

# TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER VE 1980 SONRASI UYGULANAN İSTİKRAR POLİTİKALARI

Doç. Dr. Ali Yılmaz GÜNDÜZ\*

## ÖZET

Türkiye, 1980'li yıllara 24 Ocak 1980 istikrar programı ile temel stratejiler belirleyerek girmiştir. Bu stratejiler, arz-talep dengesini sağlamak, kamu açıklarını en düşük seviyeye indirmek, özel kesim girişimciliğini etkin bir hale getirmek, ekonomiye olan devlet müdahalesini en aza indirmek, serbest piyasanın işleyişini sağlamak, ödemeler dengesini kurmak ve ekonomiyi dış rekabete açmaktan oluşmaktadır. 1987'ye kadar bir ölçüde gerçekleştirilen bu stratejiler ile ihracat artmış, reel büyüme hızı yükselmiş ve işsizlik düşmüştür. Fakat dış borçlar 16 milyar dolardan 40 milyar dolara 1997 yılında da 87 milyar dolara yükselmiştir.

1988 yılından sonra sürekli artan enflasyon ülke ekonomisi üzerinde bir baskı oluşturmuştur. Yine 1980'li yıllardan itibaren süre gelen dış borçlanma 1988'den sonra da hızla artmıştır. Bu dönemde kamu gelirlerinin arttırılamamasına karşılık kamu harcamaları da kontrol altına alınmadığı gibi sürekli olarak da artmıştır. Bunun sonucu kamu giderleri de normal kamu gelirleriyle karşılanamayınca, yüksek faizli iç ve dış borçlanmaya başvurulmuş ve bu gelişmeler devleti bir kısır döngüye sokmuştur.

Ayrıca körfez savaşı sonrasında petrol boru hattının devre dışı bırakılması, Türkiye'nin gelir kaynaklarının azalmasına yol açmıştır. Kuzey Irak'taki otorite boşluğu Güneydoğu'da terörün turmanmasına neden olmuş ve savunma harcamalarının yükselmesine yol açarak bütçe dengesini bozmuştur. Bu da enflasyonun yükselmesine yol açmıştır. Bütün bu olgular iktidarı 5 Nisan Kararları'nı almaya zorlamıştır. Bu istikrar tedbirlerinin temel amacı, kısa vadede fiyat istikrarını sağlamak, enflasyonu aşağı çekmektir. 5 Nisan İstikrar Programı çerçevesinde KİT ürünlerine yüksek oranda zamlar yapılmış, döviz alım-satımı serbest piyasa koşullarında gerçekleştirilebilecek olan arz-talep koşullarına bırakılmış, faiz oranları yükseltilerek döviz kurlarının yükselme eğilimi durdurulmak istenmiştir. Kamu gelir-giderleri dengesini kurmak için devlet bütçede yaygın ve katı bir tasarruf uygulamasına başlamıştır. Bütün bunlara rağmen uygulamaya konulan istikrar programlarından başarı elde edilememiştir.

İstikrar programlarından beklenen başarının elde edilebilmesi için uygulanan programlarda sapmalara meydan verilmemeli, halka benimsetilmeli ve güveni tesis edecek şekilde uygulamaya konulmalıdır. Aksi takdirde beklenen sonuca ulaşmak mümkün değildir.

\* İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Üyesi.

## 1-Giriş

Türkiye ekonomisi 1980'li yıllara rahmetli Özal'la birlikte uygulamaya konulan ekonomik değişim ve yapısal dönüşüm programı ile girmiştir. 24 Ocak 1980 istikrar programı ile başlayan ekonomik değişim ve yapısal dönüşümü içeren bu programda bazı temel stratejiler belirlenmiştir. Bu temel stratejileri mal ve para piyasası için aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

### a- Mal Piyasası;

Arz-talep dengesini sağlamak,

Kamu açıklarını en düşük düzeye indirmek,

Özel kesim girişimciliğini desteklemek ve etkin bir hale getirmek,

Devletin ekonomiye olan müdahalesini azaltmak mümkünse ortadan kaldırmak,

Serbest piyasanın işleyişini sağlamak,

Ödemeler dengesi açıklarını kapatmak ve ekonomiyi dış rekabete açmaktır.

### b- Para Piyasası;

Faiz haddi ve döviz kurunun serbest piyasa şartlarına göre belirlenmesi, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, ihracat ve ithalat rejimlerinin serbestleştirilmesi de temel stratejiler arasında yer almıştı. 24 Ocak 1980 istikrar programının bu amaçlarının 1987'ye kadar bir ölçüde gerçekleştirilebildiği söylenebilir. Bu yıllar arasında enflasyon %30'lara kadar düşürülebilmiştir. GSMH'nin reel büyüme hızı, bu yıllarda ortalama %4 civarında seyretmiştir. İhracat yine 2.9 milyar dolar'dan (1980) 10.2 milyar dolar'a (1987) yükselmiştir. Aynı dönemde ithalat 7.9 milyar dolar'dan 14.2 milyar dolar'a ulaşmış, ihracatın ithalatı karşılama oranı %38'den %72'e çıkmıştır. Ancak bu dönemde dış borçlar olağanüstü bir turmanışla 16 milyar dolar'dan 40 milyar dolar'a yükselmiştir. Dış borç stokunun GSMH'ya oranı %28'den %57'ye yükselmiştir (Yemişçi, 1994, s.10).

Yine bu dönemde sanayide kapasite kullanım oranı yükselmiş ve işsizlik oranı %7.5'e kadar düşmüştür. Ekonominin bazı alanlarındaki bu nispi genişlemelere ve iyileşmelere karşılık, kurumsal yapısındaki beklenen değişimler gerçekleştirilememiştir. Ekonomik istikrarsızlığın yapısal nedenleri ortadan kaldırılamamıştır. KİT'in özelleştirilmesinde kayda değer bir mesafe alınmadığı gibi, kamu gelir-gider dengesi de kurulamamıştır. Devlet harcamalarında kısıtlanma şöyle dursun sürekli artışlar olmuştur. Bunun sonucu olarak da bir taraftan iç ve dış borçlanmaya ağırlık verilmiş, diğer taraftan da sürekli olarak Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuştur. Devlet daha fazla borçlanabilmek için faiz hadlerini yükseltmek, gelir ortaklığı senetleri gibi yeni borçlanma yöntemleri arayışı içine girmiştir. Sonuçta borcu borçla ödemek gibi bir kısır döngü içine girilmiştir (Yemişçi, 1994, s.37).

## 2. 1988 -1997 Döneminde Uygulanan Politikalar:

1980 yılında yürürlüğe konulan ekonomik politikalar, genel olarak "Serbest Piyasa Modeli" çerçevesinde oluşturulmuştur. Aynı yıl uygulanmasına geçilen istikrar politikaları, ekonominin iç ve dış dengelerini kurmayı hedeflemiştir.

Mal piyasasında,yurt içindeki fiyat kontrolleri kaldırılırken, ithalat serbest bırakılmıştır. Para ve sermaye piyasalarındaki kontroller ise en aza indirilmiştir. Faizlerin devlet tarafından belirlenmesine son verilmiştir. Gerçekçi döviz kuru politikası izlenilmesi ve kambiyo mevzuatının liberalleştirilmesi yanında yabancı paranın yurt içinde serbest dolaşımını sağlanmıştır. Ekonomide kamu hakimiyetini azaltmaya yönelik özelleştirmeye önem verilmeye başlanılmıştır.

Kısaca 1980 sonrası dönemde makro ekonomik göstergelerde çok farklı değişme ve gelişmeler olmuştur. Şöyle ki,yıllık ortalama enflasyon oranı %60'ın üstünde gerçekleşmiştir. GSMH'nin yıllık ortalama hızı (1994 yılı hariç %-6) %6 civarında seyretmiştir. 1989-1997 döneminde kişi başına düşen gelir 1959 \$'dan 2900 \$'a yükselmiştir. Bu dönemde TL,dolar karşısında reel olarak %40,1994 yılında ise %100 değer kaybetmiştir(DPT,1997,s.22).

1980'li yıllarda süregelen dış borçlanma,1988'den sonra da hızlanarak devam etmiştir.1980'de 17 milyar \$ olan dış borç stoku 1989'da 42,1993'de 66,1997'de de 87 milyar \$'a ulaşmıştır. Kısa vadeli borçların dış borç stokundaki payı 1989'da %13.8'den 1993'de %25.1'e çıkmıştır. Dış borç servisi + kısa vadeli borçlar toplamı cari işlemler bilançosu gelirlerinin %75'ine yaklaşmıştır. Bu durum devam eden yıllarda, dış ekonomik ilişkilerin daha yüksek faizden borçlanma ile sürdürülmesi gibi bir zorunluluk doğurmuştur.1988 yılından itibaren ekonominin döviz açığı sürekli büyümüştür.

Bir yandan devalüasyon beklentisi,diğer yandan hızlanan enflasyon sonucu reel faiz düzeyi,%2-%2.5'a kadar gerilemiştir. Tasarruflar da TL'den kaçarak döviz ve altına yönelmiştir.

Bu olgu ekonomide büyük dengesizliklere yol açtı. Ülke 1988-1989 staglasyonuna sürüklendi. Hükümet bu krizi aşmak için 4 Şubat 1989 kararlarını almak zorunda kaldı. Bu kararlar çerçevesinde bankaların karşılık oranları (munzam karşılık oranı+genel disponibilitate oranı) %23'den %27'ye yükseltilmiştir. İthalatı kısıtlamak için ithalat depozitoları %15'e çıkarılmıştır. İhracat gelirlerinin ülkeye getirilmesinde zorunlu olan kısım %80'den %100'e çıkarılmıştır. Yabancı kaynak kullanımını kolaylaştırmak için iç ve dış faiz oranları arasındaki fark yükseltilmiştir. Yine bu dönemde kamu gelirlerini arttırmak için taşıt alım vergisi ve hükümet hizmetlerinden alınan resim ve harçlar arttırıldı. Buna karşılık devlet tahvili,hazine bonusu ve döviz tevdiat hesapları gelirlerinden alınan vergiler ise kaldırıldı (Kazgan, 1994,s.201).

1980 sonrası başlatılan uluslararası ekonomik ilişkilerdeki serbestleştirme olgusu,1990 döneminde de hızlanarak devam ettirildi. Türk parası 32 No.lu KHK ile konvertibil hale getirildi ve Türkiye sermaye hareketleri açısından en serbest ülkelerden birisi haline getirildi. Söz konusu kararname yürürlüğe girerken ithalat fonları düşürüldü ve mali piyasalarda serbestleştirildi. Döviz, TL'nin tam ikamesi oldu. Sermaye hareketlerinin ve mali piyasaların serbestleştirilmesi sonucu döviz kurları artı cari işlemler bilançosu açıklarına veya fazlalıklarına bağlı olarak değişen bir anahtar değişken (fiyat) değil,sermaye hareketlerinin belirlediği bir fiyat haline dönüştü (Kazgan,1994,s.203).

1990-1996 döneminde seyyal fonlar, döviz piyasası,para piyasası ve sermaye piyasası arasında hızlı bir şekilde yer değiştirmiştir. Yöneldiği piyasada fiyatları yükseltmiş, terkettiği piyasalarda ise fiyatları düşürmüştür. Aşağıdaki tablo1'de 1988 yılından 1997 yılına kadar dönemde GSMH'nin büyüme hızı görülmektedir.

**Tablo: 1.** GSMH Reel Büyüme Oranları ve GSMH Deflatörü (1987 Üretici Fiyatlarıyla)

Yıllar	GSMH Reel Artış Hızı (%)	GSMH Deflatörü Artış Hızı (%)
1988	1.4	55.7
1989	2.3	66.3
1990	9.2	54.4
1991	0.5	56.7
1992	6.4	62.7
1993	7.3	66.8
1994	-6.1	85.0
1995	5.0	87.0
1996	7.0	85.0
1997	4.0	85.0

**Kaynak :** HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, s. 35; DPT,Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1997), s. 20.

Tablo'da görüldüğü üzere GSMH en yüksek değerine 1990,1993 ve 1996 yıllarında ulaşabilmiştir. Aynı yıllar için sırasıyla 9.2, 7.3 ve 7.0 şeklinde yüksek bir reel artış göstermiştir.

Bu dönemde izlenen politikalara gelince; hükümet sürekli yükselen kamu giderlerini karşılamak için iç ve dış piyasalarda borçlanmaya ve TCMB avanslarını kullanmaya devam etmiştir. Hızlanan enflasyon tasarruf oranını düşürmüştür.1989'da %23.3 olan iç tasarruf oranı,1993'de %15.3'e gerilemiştir. Yine bu dönemde faiz oranları,döviz kuru ve sıcak para girişi yükselmiştir. Bir taraftan da hükümet iç borçlanma yerine Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanmaya da devam etmiştir. Artan döviz kuruna rağmen döviz talebi de artarak bankalardaki döviz tevdiat hesapları giderayak yükselerek 1993 yılı sonunda 185.6 trilyon TL'ye çıkmıştır. Bu rakam, mevduat ve ticaret bankalarındaki toplam mevduatın %42.3'üne eşittir. Bu dönemde sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ya oranı ise yaklaşık %22.4 civarında seyretmiştir. İşte bu ortamda uluslararası kredi (reyting) kuruluşları,Türkiye'yi yatırım yapılabilir ülke olmaktan çıkararak,spekülatif ülke konumuna sokmuşlardır. Bu gelişme, döviz fiyatlarını yükselterek hükümetin 5 Nisan 1994 İstikrar Programını yürürlüğe koymayı kaçınılmaz bir hale getirmiştir.

### 3.5. Nisan 1994 İstikrar Programı :

Türkiye ekonomisinde 1989'dan sonra kamu kesimi gelir-gider dengesi ciddi bir şekilde bozulmuştur. Bu dengesizliğin kaynağı ise yapısal ve kurumsal nedenlere dayanmaktadır. Kamu gelirlerini arttıracak vergi sisteminde yeni düzenlemeler yapılamadığından etkin bir vergileme sistemine geçilememiş ve kayıt dışı ekonominin boyutlarının büyümesine yol açmıştır. Kayıtdışı ekonominin genişliği sadece kamu kesiminin gelirlerinin düşmesine değil aynı zamanda gelir dağılımı, vergi ahlakı ve vergi ödeme şevkinin bozulması-na da yol açmıştır(Aydemir,1995,s.7).

Kamu gelirlerinde yıllar itibariyle reel anlamda önemli artış olmamasına karşılık kamu giderlerindeki artış sürekli bir hal almıştır. Kamu giderleri normal kamu gelirleriyle karşılanamayınca, yüksek faizli iç ve dış borçlanmaya başvurulmuştur. Devletin iç borçlanma gereği olan tahvil ve senetlere rağbeti arttırabilmek için getirilerinin yükseltilmesi yanında vergi ve harçlardan muaf tutulması da benimsenmiştir. Bütün bu gelişmeler devleti bir kısır döngüye sürüklemiştir. Kısa vadeli borçları ödeyebilmek için tekrar daha ağır şartlarda borçlanma yoluna gidilmiştir. Bu süreç,kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranının 1990'da %7.5,1991'de %10.5,1992'de %10.6 ve 93'de %12 olarak yükselmesine yol açmıştır(Parasız,1995,s.178).

5 Nisan Kararları öncesinde ödemeler bilançosu açıkları da rekor düzeylere ulaşmıştır.1993 yılında dış ticaret bilançosu 14.1 milyar dolar,cari işlemler bilançosu 6.8 milyar dolar açıkla kapanmıştır.5 Nisan Kararları'na konu olan ekonomik krizin gerçek nedenlerinden biri de Körfez Savaşı'dır. Körfez Savaşı ile birlikte Irak'a uygulanan ambargo Türkiye'nin bölge ile ilişkilerini bozduğu gibi, Kerkürk-Yumurtalık petrol boru hattını da devre dışı bırakmıştır. Bu da Türkiye'nin gelir kaynaklarının azalmasına yol açmıştır. Aynı zamanda da Körfez Savaşı sonrası K. Irak'taki otorite boşluğu, Güneydoğu'da terörün tırmanmasına neden olmuş ve sosyal,siyasal ve ekonomik dengeleri ciddi biçimde etkilemiştir. Bu da savunma harcamalarının yükselmesine yol açarak bütçe dengelerini tahrip edip enflasyonu yükseltmiştir (Parasız,1995,s.35).

Bütün bu olumsuzluklara rağmen Türkiye 32 sayılı KHK ile içerde mali ve döviz piyasasını ve uluslararası sermaye hareketlerini serbestleştirerek ülkeye bol miktarda döviz girmesine neden olmuştur. Şöyleki TL'nin konvertibl hale getirilmesi ve faiz oranlarının yükseltilmesi döviz rezervinin sürekli olarak artmasına yol açmıştır.(Parasız,1995,s.45)

Türkiye,1990'lı yıllara sermaye ithali yolu ile mal ve hizmet ithalatını devam ettirmeye ve ülke refahını artırma gayreti içine girdi. Döviz arbitrajı ile dış sermaye ülkeye çekilmeye çalışıldı. Faiz oranları yükseltilerek dış kaynak kullanımı cazip hale getirildi. Bu uygulama aşırı değerlendirilmiş kur politikası ile desteklendi.1992 yılından itibaren bu kur uygulaması terkedilerek dış sermayeyi çekmekte yüksek faiz politikası 1993 yılı ortalarına kadar sürdürüldü.1993 yılı ikinci yarısında hükümet faiz hadlerini aşağı çekme politikasını izlemeye başladı (Parasız, 1995, s.46; Lanyi,1983, s.22).

Bu gelişme likit fonların borsa,döviz piyasası,altın piyasası arasında gidip-gelmesine yol açmıştır. Spekülatif hareketlerdeki bu gelişme sonucu hem döviz kurları hem de faiz oranları yükselmiştir. Bütün bu gelişmeler sonucu yukarıda da ifade edildiği gibi 5 Nisan Kararları'nın alınmasını zorunlu kılmıştır. 5 Nisan Kararları'nın amaçlarını ise aşağıdaki gibi sıralamamız mümkündür:

- Mali piyasalarda istikrarı sağlamak,
- Kamu kesimi gelir-gider dengesini kurmak,
- Piyasaya istikrar kazandırmak için fiyat ayarlaması yapmak,
- Ödemeler bilançosu açıklarını daraltmak,
- Döviz piyasasında arz-talep dengesini kurmak ve döviz kurunu istikrara kavuşturmak,
- KİT'leri özelleştirmek,
- Kaynakların daha etkin kullanılması için kurumsal ve yapısal değişikliğe gitmek, şeklinde sıralanabilir.

#### **4- Ekonomik İstikrar Politikaları ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programının**

##### **Özellikleri:**

Ekonomik dengelerin bozulduğu (işsizlik, enflasyon, cari işlemler açığı gibi) istikrarsızlık göstergelerinin ileri boyutlara ulaştığı ülkelerde ekonomik paketler acil olarak alınır ve uygulanmaya konulur. Bir ekonomide tedbirlerin zamanında alınmaması veya uygun dozlarla uygulanmaması halinde ekonominin istikrara kavuşturulması şöyle dursun istikrarsızlık had safhalara ulaşabilir. Bu nedenle 1994 yılında da Türkiye'nin istikrara kavuşturulabilmesi için 5 Nisan Kararları'nın alınması zaruret icabı olmuştur. Dünya'da uygulanan ekonomik istikrar politikaları genellikle ortodoks ve heterodoks istikrar politikaları şeklindedir. Biz de burada konumuz icabı söz konusu politikalar üzerinde özetle bilgi sunmaya çalışacağız.

##### **4.1-Ortodoks İstikrar Politikaları:**

Ortodoks İstikrar Politikaları nominal para arzının ve kredilerin kontrolüne dayanan politikalarlardır. Ortodoks politikalar enflasyonu kontrol altına almak ve kaynakları ihracata yönelik sektörlere kaydırmak eğilimi taşır. Bu politikalar dikkatleri bir piyasadaki istikrarsızlık üzerinde toplar. Bir piyasadaki istikrarsızlığı ortadan kaldırmak amacıyla uygulanacak politikalar öteki piyasalarda bozucu etkiler yapabilir. Örneğin, sıkı para politikasının uygulanması halinde ekonominin durgunluğa sürüklenmesi gibi (Apak, 1993, s.9).

Bu nedenle bu tür politikaların uygulanmasında daha dikkatli olunması gerekmektedir.

##### **4.2- Heterodoks İstikrar Politikaları:**

Heterodoks İstikrar Politikaları ise fiyat ve ücretlerin kontrolüne ve dondurulmasına dayanan gelirler politikası temeline dayanır. Yapısalcı iktisatçılar ekonomide tam bir istikrarın sağlanmasının şok tedavisi ile değil heterodoks politikaları içeren aşamalı reform uygulaması ile mümkün olacağını ileri sürmüşlerdir (Ahamed, 1986, s.79).

Ekonomik istikrarı uzun dönemde üretim kaynaklarının verimli kullanımını sağlayacak, kapsamlı yapısal reformlar ile ulaşılabilecek bir hedef olarak düşünmüşlerdir. Yapısalcilara göre bu hedeflere kısa vadede daraltıcı para politikası ile ulaşmaya çalışmak stagflasyonu talep etmek demektir.

##### **4.2.3- 5 Nisan Kararları'nın Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Politikalarıyla İlişkisi:**

5 Nisan Kararları da kısa vadeli hedefler için ortodoks tedavisi öngören, uzun vadeli hedefler için heterodoks aşamalı politikalar içeren karma tedbirler demettir. Mal ve para piyasalarında kısa sürede istikrarı sağlamak için kamu kesiminde üretilen mal ve hizmet fiyatlarına çok yüksek zam yapılmıştır. Kamu harcamalarında %30 civarında kısıtlamalara gidilmiştir. Merkez Bankası, parasal büyüklükler üzerindeki etkisini artırmak amacıyla zorunlu karşılık ve genel disponibiliteler oranlarını yeniden düzenlemiştir. Bu tedbirlerin amacı talep seviyesinin aşağıya çekilmesi ve kontrol altına alınmasıdır. Ancak özel kişilerin elindeki likidite fazlasını vergilerle çekmek mümkün olmadığından bu işi başarabilmek için devlet yüksek faizli hazine bonosu satışı ile gerçekleştirmek yoluna gitmiştir. Bu istikrar tedbirlerinin temel amacı kısa vadede fiyat istikrarını sağlamak, enflasyonu aşağıya çekmektir.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı çerçevesinde alınan tedbirler ve uygulamalara gelince, ekonomik istikrarı ve yapısal iyileştirmeyi sağlamak için alınan ve öngörülen tedbirleri 4 grup altında toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi ekonomik dengeyi kurmak ve istikrarı sağlamaktır. Piyasalarda istikrarın sağlanması için fiyatların daha yüksek bir düzeyde arz-talep dengesini gerçekleştirmesi, fiyatlardaki yükselme eğiliminin durdurulması gerekirdi. Bu amaçla KİT ürünlerine yüksek zamlar yapıldı. Döviz alım-satımını serbest piyasa şartlarında gerçekleştirebilecek olan arz ve talep koşullarına bırakıldı. Faiz oranları yükseltilerek döviz kurlarındaki yükselme eğilimi durdurulmak istendi. Bankalar arası piyasada gecelik faiz oranı yüzde bine çıktı, üç aylık net faizi %50 olan hazine bonoları satışa çıkarıldı. Bu bonoların amacı piyasadaki fazla likiditeyi emerek, döviz, para ve sermaye piyasalarında istikrar sağlamaktır. Munzam karşılığı ve genel disponibilitate uygulamaları yeniden düzenlenerek bankaların mevduat kaçışını durdurmak ve likit fonların dövize yönelimini önlemek için faiz hadlerinin yükseltilmesi ile birlikte sigortaya tabi mevduat miktarı, önce 50 milyon TL'den 100 milyon TL ve 150 milyon TL'ye yükseltildi. Sonra bankalardaki tüm tasarruf mevduatı sigorta kapsamına alındı. Bankaları rahatlatmak için TCMB reeskont kredileri genişletildi. Bu tedbirler bankaları rahatlatmış ve mevduat kaçışını bir ölçüde de olsa durdurdu.

İkinci olarak, kamu gelirleri ve giderleri dengesini sağlamak için devlet bütçesinde yaygın ve katı bir tasarruf uygulaması başlatılmıştır. Kamu kuruluşlarının acil olmayan mal ve hizmet alımları geçici olarak durdurulmuştur. Cari harcamalarında da %30 oranında kısıtlamaya gidilmiştir. Yine kamu kesiminde kadrolu personel alımı ve geçici işçi istihdamı durdurulmuştur. Ücret ve maaşlar enflasyonun altında endeksenerek kamu yatırım programına yeni proje eklenmemesi ve ihalelerin bir bölümünün ertelenmesi ve altyapı projelerinin yap-işlet-devret yöntemi ile gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca lojman, sosyal tesis ve hizmet binası yapımı durdurulmuştur. Kamuya taşıt alımı sınırlandırılmıştır. Tarımda destekleme alımlarının daraltılması ve sübvansiyonların büyük ölçüde kaldırılması ve KDV iadelerinin aylık değil yıllık ödemeleri esasına geçilmesi istikrar programının tasarrufa yönelik önlemlerinden bazılarıdır. İstikrar programının kamu gelirlerini artırmaya yönelik önlemleri arasında ise şunlar sayılabilir:

KİT ürünlerine, maliyetleri karşılayacak şekilde hatta onun üzerinde fiyat ayarlaması yapılmıştır. KİT'lerin fiyat ayarlaması onların yönetimine bırakılmış ve zararına mal satmalarının önlenmesi istenmiştir. Yine bir defaya mahsus olmak üzere 1994 yılında ekonomik denge vergisi, net aktif vergisi, ek gayrimenkul vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi gibi yeni vergiler konulmuştur. Devletin çeşitli hizmetlerinden alınan resim ve harçlar yükseltilmiştir. Çeşitli fonlardan genel bütçeye aktarılan paylar artırılmış, KİT zamlarından sağlanan fonların bir kısmının hazineye aktarılması kararlaştırılmıştır. Akaryakıt tüketim vergisi oranı %50'den %70'e çıkarılmış ve akaryakıt istikrar fonundan bütçeye aktarılan pay artırılmıştır. Kamuya ait lojman ve dinlenme tesislerinin satılması kararlaştırılmıştır. Ancak bu amaçla sağlanan KHK yürürlüğe konulamadı. Krizin ana nedeni kabul edilen borç-faiz kısır döngüsünün özelleştirme ile ortadan kaldırılacağı görüşü, özelleştirmenin yapılamayışından dolayı beklenen gelirlerin elde edilemeyeceği sonucu tekrar borçlanmaya devam edilmiştir.

Hükümet yıllık %400 faizle hazine bonusu çıkararak borçlanmaya devam etmek zorunda kalmıştır. 5 Nisan İstikrar Programı Çerçevesinde Nisan-Haziran döneminde bütçede toplam 38.3 trilyon TL gelir elde edilmiştir. Bunun 16.3 trilyon TL'si ek gelir, 22 trilyon TL'si de harcama kısıntısıdır. Bu ilk üç aylık dönemde bütçe açıklarının 10 trilyon TL'ye indirilmesi hedeflenmişti. Bu hedef yakalandı. Yılın ikinci yarısında da program hedefine ulaşıldığı takdirde 1994 yılı sonunda iç borç stoku 40 trilyon TL azalacaktı. Ancak özellikle

özelleştirmenin yapılamayışı bütçe hedeflerinin tutturulmasına imkan vermedi. Eylül sonunda bütçe açığı 85 trilyon olarak açıklandı.

Üçüncüsü ödemeler bilançosu açıklarının kapatılmasıdır. Bunu sağlamak için yerli paranın yabancı paralar karşısında değerinin yeniden ayarlanması gelmektedir (Wickham, 1985, s. 248).

1994 yılı başında TL'nin serbest piyasada %60 dolaylarında değer kaybettirilmesi, ihracatçılar aleyhine bozulan nispi fiyat dengesini değiştirdi. İç piyasada talep daralınca ihracatçılar dış piyasaya yöneldiler. İhracatı artırmak için Eximbank kredisi ve ihracat sigortası kapsamının iki milyar \$'a çıkartılmasına karar verildi. Yabancı sermayenin girişi için bütün engellerin ortadan kaldırılması hedeflendi.

Program uygulamasının ilk üç ayında ihracat, turizm ve yabancı sermaye girişinde gözle görülür bir iyileşme olmamıştır. İhracat gelirlerinde Nisan 1994'de %2.7, Mayıs'da da %8.8 oranında gerileme kaydedilmiştir. Dokuma, hazır giyim ve deri ihracatında da %30 civarında azalma oldu. Haziran ayından itibaren ihracat gelirleri yükselmeye başladı. Haziran-Ağustos 1994 döneminin ihracat gelirleri önceki yılın aynı dönemine kıyasla %40 oranında arttı. Bu ayların ithalat giderleri ise önceki yılın aynı dönemine göre %30 oranında bir daralma gösterdi. Bu nedenle hem dış ticaret bilançosu açığı, hem de ödemeler bilançosu açığı küçüldü. 1994 yılında ihracatın 17, ithalatın ise 23 milyar \$ civarında kalacağı, cari işlemler bilançosunun küçük bir düzeyde de olsa fazla ile kapanacağı tahmin edilmekteydi. Ancak 5 Nisan istikrar tedbirlerine rağmen 1994 yılı ile ilgili sonuçları olumlu karşılamak mümkün değildir.

Dördüncüsü ekonomide yapısal düzenlemeleri içermektedir. 1994 yılındaki ekonomik bunalımın temel nedeni yapısal çarpıklıklardır. Bu çarpıklık kamu gelirlerinin yetersiz olması ve vergi etkinliğinin sağlanamaması kadar kamu kesimindeki israf ve savurganlıktan kaynaklanmaktadır. Devlet bütçesi bir borç ödeme bütçesi haline dönüşmüştür. Bütçe harcamalarının %40'ı ila %50'si arası transfer harcamalarıdır. Transfer harcamalarını çok büyük ölçüde devletin iç ve dış borç faizi ödemeleri oluşturmaktadır.

5 Nisan kararlarından sonrada kamu açıkları sürekli artmıştır. Bunun nedenleri ise KİT zararları, yüksek faizli borçlanma, aşırı istihdam, verimsiz çalışma, yüksek ücret ve tüketim harcamalarıdır. Aşağıdaki Tablo:2 de kamu kesimi genel dengesi görülmektedir.



**Tablo 2 : Kamu Kesimi Genel Dengesi (1994-1998 Yılları Arası)**  
(Cari Fiyatlarla Trilyon TL)

Yıllar	1994	1995	1996	1997	1998
Gelirler	870.8	1.747.7	3.537.2	6.854.1	13.141.2
Vergiler	718.1	1.337.4	2.670.4	5.467.6	10.450.1
Ver.Dışı G.	59.9	130.4	155.9	163.0	441.1
Faktör Gel.	79.7	263.8	683.1	1.175.7	2.138.1
Servet Gel.	13.1	16.1	27.8	47.8	111.9
Harcamalar	-1.076.8	2.068.2	-4.706.4	-9.268.2	-16.943.3
Cari Transferl.	-437.6	-859.0	-2.022.4	-3.338.3	-7.444.5
Cari Giderler	-418.7	-747.6	-1.470.9	-3.248.8	-5.540.3
Sosyal Fonlar	-48.0	-130.9	-299.8	-707.3	-1.317.2
Kamu Tasarr.	-29.5	10.2	-255.9	-440.3	-1.160.8
Yatırımlar	-141.4	-300.2	-794.6	-1738..9	-2850.4
Diğer Transf.	-35.1	-30.6	-118.7	-234.9	209.1
Kamu Açığı	-206.0	-320.5	-1169.2	-2.414.1	-3.802.1
Açık Finansm.	206.0	320.5	1.169.2	2.414.1	3.802.1
Dış Borç Net	-65.0	-87.5	-184.3	82.4	-201.6
İç Borç Net	441.2	643.8	1.900.9	3.138.4	5.130.6
KKBG/GSMH(%)	7.9	5.2	9.0	9.5	8.6
KKBG	306.9	408.3	1.340.8	2.770.5	4.231.1
Faiz Ödemeleri	298.3	576.1	1.497.4	2.291.0	5.900.0
Faiz Dışı KKBG	8.7	-167.8	-156.6	479.5	-1.668.9
Faiz D. KKBG/GSMH (%)	0.2	-2.1	-1.0	1.7	-3.4

**Kaynak :** DİE 1997 Son Tahmin, 1998 Program Verileri. İTO, Ekonomik Rapor, Yayın No:1998/48, s.62

Tablo'dan da görüldüğü gibi 1997 ve 1998 yıllarını dikkate alacak olursak kamu gelirleri 1997'de 6.8,1998'de 13.1 trilyon TL iken kamu harcamaları ise bu yıllar için 9.2 ve 16.9 trilyon şeklinde olmuştur. Yine KKBG'nin GSMH'ya yüzde oranı söz konusu yıllar için 9.5 ve 8.6'dır.Diğer kalemlerde de dikkate şayan bir gelişme olduğu söylenemez.

Türkiye'de 1994 yılında %95.6,1998'de de %95 olan mevduat faiz oranı 1993 (%91.5) değerinden daha yüksektir. Böylece 5 Nisan Kararları faizleri düşürmede başarılı olamamıştır. Faizlerin düşmemesi beraberinde enflasyonun aşağıya çekilmesine engel olmuştur.

5 Nisan Kararları'yla birlikte enflasyon aşağıya çekileceği vaad edilmiş olmasına rağmen 1995'de %88.5,1996'da %85,1997'de %90 ve 1998'de de %78 olmuştur.1993 yılında %8.1 oranında büyüyen Türkiye ekonomisi,1994'de %-6,1995'de %7,1996'da %7.5,1997'de de %6.3 oranında bir büyüme gerçekleştirmiştir. GSMH'daki bu artış sanayi üretimi için %10.4 oranında yükselmiş,tarım ise %2.0'lık bir daralma göstermiştir.1997 yılı itibariyle işsizlik oranı ise yaklaşık %6.0 civarında seyretmiştir(İTO,1998,s.9-96).

Cari işlemler açığının GSYİH'nın %1.4'ü düzeyinde gerçekleştiği bu yılda resmi döviz rezervleri 1998 yılı başı itibariyle 18.4 milyar \$'ı bulmuştur.1997 yılında Türkiye'nin dış ticaret açığı bir önceki yıla göre %5.3 oranında artarak 20.7 milyar \$'a ulaşmış ve GSYİH'nın %10'u düzeyinde gerçekleşmiştir.

İhracat 1997 yılında 26.2 milyar, ithalatta 48.6 milyar \$'a ulaşmıştır. Bu dönemde ihracatın ithalatı karşılama oranı (1996'da %54.1) %54.0 olmuştur. Yatırımlar açısından 1997 yılında meydana gelen %8'lik büyümeyi destekleyici bir gelişme olmadığıdır (İTO, 1998, s.10).

1994 yılında yapılmış olan büyük ölçekli devalüasyonun etkisiyle 2.6 milyar \$ fazla ile kapanan cari işlemler dengesi, 1996'da 5.4 ve 1997'de de bavul ticareti hariç 4.7 milyar \$ açık vermiştir ki bu da GSYİH'nın %2.4'üne denk gelmektedir. 1994 yılında 4.2 milyar \$ olan dış ticaret açığının hızla artarak 1997 yılında 21.3 milyar \$'a ulaşması ve aynı yıl 4.6 milyar \$'a çıkan faiz yükü cari işlemler dengesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Makro dengelerin gözetilmesinde TL cinsi mevduatları içeren M2 ve yurtdışı kaynaklı döviz tevdiat hesaplarını da kapsayan M2Y para arzı dikkate alırsa 1997 yılında M2 artışı %80 iken M2Y'deki artış %101.5 seviyesinde seyretmiştir.

Türkiye ekonomisi, iç ve dış borçlar bakımından incelenecek olunursa, 1990 yılında 57 trilyon TL olan iç borç stoku, 1997'de 6.3 katrilyon TL'ye (Yaklaşık 30 milyar \$) yaklaşmış, 1998 yılı itibarıyla de bu rakamın 13 katrilyona ulaşacağı tahmin edilmektedir (İTO, 1998, s.67).

Bu borcun getirdiği faiz yükü dolayısıyla ülke ekonomisi zor duruma girmektedir. İç borç talebinin yüksekliği para piyasasında kredi faizlerini de yüksek tuttuğu için fiyat artışlarını maliyet yönünden de kaçınılmaz kılmaktadır. Dış borçlara gelince 1997 yılı itibarıyla 87 milyar dolara ulaşmıştır.

Devlet, borcunun ana para ve faiz ödemelerini karşılamak için daha zor şartlarda borçlanma yoluna gitmiştir. Kamu gelirleri üretimi ve verimliliği artırıcı alanlarda de-ğil, KİT zararlarının kapatılmasında, sosyal güvenlik kurumu açıklarının finansmanında ve tarımsal destekleme programlarının finansmanında kullanılmaktadır. Bu da bütçe açıklarının artmasına yol açmaktadır.

Kamu kesimi gelir-gider dengesinin kurulabilmesi için bu harcama kalemlerinin rasyonel bir şekilde kullanılması, israfın, savurganlığın önlenmesi çareleri aranmalıdır. KİT'nin, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları önlenmeli ve KİT'nin zaman kaybedilmeden özelleştirilmesi gereklidir. KİT'nin özelleştirilmesi durumunda ekonomi rahat nefes alabilecektir. Söyle ki;

-Zarar eden KİT'nin devlet bütçesi üzerindeki yükü kalkar,

-KİT'in satışından elde edilecek gelirler kamu kesiminde yeni yatırım projelerinin finansmanında kullanılır.

-Özel sektör elinde daha verimli çalışacak olan bu kuruluşlar ekonomide katma değeri yüksek olacak mal ve hizmetler üretecekler ve devlete daha çok vergi ödeyeceklerdir.

Diğer yandan, yapısal iyileşme programı içinde sosyal güvenlik kurumlarının bir çatı altında toplanması ve yeniden organizasyonları da bulunmaktadır. Tarımda destekleme alımlarının daha rasyonel hale getirilmesi ve kapsamının daraltılması planlanmıştır. Kamu kesiminde istihdamın sayı, nitelik ve ücret seviyesi bakımından daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması planlanmıştır.

Yerel yönetimlere daha fazla yetki bırakılması belediyelere ve öteki mahalli idarelere daha fazla kaynak kullanma imkanı sağlanmıştır. Yerel yönetimlere mali ve idari özerklik verecek yasaların çıkarılacağı ilan edilmiştir. Ancak 1994 yılı sonuna kadar bu yönde hiç bir olumlu adım atılmadığı gibi, 1998 yılında da bu yönde önemli bir gelişme kaydedilmemiştir.

## 5-Sonuç

İstikrar Programından beklenen başarının elde edilebilmesi için programın içeriğinin halk tarafından benimsenmesi (örneğin, vergi reformu gibi) gerekir. Halk tarafından kabul görmeyen bir programın başarı şansı da yok demektir. Bu yüzden kısa ve uzun vadedeki amaçlar çok iyi belirlenmeli hedefler arasında tutarlı bir yol izlenmelidir. Mesele, enflasyonu aşağıya çekeceğiz derken para arzının artırılması yoluna gidilmemelidir. Fiyatların değiştirilmeyeceği konusunda halkın güvenini sarsmamak lazımdır. Nitekim, ülkemizde uygulanan politikalar bu güveni tesis edememiştir. Şöyle ki, döviz piyasasındaki dalgalanmalar ve TL'nin sürekli değer kaybetmesi, özelleştirme uygulamalarının istenilen bir seviyede yapılamayışı, kamu harcamalarında kısıtlamaya gidilemeyişi, iç ve dış borçlardaki sürekli artışlar, vergi reformunun yapılamayışı gibi pek çok nedenler yürürlüğe konulacak program veya programların başarı şansını engelemektedir.

5 Nisan Kararları ile birlikte enflasyonun aşağıya çekileceği düşünülürken, tam tersine stagfasyonist bir döneme girilmiştir. Mal piyasasında talep daralması tüm sektörleri ciddi bir ekonomik krizle tanıştırmıştır. Bazı dayanıklı tüketim malları üreten sanayilerde ve otomotiv sektöründe kapasite kullanımı üçte bire kadar inmiştir. İmalat sanayinin bütününde kapasite kullanımı %64'e düşmüştür. Üretim de bir önceki yıla göre %18 oranında gerilemiştir. Makine sanayiinde üretim düşüşü %50'ye ulaşmıştır. Bir kaç ay içinde büyük sanayi kuruluşlarında 500 ila 600 bin kişi işini kaybetmiştir.

### Öneriler:

1- Ekonomide özellikle spekülative eğilimler taşıyan ve enflasyonu körükleyen , repo, döviz ve altın gibi faaliyetlere değil, reel ekonomiyi güçlendirecek, arz-talep dengesini kuracak, yatırımları teşvik edecek faaliyetlere öncelikler verilmelidir.

2-Kamu açıklarının borçla finansmanı yerine, vergi gelirlerini tabana yayarak sağlanacak gelir artışıyla kamu finansman açığı giderilmelidir,

3-Özelleştirmeye ağırlık verilmeli,devletin elinde bulunan (kamusal ağırlıklı ve stratejik özellikler taşımayan) tüm KİT kuruluşları özelleştirilmelidir. Böylece KİT'lerin Borçlanma Gereğinin/GSMH oranı azaltılacaktır.

4-Enflasyonu önlemek için ücret ve maaşları baskı altında tutmak kalıcı bir çözüm değildir. Emek piyasasında ücret artışları, produktivite artışına bağlanmalıdır.

5-Eğitimde kaliteyi artıracak tedbirler alınmalı,eğitim kurumları arasındaki rekabet teşvik edilmelidir.

6-Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi AR-GE harcamalarının/GSMH oranı yükseltilmelidir. Örneğin, bugün bu oran Japonya'da %3.5,ABD'de %3 ve Almanya'da %2.5 iken,Türkiye'de %0.5'in altındadır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik şartları dikkate alacak şekilde uygulanacak istikrar politikaları konusunda daha pek çok öneriler sunmak mümkündür. Ancak kanaatimizce, yukarıda sunulan öneriler doğrultusunda çözüm arayışlarına girişmek daha doğru olacaktır.

Aksi takdirde Türkiye'de istikrar sağlamaya yönelik uygulamaya konulan programlar "İstikrar Programları" değil "İstikrarsızlık Programları" olabilir. Bu tür programlarla da enflasyon ve işsizlik önlenemeyeceği gibi ekonomik dengelerin kurulması da mümkün olamaz. Sürekli olarak enflasyon yükseliyor,TL değer yitiriyor,işsizlik artıyor ve istikrar sağlanamıyor diye yakını dururuz.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AYDEMİR, Şinasi; Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi, İstanbul, 1995.
- AHAMED, L; “Stabilization Policies Developing Countries”, World Bank Research Observer, Number :1, Washington, January, 1986.
- DPT; Temel Ekonomik Göstergeler, Ağustos 1988, Ankara.
- DPT; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1997), Ankara.
- HDTM; Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1997, Ankara.
- İTO, Ekonomik Rapor, Yayın No: 1998/48, İstanbul.
- KAZGAN, Gülten; Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye’nin Yeri, Altın Kitabevi, 1994, İstanbul.
- LANYİ, A. ve SARAÇOĞLU, R.; “İnterest Rate Policies in Developing Countries”, IMF Research Department, Occasional Paper, No: 22, Washington, 1983.
- PARASIZ, İlker; 5 Nisan Kararları, Nedenleri ve Olası Etkileri, BUSİAD, 1994.
- PARASIZ, İlker; Kriz Ekonomisi, 5 Nisan Kararları, Ezgi Kitabevi, 1995, Bursa.
- SUDİ, Apak, Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1993, İstanbul.
- YEMİŞÇİ, F. v.d; “1923-1993 Döneminde Türkiye Ekonomisine Genel Bakış”, Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı.
- WICKHAM, P.; The Choice of Exchange Rate Regime in Developing Countries”, IMF Staff Papers, March, 1985.