sistemin daha güçlü olmasını sağlayacak yapısal reformların oluşmasını sağlayan bir yapıya sahip olmasıdır. Anlaşmalar bu hususlar dikkate alınarak hazırlanmalı ve hayata geçirilmelidir. Yukarıda belirtilen, yabancıların bankacılık sistemindeki payı, faiz oranlarındaki düşüş, çevre politikaları ile uyumlu sanayi politikaları ve kriz sonrası dönemde ortaya çıkması beklenen yüksek oranlı enflasyon gibi başlıklara özel önem vermek bu gerekçe ile Türk Ekonomisi hayati değer taşır.

Kaynaklar

- Binay, Ş. (2000) Tarihsel Süreçte Uluslararası Para Fonu Türkiye İlişkileri, TCMB Yayınları, Ankara
- Bird, G. ve Rowlands, D. (2001) IMF Lending: How Is It Affected By Economic, Political and Institutional Factors? Journal of Policy Reform, Vol: 4(3), ss. 365-391.
- Bird, G. (2001) IMF Programs: Do They Work? Can They Be Made To Work Better?, World Development, Vol: 29 (11), ss. 1849-1865.
- Conway, P. (1994) IMF Lending Programs: Participation and Impact, Journal of Development Economics, Vol: 45, ss. 365-391.
- Csaba, L. (1995), Hungary And The IMF: The Experience of A Cordial Discord, Journal Of Comparative Economics, Vol: 20 (2), ss. 211-234.
- Çelebi, K. (1998) Türkiye'deki Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları, Emek Matbacılık, Manisa
- Ejder, H. L. (2002) Kamu Açıkları ve Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 4 (3), ss. 189-208.
- Eke, B. ve Kutan, M. A. (2005) Are IMF Supported Programs in Transition Economies, Effective? Comparative Economic Studies, Vol: 47 (March), ss. 211-234.
- Eke, B. ve Kutan, M. A. (2009) Are International Monetary Fund Programs Effective? Evidence from East European Countries, *Eastern European Economics*, Vol. 47 (1), ss. 5-28.
- Ekzen, N. (1984) 1980 Stabilizasyon Paketinin 1958, 1970 ve 1978-1979 Paketleri ile Karşılaştırmalı Analizi, Yurt Yayınevi, Ankara
- Erdoğan, Z. (2007) Uluslararası Para Fonu – Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand- By Anlaşması, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 18, ss. 99-116.
- Evrensel, A. (2002) Effectiveness of IMF Supported Stabilization Programs in Developing Countries, Journal of International Money And Finance, Vol: 21 (October), ss. 565-587.
- Evrensel, A. (2004) IMF Programs and Financial Liberalization in Turkey, Emerging Markets Finance and Trade, Vol: 40 (4), ss. 5-19.
- Golstein, M. And Montiel, P. (1986) Evaluating Fund Stabilization Programs With

- Multicountry Data: Some Methodological Pitfalls, IMF Staff Paper, Vol: 33, ss. 304-344.
- Gülcan, Y. ve Kuştepe, Y. (2006) IMF Programları Türkiye’de Ahlaki Tehlike Yaratıyormu?: Bir Tartışma, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 8 (1), ss. 244-257.
- Kantarci, H. B. ve Karacan, R. (2008) Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, Sayı: 155, ss. 144-158.
- Karabıçak, M. (2000) Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişimi, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 4 (2), ss. 49-65.
- Karlık, S. R. (1998) Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, Turhan Kitabevi, Ankara
- Kepeken, Y. ve Yentürk, N. (2009) Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, İstanbul
- Krasner, S. (1968) The International Monetary Fund and The Third World, International Organization, Vol: 22 (3), ss. 670-688.
- Parasız, İ. (2005) Para Banka ve Finansal Piyasalar, Yakamoz Yayınları, İstanbul
- Lee, S. (2002) The International Monetary Fund, New Political Economy, Vol: 7 (2) ss. 283-289.
- Lim, C. Y. (2007) The International Monetary Fund and Exchange Rate Crisis Management, The Singapore Economic Review, Vol: 52(3) ss. 285-294.
- Griesgraber, J. M. (2009) Reforms For Major New Roles of The International Monetary Fund ? The IMF Post – G – 20 Summit, Global Governance, Vol: 15, ss. 179 – 185.
- Miller, C. (2006) Pattways Through Financial Crisis: Turkey, Global Governance, Vol: 12, ss. 449-464.
- Morgil, O. (1983) Parasal Büyüme Modelleri ve Para Politikaları, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara
- Öner, E. (2001) Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara
- Öniş, Z. (2006) Varieties And Crises of Neoliberal Globalization: Argentina, Turkey and The IMF, Third World Quarterly, Vol: 27(2), ss. 239-263.
- Öniş, Z. ve Alper, E. (2003) Financial Globalization, The Democratic Deficit and Recurrent Crises in Emerging Markets: The Turkish Experience in The Aftermath of Capital Account Liberalization, Emerging Markets, Finance and Trade, Vol: 39(3), ss. 5-27.
- Powell, A. ve Arozamena, L. (2003) Liquidity Protection Versus Moral Hazard: The Role of The IMF, Journal of International Money and Finance, Vol: 22 (7), ss. 1041-1063.
- Rodlauer, M. (1995) The Experience With IMF Supported Reform Programs in Central and Eastern Europe, Journal of Comparative Economics, Vol: 20 (1), ss. 95-115.
- Şahin, H. (2002) Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi, Ezgi Kitabevi, Bursa
- Tokgöz, E. (1999) Türkiye’nin İktisadi Gelişime Tarihi, İmaj Yayıncılık, Ankara
- Zecchini, S. (1995) The Role of International Financial Institutions in The Transition Processes, Journal of Comparative Economics, Vol: 20 (1), ss. 116-138.
- Zeytinoğlu, E. (1996) Ekonomik Doktrinler ve Sistemler, Mim Yayıncılık, İstanbul
- Woods, N. (2006) International Monetary Fund and World Bank, Challenge, Vol: 49(3), ss. 5-16.

www.imf.org

www.hazine.gov.tr