

## İstikrar Arayışından Krize: Bir Değerlendirme<sup>(1)</sup>

M. Tüba ONGUN\*

The history of the present crisis in the Turkish economy, goes back to the beginning of 2000, when Turkey started implementing a stabilization program in accordance with a Stand-by Arrangement, supported by the Bretton Woods Institutions.

The program which aimed at curbing the chronic inflation, began to encounter difficulties, stemming mainly from current account deficits, which significantly rose as a result of the nominal exchange anchor. This was the major economic factor behind the financial crisis of November 2000. That crisis, which caused serious damage in the economy was not under control when a bigger financial crisis broke out in February 2001 and led to the abandonment of the revised IMF program.

Since May, a new program is being implemented and the nominal anchor has been replaced by the floating exchange rate. Expenditures seem to be depressed, there is a deepening recession, real interest rates are still very high and dollarization seems to persist. If there is no improvement in the present situation a restructuring of domestic debts may become inevitable.

### GİRİŞ

Türkiye ekonomisinin, tarihinin en ciddi ekonomik krizini yaşadığı anlaşılıyor. Bu konuda genel bir görüş birliği var ve bu görüş birliği bazı ortak tespitlerden kaynaklanıyor. Her şeyden önce, yılın ilk yarısına ilişkin veriler, ekonominin, yakın zamana kadar yapılan tahminlerin ötesinde daralacağını ortaya koyuyor. Söz konusu daralmanın, 1994 ve 1999 rakamlarını aşmasının sürpriz olmayacağı anlaşılıyor. 2001 yılı başından beri, en az 850.000 kişinin işini kaybettiği göz önüne alındığında işsizlik oranındaki artışın da geçmiş kriz yıllarını açacağını söylemek yanlış olmuyor.

Ancak başlıbaşına yukarıdaki tespitler, krizin önemini açıklamak açısından yeterli değildir. En az yukarıdaki tespitler kadar önemli bir başka nokta, toplumdaki olumsuz beklentilerin kırılmamış olmasıdır. Olumsuz beklentiler, yaygın deyişle "reel sektör"ün finansman sorununun olanca ağırlığıyla sürmesinden, döviz kurlarındaki hızlı yükseliş sonucunda dolarizasyonun artmasından, harcama

\* Prof. Dr. Gazi Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

(1) Bu yazı 10.09.2001'de yayın portföyüne alınmıştır.

eğiliminin zayıflığından, dalgalı kurların ithalat ve ihracat işlemlerinde yolaçtığı belirsizliklerden, girişimcilerin bu konjonktürde tesislerini Bulgaristan gibi ülkelere taşımalarından, yurtdışından para girişinin çok sınırlı düzeylerde kalması gibi hususlardan kaynaklanmaktadır.

Söz konusu olumsuz beklentilerin bir kısmının temelinde ise 2002 yılına ilişkin sorular yatmaktadır. Bu sorular kısaca şöyle özetlenebilir. 2001 yılında, faiz dışı fazla hedefi tutturulsa ve hatta aşılrsa dahi, iç borç faizlerinin ortalama olarak öngörülenin oldukça üzerinde gerçekleşmesi, "borç dinamiğinin" Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında amaçlandığı biçimde kırılmasını zorlaştırmayacak mıdır? Ekonominin daralması sonucunda vergi hasılatının azalması karşısında kamu maliyesi ek bir zorluk içine düşmeyecek midir? 2001 yılındaki döviz endeksli ve döviz cinsinden iç borçların getireceği yük ne olacaktır? 2002 yılında dış borç geri ödemelerindeki artış yeni bir darboğaz oluşturmayacak mıdır? Ekonomi 2001 yılının son çeyreğinde canlanmaya geçebilecek midir? Geçemeyecekse, ya da bu canlanma çok zayıf kalacaksa, artan işsizlik ve yoksullaşma mevcut ekonomik program uygulamasının sürdürülmesine olanak tanır mı? Yoğunlaşan sosyal baskılar kemer sıkma politikalarından tamamen vazgeçilmesini gündeme getirebilir mi? Getirirse, halen % 50-60'lar platosunda seyreden yıllık enflasyonun bir hiperenflasyona dönüşmesi tehlikesi var mıdır?

Bu yazıda, kronikleşmiş enflasyon sorununa çözüm arayışı içine giren Türkiye'yi ciddi bir kriz içine sokan etkenler ve farklı isim'ler altında uygulanan ekonomik programların mevcut ekonomik krizi üreten bazı öğeleri üzerinde durulmaya çalışılacak ve geçerli çözümlerin neler olabileceği konusunda genel değerlendirmelerde bulunulacaktır.

## 2. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Finansal Krizleri

Türkiye Cumhuriyeti'nin 57. hükümeti, Aralık 1999'da IMF'ye bir Niyet Mektubu vererek, bu kuruluşla Türkiye adına 17. kez bir Stand-by Düzenlemesi yapma isteğini ortaya koyduğunda neyi amaçlıyordu? Bu soru, "o tarihte Türkiye'nin bir kaynak arama gereksinimi olmadığını" savunan iktisatçılar tarafından sorulmuştur (Boratav: Mart 2001). Prof. Boratav'a göre IMF'nin geleneksel iktisat politikası 'ekoñomi aşırı ısındığı, cari işlemler açığı büyüdüğü, bir dış ödemeler krizinin eşiğine sürüklendiği, enflasyonun hızlandığı zamanlarda gündeme gelir.' Söz konusu tespit doğrudur. "Stabilizasyon her zaman IMF'nin ilgi alanı olmuştur. 40 yıldan uzun zamandır, IMF'nin merkezi politika reçetesi, toplam talebi keserek, ticaret açığını (özellikle ithalat hacmini) azaltmayı amaçlamıştır. Enflasyon bir başka hedef olabilir ancak çoğu defa politika denetimine tabi değildir." (Taylor, 1997: 147). Türkiye'nin cari işlemler dengesi, 1999 yılında sadece 1.4 milyar dolar açık vermiştir. Enflasyon ise tüketici fiyat endeksine (TÜFE'ye) göre ise % 68.8, toplam eşya fiyat endeksine (TEFE'ye) göre ise % 62.9'dur. 1998'de

bu oranların sırasıyla % 69.9 ve % 54.3 olduğu dikkate alınırsa enflasyonda büyük bir hızlanmadan söz etmek mümkün değildir (DPT, 2001: 90-91).

Öyle anlaşılmaktadır ki, hükümeti IMF ile Stand-by Düzenlemesi imzalamaya yönelten ana etken, ağır iç borç gereksiniminin yolaçtığı yüksek faizler, dış borç sağlamada karşılaşılan zorlukların artması ve yüksek faizlerin boğduğu ekonomi gibi olgulardır. Ekim 1999'da devlet iç borçlanma senetleri ağırlıklı ortalama bileşik faiz oranının % 106.3 olması ve kamu kesimi borçlanma gereksinimi/GSMH oranının 1998-1999 yılları arasında % 9.0'dan % 15.3'e yükselmesi bu zorlukların kanıtıdır (DPT, 2001: 49 ve 79). Hızla yeni iç kaynaklar yaratamayan ve iç borçların konsolidasyonu gibi seçenekleri kabul etmeyen ekonomi yönetimi, çıkar yolu IMF ile anlaşmada bulmuştur.

1 Ocak 2000'de yürürlüğe giren ve "Enflasyonu Düşürme Programı" adı verilen program, enflasyonu düşürürken, ekonomiyi de daralmadan canlanmaya geçirmeyi amaçlıyordu. Güven yaratmada başarılı olan ekonomik programların bu amaca ulaşabildiklerini, dolayısıyla bu amacın gerçekçi olabileceğini biliyoruz (Uygur, 2000: 20).

Program uygulamasının tüketici bir analizi bu yazının amacını aşmaktadır. Burada programın Kasım 2000 kriziyle ağır bir darbe almasına neden olan ana etkenler özetle belirtilmeye çalışılacaktır. Ancak daha önce 2000 yılında 3 yıl süreli Stand-by Düzenlemesine damgasını vuran IMF/Dünya Bankası (WB) ikilisinin Washington Mutabakatı (Consensus'u) olarak adlandırılan yaklaşımı üzerinde kısaca duralım.

Uluslararası İktisat Enstitüsü'nden John Williamson'un Washington Mutabakatı ismini verdiği bir dizi ekonomi politikası ilkesi 1990 yılında gündeme gelmiştir. Temelinde "IMF'nin uzun süredir geçerli olan makroekonomik istikrar politikaları, Dünya Bankası'nın Reagan Dönemi'nin başlarında benimsediği piyasaların deregülasyonu ve arz-yanlı iktisat görüşleri ile Londa'nın, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi konusunda gösterdiği ve birkaç yıl sonra Atlantik'in öte yakasına geçen isteğinin bir karışımı bulunmaktadır" (Taylor, 1997: 147). Washington Mutabakatını oluşturan ilkeler şunlardır: (i) denk bütçe (ii) nisbi fiyatların "düzeltilmesi" (iii) ticaret ve yabancı sermaye hareketlerinin liberalizasyonu (iv) özelleştirme (v) iç piyasaların deregülasyonu.

Program, yukarıdaki ilkelere bir bölümünü zaten uzunca bir süredir kısmen uygulamakta olan Türkiye'nin gerçekleşmiş olan madde (iii) dışında kalanları kesin bir biçimde ve üç yıl içinde yaşama geçirmesini öngörüyordu. Türkiye'nin bu yolda atacağı adımların küresel ekonomiyle bütünleşmesini sağlayacağı savunuluyordu. Kapsamlı bir özelleştirme, kamu bankalarının tasfiyesi, tarımda fiyat desteklerinin yerini doğrudan gelir desteğine bırakması gibi "yapısal reformların", Türkiye'nin AB üyeliğini de kolaylaştıracağı ileri sürülüyordu. Açıktır ki bu uygulamalar, Türkiye'nin köklü ve temel bazı ekonomik ve sosyal parametrelerini değiştirebilecek özellikteydi.

2000 yılı başında yürürlüğe giren program, neden 22 Kasım'da patlak veren finansal krizle yol kazasına uğradı? Türkiye ekonomisi IMF'nin denetimi altındayken böyle bir krizle karşılaşılması olağan sayılabilir mi? Bu soruların yanıtları şu noktalarda toplanabilir.

- Programın açıklanması, yürürlüğe konması ve kredi girişinin başlamasıyla birlikte Hazine iç borçlanmada faiz bandını % 32-36'ya düşürdü, bu düşüş banka faizlerine de yansdı. Bu sert düşüş tüketici ve konut kredilerinde ve tüketim harcamalarında patlama yarattı. Aktarma mekanizması, sanayi kesimine yoğun kredi sağlamada ise pek başarılı olamadı. Bu olgu IMF Türkiye Masası Şefi Cotarelli'yi de şaşırttı.

- Hazine 2000 yılında % 32-36 bandında borçlanabilirken, IMF onayıyla kamu bankalarına olan görev zararı borçlarına, cari piyasa faizine önce 35 sonra 26 puan ekleyerek ve % 58 - % 71 faizle borçlanarak, kamu açıklarının finansmanı sorununu erteledi ve iç borç stokunu düşürmeyi başaramadı.

- Programın açıklanmasında önce spekülasyon bir canlanma yaşayan İMKB, Şubat ayında yabancı yatırımcıların kâr realizasyonuna giderek Türkiye'den çıkmaları sonucunda düştü. Enflasyonu düşürmenin bir aracı olarak kullanılan kur çıpası, kurdaki artışları da sınırladığından, döviz, faiz ve borsanın yatırım aracı olarak çekiciliğini kaybetmesi, tüketim eğilimini kamçıladi.

- Bütçe açığı, faiz dışı fazla hedefinin tutması sayesinde düşerken, ürettiği temel ürünlerin fiyatları çıpa olarak kullanılan KİT'lerin açıkları büyüdü.

- Bütün bu etkenler enflasyonun öngörülenin üzerinde çıkmasında, bir anlamda enflasyonun direnmesinde etkili oldu. TEFE enflasyonu, beklenenin 17 puan üstünde ve % 37 düzeyinde gerçekleşti. Enflasyonun beklenenin altında bir hızla düşeceği daha yılın ikinci çeyreğinde belli olmuş gibiydi.

- Diğer yandan cari işlemler açığındaki artış da bütün hesapları altüst edecek düzeydeydi. Bunda, yukarıda belirtilen faktörlerin etkisiyle gerçekleşen ithalata yönelişin, döviz çıpası uygulaması nedeniyle ivme kazanması ve ihracatın ithalatı karşılama oranının % 65.3'den % 50.8 düzeyine inmesi belirleyici oldu. Cari açığın 2.8 milyar dolar olması beklenirken, sonuç 9.8 milyara ulaştı.

Bazı yabancı bankaların ellerindeki devlet iç borçlanma senetlerini (DİBS) satıp, yurtdışına çıkarmalarıyla başlayan ve TCMB'nın resmi rezervlerinin iki haftada 5.5 milyar dolar erimesine yolaçan 22 Kasım finansal krizine yolaçan ve özellikle yabancı yatırımcı-finans çevrelerinin davranışlarını etkileyen diğer faktörler şöyle özetlenebilir:

- Özelleştirmelerin yılın ikinci yarısında tamamen durması ve Telekom özelleştirmesinin yapılamayacağı izleniminin yaygınlaşması ya da yaygınlaştırılması,

- Cari açığı hızla büyüyen Türkiye'nin kısa vadeli dış borçlarındaki artış,

- AB tarafından açıklanan ve Türkiye için "tam üyeliğinin yol haritası" olduğu söylenen Katılım Ortaklığı Belgesindeki bazı siyasi taleplerin yarattığı tepki ve bunun kimi dış çevrelerde "Türkiye'nin AB'den uzaklaştığı" biçiminde yorumlanmaya başlaması,

- Özel sektör kuruluşlarının bazılarının ve özellikle de bankalara yönelik operasyonların, yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin tahmin edilenin çok ötesinde olduğu kaygısını yaratması ve bu olgunun kredi işlemlerini olumsuz yönde etkilemesi,

- Nominal kur çıpası ve gelirler politikası gibi heterodoks öğeler taşıyan Program'ın, kira ve ücret artışlarına konmuş olan sınırlamaların büyük ölçüde geçersiz kalması nedeniyle, dış çevrelerde 'gerekli toplumsal-siyasal desteğe sahip olmadığı' biçiminde değerlendirilmesi.

Finansal kriz karşısında Merkez Bankası önce mevcut kur rejimini sürdürmeye çalışmış ancak kısa bir süre sonra güçlük içine düşen bankalara likidite sağlamaya yönelmiştir. Ne var ki, bu önlem de dövize kaçıış hızlandırmaktan ve rezervlerin erimesinden başka sonuç vermemiştir.

Yukarıda; nedenleri özetle açıklanmaya çalışılan ve TCMB resmi rezervlerindeki ciddi kayıpların yanı sıra, faiz hadlerinin % 36'dan % 65-67'ye yükselmesi ve IMF'nin 7.5 milyar dolarlık Ek Rezerv Kolaylığı Kredisiyle atlatılan kriz, ekonominin yeni bir krize karşı direncini zayıflatmıştı. Her şeyden önce, bu koşullar altında, nominal kur çıpasına dayalı politikanın, Temmuz 2001 tarihine, yani kurun dalgalanma bandının genişletilmesine izin verileceği güne kadar sürdürülebileceğine yönelik inanç azalmıştı. Ayrıca bankacılık kesiminin varlıkları erozyona uğramış, reel sektör finansman ve geri ödeme sıkıntısı içine girmişti. 19 Şubat 2001'de bir siyasal gerginlik sonucu başlayan spekülasyon saldırı çok daha ciddi boyutta bir döviz krizine neden oldu. 21 Şubat 2001'de % 6200'e kadar çıkarak bir rekor kıran faiz hadlerinin de, saldırıyı kesemeyeceği anlaşılınca 21 Şubat gecesi kur dalgalanmaya bırakıldı. Böylece 2000 yılında yürürlüğe konmuş olan program ortadan kaldırıldı.

Şubat Krizi ile "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı"nın Devlet Bakanı K. Derviş tarafından açıklandığı 14 Nisan 2001 ve IMF'nin Hükümet tarafından sunulan yeni Niyet Mektubu'nu onayladığı 15 Mayıs 2001 tarihleri arasında geçen süre Türkiye açısından oldukça uzun ve sıkıntılı olmuştur. Bu sıkıntılı dönemin belirgin özellikleri, döviz kurundaki aşırı yükselişler, kredi işlemlerinin büyük ölçüde azalması, tüketim ve yatırım harcamalarının keskin bir biçimde düşmesi, kamunun borçlanma stratejisinin bir türlü yerine oturtulamaması ve sermaye piyasalarına ilişkin göstergelerin "yol gösterici" olmaktan çıkması, Merkez Bankası'nın pasif bir tutum içine girmesi ve enflasyon hedefinin belirlenememesi nedeniyle yabancı finans çevrelerinin Türkiye ekonomisine ilişkin yıl sonu enflasyon tahminlerini yükseltmeleri ve dış kredi akışının kesilmesi olmuştur.

### 3. "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" ve

#### 18. Stand-By Düzenlemesi

14 Nisan 2001 tarihinde açıklanan, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", temel hedefinin, kamu borçlarının sürdürülemez boyutlara varmasına neden olan", "borç dinamiğini kırmak" olduğunu açıklamıştır. Program, bozulmuş makroekonomik dengeleri kurarak, dış kredilere bağımlılığı azaltmayı da amaçları arasında saymaktadır (Hazine Müsteşarlığı, Mayıs 2001).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP), 3 yıllık bir programdır. IMF ve Dünya Bankası tarafından bu programın ilk yılı (2001) için sağlanacak kredi 15.7 milyar dolar olarak taahhüt edilmiştir. GEGP'nin temel felsefesi, Türkiye'nin gerekli 'yapısal reformları' yapması durumunda, küreselleşme sürecine daha sağlıklı bir biçimde uyum sağlayabileceği, dünya ekonomisinin sunduğu fırsatlardan daha etkin bir biçimde yararlanabileceği, daha hızlı büyüyebileceği ve gelişebileceğidir. GEGP, mal, hizmet, para ve sermaye piyasalarının serbestliğinin zorunlu olduğu anlayışından hareket etmekte, yaşanan finansal krizlerden, her türlü denetimden yoksun piyasaları değil; müdahaleci politikaları, popülist uygulamaları, saydamlık eksikliğini, yanlış yapılanmaları vb. sorumlu tutmaktadır.

Ana hedef ve vurgusu itibarıyla GEGP "öncelikle parasal sermayenin krizden çıkış programı niteliğindedir" (Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu, Mülkiye: Temmuz Ağustos 2001, s. 15). GEGP, iki farklı açıdan incelenebilir. Bunların ilki, dayandığı para maliye ve döviz kuru politikası, ikincisi hedeflediği "yapısal" reformlardır.

Programın para ve döviz kuru politikaları ele alındığında önce şu tespitlerin yapılması gerekir:

- Kamu bankalarının görev zararları hızla iç borca dönüştürülecektir.

- Bu arada bazı kamu bankaları birleştirilecek, küçültülecek ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kapsamındaki bankalar tasfiye edilecektir.

- Bütün bu işlemler gerçekleştirilirken Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmak zorunda kalınacaktır. Merkez Bankası bu nedenle gerekli ek likiditeyi yaratmaktan kaçınmayacaktır (Bu noktada GEGP'nin 2000 yılı "Enflasyonu Düşürme Programı"ndan temel bir farkı ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi 2000 yılı Programı, Merkez Bankası'nın para arzını genişletebilmesini, Net Dış Varlıklarındaki artışa bağlamıştı).

- Böylece yakın geçmişte patlak veren likidite krizlerine meydan verilmeyecektir.

- Yaratılacak ilave likiditenin enflasyonist baskıları artırmaması için iç talebin daraltılması öngörülmektedir. Bunun yolu da öncelikle kamu kesimi harcamalarının daha da kısılmasından geçmektedir. Döviz kurunun dalgalanmaya bırakılmasının da bu konuda yardımcı olması beklenmektedir. Bazı taşınmaz kamu mallarının

satılması gibi -dönem dönem hep dile getirilen- önlemlere de belli ölçüde umut bağlandığı anlaşılmaktadır.

- Program, daha uzun dönemde "Enflasyon Hedeflemesi" sistemine geçilmesini amaçlamaktadır. Bu sistemde, Merkez Bankası belirli bir süre içinde, enflasyon oranını belli bir sayısal hedef ya da hedef aralığı içinde tutmayı ve bunu para politikası araçlarını kullanarak gerçekleştirmeyi taahhüt etmektedir. Çoğunlukla GEGP'de ve 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubunda yer alan ve ünlü 15 Yasa'ya konu oluşturan "yapısal reformlar" ve kurumsal-yönetimsel düzenlemeler ise özetle aşağıda yer almaktadır:

- Tarımsal girdi, kredi ve temel ürünlerdeki fiyat desteklerinin yerini doğrudan gelir desteğinin alması (fiyat garantisiyle destekleme alımları, girdi, kredi ve prim destekleri 2 yıl içinde tamamen kaldırılacaktır.)

- Tarımsal ürün ithalatındaki koruma oranlarının 2000 yılında % 5'e düşürülmesi,

- Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri gibi kuruluşlara, devlet ve diğer kamu tüzel kişi yardımlarının kesilmesi

- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ne bağlı 27 şeker fabrikasının özelleştirilmesi, bu şirketin yerini bir Şeker Kurulu'nun alması, şeker üretiminin kısıtlanması ve fiyatlarının piyasada belirlenmesi,

- Tekel'in KİT statüsünden İktisadi Devlet Teşekkülü statüsüne getirilerek özelleştirilmesinin önündeki engelin kaldırılması, bir "Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Düzenleme Kurulu" oluşturulması, bu Kurum'un gelirlerinin bütünüyle bütçe dışı ve tütün sektöründen sağlanacak kaynaklarla karşılanması,

- Tütün üretiminin; yer ve tütün türü açısından kısıtlanması, yazılı sözleşme fiyatlarının 2002'den itibaren üreticiyle-tüccar arasında varılacak anlaşmalar yoluyla, kalan ürünün fiyatının ise açık artırma merkezlerinde belirlenmesi, tütün mamüllerinin üretme koşullarına uygun çalışan kuruluşların ürettikleri tütünleri ihraç edebilmesi, tütün mamulü üreticilerinin üretim gereksinimleriyle sınırlı ithalat yapabilmelerinin sağlanması

- İçlerinde Türk Telekom, THY, Tedaş, Teaş, Erdemir, Şeker Fabrikaları A.Ş. ve Tekel'in yer aldığı KİT'lerin çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi, Türk Telekom'un bu amaçla önce kurumsal bünyesinin değiştirilmesi, sonra yeniden yapılandırılması ve satışı (2001 yılında bu özelleştirmelerden beklenen toplam hasılat 3.5 milyar dolardır).

- Bankaların mali bünyelerinin "saydam ve daha sağlıklı" bir yapıya kavuşturulması, tasfiye koşullarının kolaylaştırılması, bu amaçla ihtisas mahkemelerinin kurulması.

- Merkez Bankası'nın -enflasyon hedeflemesine geçebilmek için- "operasyonel bağımsızlığının" sağlanması, temel amacının "fiyat istikrarının sağlanması" olarak tanımlanması.

- Daha önce kapatılmış bütçe içi ve bütçe dışı fonlara ek olarak 15 bütçe içi ve 2 bütçe dışı fonun kapatılması.

- Botaş'ın doğalgaz ithalat tekelinin kaldırılması, ticaret ve dağıtımının serbestleştirilmesi

- Kamu bankalarının görev zararlarının oluşturulmasına izin verilmemesi, zarar doğuracak bir görev verilse dahi, karşılığının ilgili yılın bütçesinde gösterilmesi

- Devlet ihalelerinde uluslararası standartlara uyum sağlanması, uygulama projesine dayalı anahtar teslimi ihale sistemine geçilmesi

- Borçlanma ve borç yönetimi politikasının esnekleştirilmesi, karar alma sürecinin kısaltılması, Hazine Müsteşarlığı'nın borçlanmalarla ilgili olarak TBMM'ne düzenli bilgi vermesi

- Uzunca bir süredir faaliyet gösteren, ancak yasal statüsü olmayan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in, farklı sosyal kesimler arasında "uzlaşma ve işbirliğinin geliştirilmesi" amacıyla yasal bir statüye kavuşturulması

Bunlara ek olarak, keyfi işten çıkarmayı zorlaştıran İş Güvencesi Yasası da 2000 yılından kalan bir tasarı olarak Program'da yer almıştır.

GEGP'nin kısa vadeli hedeflerinin tutturulması, dalgalı kur rejiminde geleneksel istikrar politikalarının başarı şansını etkileyen faktörlerce belirlenmektedir. "Yapısal Uyum (Uyarlama)" önlemleri ise, etkilerini daha uzun vadede göstermesi beklenen önlemler olup, bunlar geçen 3-4 aylık dönemde çok sınırlı bir uygulama alanı bulmuştur. Bu yazıda önce istikrar arayışlarının GEGP'nin yürürlüğe konmasından bu yana verdiği sonuçlar üzerinde kısaca durulacaktır.

#### 4. Bunalımın Derinleşmesi

GEGP'nin Mayıs-Ağustos 2001 döneminde başardıkları ve başaramadıklarını değerlendirmek için, Program'ın Krizden çıkış senaryosuna ana hatlarıyla bakmakta yarar vardır. Bu senaryoya göre Kriz'den çıkış aşağıdaki aşamalardan geçilerek gerçekleşecektir.

- Programa sağlanan dış kaynak desteği, esas olarak Hazine ihtiyaçları için kullanılacak, kamu bankalarının yeni görev zararları içine girmesine izin verilmeyecek, mevcut görev zararları iç borca dönüştürülürken, TMSF'daki bankaların açıkları da devletçe finanse edilip, fondaki bankalar yıl sonuna kadar tasfiye edilecektir. Dalgalı kur rejimi iç borçların monetizasyonunda bir araç rolü oynayacaktır.

- Bütçe büyük ölçüde kamu harcamalarının kısılması ve kısmen de vergi tabanının genişletilmesi ve Hazine arazilerinin satışı vb. sayesinde, Krize karşın 2000 yılından daha büyük bir faiz dışı fazla/GSMH verecek, bu oran % 5.5 olacaktır.

- Özelleştirme gelirleri, kamu için yeni ve önemli bir gelir kaynağı oluşturacaktır.



- İç borçların vadesi yukarıdaki gelişmelere bağlı olarak zaman içinde uzatılacaktır. İç ve dış borçların çevrilmesinde sağlanacak başarılar, kredi itibarının artmasına neden olacak, kapalı olan dış kredi hatları açılmaya başlayacak ve bütün bu etkenlerin bir araya gelmesi sonucunda faiz hadleri istikrarlı bir biçimde düşecek ve reel faizler % 15-20 bandını geçmeyecektir.

- Faizlerin düşmesi, ekonomide sıfıra inmiş olan yatırım eğilimini canlandırırken, tüketim harcamalarının artmasını da kolaylaştıracaktır.

- Ekonomideki canlanma 2002 yılında daralmadan pozitif büyümeye geçişi sağlayacak dalgalı kur rejiminin de yardımıyla, ihracatta ve döviz kazandırıcı diğer faaliyetlerde de kendini gösterecek, 2000 yılında 10 milyar doları bulan cari işlemler dengesi açığı ithalatın düşmesinin de etkisiyle kapanacaktır.

Bu senaryonun başarıya ulaşmasıyla birlikte 2001 yılında büyüme hızının % -3, TÜFE enflasyon oranının % 52.5, cari işlemler açığının 1 milyar dolar, net iç borç stokunun milli gelir içindeki payının ise % 44.3 düzeylerinde gerçekleşmesi öngörülmüştü. Ekonominin gidişatı, Program beklentileri doğrultusunda olmadığından, yukarıdaki hedeflerin revize edilmesi gerekmiştir. Büyüme hızı hedefi % -5.5'e düşürülürken, TÜFE enflasyonu % 58'e çıkartılmıştır. Cari işlemler dengesinde sağlanan ve beklenenin üzerinde gerçekleşen iyileşme ise 5 milyar dolarlık bir fazla umudu doğurmuştur. Net iç borç stokuna ilişkin tahminler ise henüz belirsiz görünmektedir. Peki ne olmuştur da yaklaşık 4 aylık bir uygulama senaryoyu geçersiz kılmıştır?

Olanların kısa bir analizi aşağıdaki tespitlere ulaşılmasını sağlamaktadır:

- Türkiye'nin ilk kez karşılaştığı müdahalesiz dalgalı kur rejimi dolarizasyonu körükleyen bir etken oldu. Bunun birinci nedeni, GEGP yürürlüğe konduğunda sadece bankacılık sisteminin açık pozisyonunun 45 milyar dolar düzeyinde olmasıydı, ikinci nedeni güven eksikliğiydi. Gerek Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri, gerekse ünlü "15 Yasa" gerilimi ve Türk Telekom tartışmaları, Devlet Bakanı Derviş'in ekonomiden sorumlu olmasına karşın piyasaların kaygı ve tedirginliğini ortadan kaldırmadı. Toplum; her an IMF ile Türkiye arasındaki ilişkilerde iplerin kopabileceğini, Program'ın çöküşünü düşünmekten kendini alıkoyamadı.

- Uluslararası finans çevreleri de Türkiye'ye bakışımı değiştirmekte isteksiz davrandı. Kamu kağıtlarına yatırım yapmadı. Bunda kuşkusuz dalgalı kur rejiminin de etkisi oldu. Bankalara yönelik sendikasyon kredilerinin yenilenmeye başlaması ise Ağustos ayına uzadı. Merkez Bankası verilerine göre 2000 yılının Ocak-Ağustos döneminde kısa vadeli sermaye hareketleri bakiyesi 2,060 milyon dolar fazla verirken, bu rakam 2001'in aynı döneminde -337 milyon dolar oldu. Aynı yılların aynı döneminde sermaye hareketleri hesabı bakiyesi de 5,501 milyondan -592 milyon dolara indi.

- Hazine'nin döviz cinsinden ve dövize endeksli iç borçlanmaya yönelmesi de dolarizasyon eğilimini güçlendiren bir başka etken oldu. 15 Haziran'da finansal sisteme olan ve 8 milyar doları aşan borcunun vadesini 37.2 aya uzatırken, bunları dolara endeksledi ve faizlerini yükseltti. Bu işlemle iç borçlanmada bir tıkanmayı önlerken hem kur riskini üstlenmiş, hem bankaların kredi kaynaklarını daraltmış, hem de kredi fazlerinin düşmesini engellemiş oldu.

Tahvil takasını, döviz borçlanması ve dövize endeksli iç borçlanma ihaleleri izledi. Giderek yoğunlaşan bu süreç, hem dolarizasyonu körükledi, hem devleti kur riski altına sokarak piyasalarda kaygı yarattı. Bankaların dövizden kaynaklanan kur risklerini ise azalttı.

- GEGP, ekonomide daralma eğiliminin yerini canlanmaya bırakmasında, ekonominin ihracat yapan kesimlerine güveniyordu. TL'nin 6.5 ayda dolar karşısında yaklaşık % 120 değer kaybetmesine karşın Ocak-Haziran döneminde ihracat 2000 yılının aynı dönemine göre % 10.24, turizm gelirleri % 19.9 arttı. İhracatta beklenen artışın gerçekleşmemesi, her şeyden önce "reel sektör"ün finansman, borç gibi sorunlarından ve ithal girdi fiyatlarının yükselmesinden kaynaklanıyor. Ancak unutulmaması gereken bir gerçek, daralan uluslararası ekonomik konjoktürde, temel malların yanı sıra, emek-yoğun sanayi mallarına olan talebin de hızla düşmesidir (UNCTAD, 1998: IV). Asya Krizi sonrası buna tipik bir örnek oluşturmaktadır. Ancak ihracatın, ulusal paranın değer kaybına gecikmeli tepkisini açıklayan J Eğrisi Analizi'nin, yaşadığımız Kriz'de doğrulanıp doğrulanmayacağını zaman gösterecektir. İhracatçılar Birliği'nin Ağustos verileri ihracatta % 21'lik bir artışa işaret etmektedir. Bunun kalıcı bir gelişme olduğunu söylemek şimdilik mümkün değildir, çünkü ihracat Mayıs 2001'de de % 22 artmıştı.

- İthalatta ilk 6 ayda gerçekleşen % 28.8 oranındaki düşüş, ekonomideki daralmanın kaçınılmaz sonucudur. Türkiye'nin ithalatının % 66.2'si ara malları, % 20.4'ü sermaye mallarından oluşmaktadır. Her iki mal grubunda da ithal ikamesi potansiyelinin düşük olduğu göz önünde alındığında, daralma eğiliminin sürmesinin, ekonomik durgunluğun sürmesi anlamına geleceği açıktır.

- Ekonominin yılın ilk çeyreğinde % 4.5, ikinci çeyreğinde % 11.8 daralması, ciddi bir işsizlik dalgası doğurmuştur. Bu dalga, toplumdaki dolarizasyon ve para ikamesi eğilimlerini güçlendirmektedir. İmalat sanayiince alınan yatırım teşvik belgeleri yarı yarıya azalmış ve özel imalat sanayiinde kapasite kullanım oranı % 60'lara düşmüştür. Böyle bir ortamda dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi özel sektör "çoğu defa kaynakları esas olarak üretken-olmayan ve çabuk getiri sağlayan aktiviteler için kullanılmaktadır" (Zattler, 1993: 296). 2001 Haziran ayı sonunda bankaların ve özel finans kuruluşlarının kredilerinin yaklaşık % 14.4'ünün batmış durumda olduğu Merkez Bankası verilerinden anlaşılmaktadır.

- Türkiye ekonomisinin şu anda bir dış borç ödeme sorunu bulunmamaktadır. Temmuz 2001 finansman tablosuna göre, yıl sonuna kadar gerçekleştirilmesi

gereken dış borç ana para ve faiz ödemesi toplam 13.0 milyar dolardı. Şu anda Hazine'nin gerekli dış borcu bulamaması ve iç borcu dış borca çevirmeyi başaramaması, daha ciddi bir sorun olarak görülmektedir. Hazine'nin kur riskini de üstlenerek, döviz cinsinden iç borçlanmaya gitmesinin bir nedeni de, yerli finans piyasalarındaki fonların önemli bir bölümünün döviz dönüşmüş olması ve döviz cinsinden borçlanma maliyetlerinin daha düşük düzeylerde bulunmasıdır. Ancak şu anda bir dış borç sorununun olmaması, dış borç göstergelerinin kritik bir görünüm arzettiğini unutturmamalıdır. Merkez Bankası rezervleri (net)/kısa vadeli dış borç oranı 2000 yılında % 80'di, halen % 73'dür. Geçen yıl % 39.8 olan, dış borç servisi/toplam döviz geliri oranı ise son Hazine verilerine göre % 38.5'dir. 2001 yılında dış borç geri ödemelerini ağırlaştırabilecek başlıca etken kurlardaki hızlı yükselişin getireceği yüktür.

- IMF ve Dünya Bankasından 2001 yılında elde edilecek 15.7 milyar dolarlık dış kaynağın, % 61'inden fazlasının, Hazine'nin iç borçlanmasını karşılamakta kullanılması ve kamu ve fon bankalarına 40 katrilyon TL aktarılması öngörülmüştü. Bu plan uygulanmaya devam edilmektedir. İç borçlanmada devlet iç borçlanma senetlerinin vade yapısı uzamaktadır. Nisan 2001'de kağıda bağlı borçlanmanın ortalama süresi 11.7 gündü. Bu süre Haziran'da 29.7, Temmuz'da 42.8 güne çıkmıştır. Ancak ortalama iç borçlanma faizlerinde arzulanan düşüş gerçekleşmediğinden, ortalama iç borçlanma faizi Mart'ta % 193,7 iken, Mayıs'ta % 81.9'a inmiş, ancak sonra tekrar yükselmeye başlamıştır. Bu oran Ağustos'ta % 92.6 idi. 2001 yılı ortalama iç borçlanma faizi GEGP'da % 81 olarak hedeflenmişti. Bu hedefe ulaşamayacağı kesinleşmiştir. Ağustos başında 100 katrilyon liraya ulaşan iç borç stokunun yıl sonunda 140 katrilyon TL olmasından kaygı duyulmaktadır. Bu ise GSMH'nın yaklaşık % 85'ine tekabül etmektedir. Hazine, iç borçlara ilişkin rahatlatıcı bir hususun bunların yaklaşık 2/3'nün kamu kesimine olduğunu Temmuz'da açıklanmıştır.

- "Borçların çevrilebilmesi" orta ve uzun dönemde kamunun gelirlerinin artırılabilmesine bağlıdır. Bu açıdan durum umut verici değildir. Faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı % 104'de ulaşmıştır. Vergi gelirlerindeki artış hızı düşmektedir, tahsilatın tahakkuka oranı için de aynı şey geçerlidir. Tahakkuk eden verginin % 25'i hiç ödenmemektedir. Konsolide bütçe yılın ilk 4 ayında 333 trilyon TL açık vermişti. İzleyen 3 aydaki açık ise 12 katrilyona yaklaşmıştır. Ekonomik daralma vergi gelirlerini düşürürken, faiz ödemeleri bütçe giderlerinde olağanüstü açıkları beslemektedir.

- Enflasyonda yıl sonunda revize edilmiş hedeflerin tutturulabileceği inancı hala yok olmamıştır. Bu olgu daha çok % 58'lik yıllık TÜFE enflasyonu için geçerlidir. Ancak yavaşlama eğilimine girmiş olan enflasyonun Ağustos'ta tekrar yükselişe geçmesi ve TEF'E göre % 3.5, TÜFE'ye göre % 2.9 düzeyinde gerçekleşmesi kaygı yaratmıştır. Mevcut durum, kur artışlarının fiyatlara yansımından

kaynaklanan bir maliyet enflasyonuna işaret etmektedir. Yaşanan daralma nedeniyle, kur artışlarının fiyatlara yansması da daha uzun zamana yayılmaktadır. Bu durumda yıllık enflasyonun belirlenmesinde kurdaki değişmelerin etkisi önemli olacaktır.<sup>(2)</sup>

- GEGP içinde çok önemli bir yer tutan "yapısal reformların" bazılarının, bu ekonomik konjonktürde uygulanabilmesi çok zor görünmektedir. Tarımda fiyat subvansiyonlarının tamamen kaldırılması bunların biridir. Batı Avrupa'da bile büyük ölçüde uygulanamayan bir doğrudan destek sisteminin, modernizasyon ve verimlilik gibi yönlerden çok yetersiz bir yapıya sahip olan Türkiye tarımında uygulanmak istenmesinin mantığını anlamak mümkün değildir. İçinde bulunduğumuz ekonomik konjonktür böyle bir uygulamayı büyük ölçüde geçersiz kılmaktadır. Aynı şey özelleştirme için de geçerlidir. Gerek Türkiye'de yaşanan hızlı daralma, gerekse dünya ekonomisinin içine girdiği durgunluk, 2001 yılında özelleştirme açısından ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Gerçekte "İstikrar ve Yapısal Uyarılama" programlarının temel özelliği, uygulamada ağırlığın (ya da vurgu'nun) "makroekonomik ortamın stabilize edilmesinden sonra yapısal uyarlamaya kaymasıdır" (Rodrik, 1990: 933). Dolarizasyon, daralma ve enflasyonun egemen olduğu bir ekonomik ortamda "yapısal reformların" uygulanması çok zor olduğu gibi çoğu defa sosyal maliyeti de çok yüksektir.

## 5. Sonuç

Türkiye ekonomisinin 2000 yılı Kasım'ında içine girdiği kriz, dış konjonktürle bağlantılı değildir. Bu açıdan da 1999 yılında Asya ve Rusya Krizleri'nin bulaşmasıyla yaşanan hızlı daralmaya benzememektedir. Dünya ekonomisinin büyüme hızının 2001 yılında düşmeye başlaması ise hiç kuşkusuz Türkiye'nin Kriz'den çıkışını güçleştiren bir rol oynayacaktır, ancak bu başka bir şeydir.

Ekonomimizin yaşadığı kriz, iç tasarruflarını ve vergi gelirlerini istikrarlı bir biçimde artırmayı başaramayan, giderek kayıt-dışına kayan, büyümenin finansmanında kısa vadeli dış borçlanmaya son 11 yılda artan bir hızla yönelen, tutarlı bir gelişme ve sanayileşme stratejisinden yoksun, eğitim ve teknolojiye yatırımı ihmal etmekte ısrar eden bir ekonominin krizidir. Bu ekonomiyi karakterize eden olgular, kronik enflasyon, büyüyen kamu açıkları, artan para ikamesi ve "dolarizasyon", yaklaşık 20 yıldır değişmeyen ve emek yoğun malların ihracatına dayanan bir yapı, israfçı ve rant dağıtıcı bir kamu sektörü ve uzun vadeli bir perspektif ve verimlilik anlayışına sahip olmayan bir özel sektördür.

Durum böyleyken, GEGP'na damgasını vuran IMF/WP patentli politikalar, çözümü çok büyük ölçüde piyasaların liberalizasyonunda ve yabancı sermaye

(2) Bu yazı baskıya verilmeden önce, Eylül TEFE ve TÛFE enflasyonlarının sırasıyla % 5.4 ve % 5.9 olduğunun açıklanması ise enflasyon hedeflerinin önemli ölçüde aşılabacağı kaygısını yaratmıştır.

yatırımlarının teşvikinde arama eğilimindedir. Williamson'un Washington Mutabakatı adını verdiği yaklaşım öyle anlaşılmaktadır ki, 1990'ların ilk yarısında olduğu gibi bugün de Bretton Woods kuruluşlarının gözdesi olmaya devam etmektedir. Oysa geçen yılların en popüler iktisatçılarından birisi ve özünde bir liberal olan ve Washington Mutabakatı'nın temel prensiplerinin yanlış olmadığına inanan Paul Krugman daha 1995'de, bu Mutabakat'a dayanan reçetelerin uygulanmasının "Arjantin'i bir gecede Tayvan'a dönüştürmeye yetmeyeceğini" belirtiyor ve 90'ların ikinci yarısının ilk yarısına benzemeyeceğini ileri sürüyordu. O'na göre 90'ların ikinci yarısı, özellikle para ve sermaye piyasalarının hızlı ve dizginsiz liberalizasyonundan kaynaklanan krizlere sahne olacaktı ve oldu da (Krugman, 1995).

Türkiye ekonomisinde krizin seyir defterine dönersek daralmanın yılın ilk çeyreği ile ikinci çeyreği arasında ivme kazanmasının artan dolarizasyonla birlikte ciddi bir tehdit oluşturduğunu görüyoruz. "Reel Sektörü" canlandırmak amacıyla kurulması amaçlanan "Rehabilitasyon Fonu" gibi projelerin gerçekleşmeyeceği anlaşılmış, Eximbank'a Avrupa Yatırım Bankası ve TOBB tarafından sağlanan ve taahhüt edilen miktar ise toplam olarak 200 milyon dolar düzeyinde kalmıştır. Bu durumda -söylene söylene içeriği belirsizleşen ve hatta boşalan siyasal güven dışında- canlanmaya geçişi sağlayabilecek iki faktör kalmaktadır: İhracat ve mevsimsel nedenlerle harcamaların artması. Sözkonusu faktörlerin derin ize girmiş olan ekonominin tekerleğini düzlüğe çıkartıp çıkartmayacağını zaman gösterecektir. Ekonomide dolarizasyonun önünün alınamaması, faizlerin beklenen düzeye düşmemekte direnmesi durumunda ise bir kamu iç borç konsolidasyonunun kapıyı çalması en büyük olasılıktır. Bunu dış borçlarda bir yeniden yapılandırma da izleyebilir. Tabii bir iç borç konsolidasyonu kapsam (kamu ve özel borç) ve boyut (borç tutarı) açısından ne gibi özellikler taşır, bunu şimdiden öngörebilmek zordur. Ancak kesin olan bir nokta da, şayet iç borçlarda önemli bir konsolidasyona gidilirse, bunun akla şu soruyu getireceğidir: Neden bu konsolidasyona, koşullar daha elverişliken değil de, ekonomi böylesine bir çöküntüye uğradıktan ve toplum bu kadar yoksullaştıktan sonra gidilmiştir? Öyle görünüyor ki, bu soruya son 7 yıldır ekonomi yönteminden birinci derecede sorumlu olan kimse yanıt veremeyecektir.

### KAYNAKÇA

- Bağımsız Sosyal Bilimciler-İktisat Grubu (2001) "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", Mülkiye, Temmuz-Ağustos Cilt XXV: 11-70.
- Boratav, Korkut (2001) "Finansal Kriz IMF'nin Eseridir", Ekonom, Mart: 7-11.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), 2001 Yılı Programı.
- Krugman, Paul (1995), "Dutch Tulips and Emerging Markets", Foreign Affairs, July-August, Volume 74, Number 4: 28-44.

- Rodrik, Dani (1990), "How Should Structural Adjustment Programs Be Designed", World Development, Vol 18, No. 7: 933-947.
- Taylor, Lance (1997), "Editorial: The Revival of the Liberal Creed-the IMF and the World Bank in a Globalized Economy", World Development, Vol. 25, No. 2: 145-162.
- TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2001), Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar, Mayıs, Ankara.
- UN (1991) Economic Stabilisation Programmes in Developing Countries, Report of the Secretary General, General Assembly, Forty-sixth session Item 78 of the Provisional Agenda, 18 September.
- UNCTAD (1999) Trade and Development Report, United Nations Publication, Sales No. E.99.II.D.1.
- Uygur, Ercan (2000) "25 Yıldır Süren Yüksek Kronik Enflasyon ve Enflasyonla Mücadele, Hedefler Tutturulabilecek mi?", İktisat İşletme ve Finans, Şubat, Sayı 167: 7-25.
- \_\_\_\_\_ (2001) Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, No: 2001/1.
- Zattler, Jurgen (1993) "Adjusting Adjustment: Supply Response and the Sequencing of Reform Policies", Intereconomics, November-December: 293-302.