

# IMF İSTİKRAR PROGRAMLARININ TEMEL ESASLARI ve REFORM GEREKSİNİMİ

M. Okan TAŞAR\*

## Özet

Uluslararası finans piyasalarını ve para sistemlerini düzenleme amacına yönelik olarak uluslararası toplum tarafından oluşturulan IMF; Küresel Kriz sürecinde uygulamalarıyla en çok tartışılan organizasyon olma özelliğini kazanmıştır. Kredi mekanizmaları, oylama sistemleri, üyelik şartları, veto ayrıcalıkları, amaçları, hedefleri gibi pek çok teorik başlıkta tanımlanan eleştiriler, son dönemlerde yaşanan finansal nitelikli ve küresel ölçekli ekonomik krizlerle, teorik boyutlardan pratik gerçeklere dönüşmektedir. Söz konusu tartışmaların sonucu ise, IMF'nin gelecek dönemler açısından küresel ölçekte varlığını değil ama fonksiyonlarını ve etkinliğini şekillendirecektir. IMF'nin küresel önemi, gelecek açısından varlığının da teminatını oluşturmaktadır.

Dolayısıyla tartışılan ya da sorgulanması gereken IMF'nin istikrar programlarında ve politikalarında, ekonomik şartların gerektirdiği yeni yaklaşımların benimsenmesi, üretilmesi ve uygulanmasıdır. Ancak bu süreç içerisinde yönetim anlayışı, organizasyon yapısı ve daha geniş ölçekte organizasyon kültürünün geliştirilmesi gerekmektedir. Bürokratik anlayışların yenilenmesi, oylama sistemlerinin ve ülke kotalarının siyasi ve ekonomik gelişmelere paralel olarak biçimlendirilmesi, kredi uygulamalarının ülkelerin yapısal özelliklerine göre esnek ve pozitif olarak şekillendirilmesi, üye ülkelerle diyalog ve uzlaşma kanallarının modernleştirilmesi önem arz etmektedir. IMF'nin bu esaslar üzerine şekillendirilmiş bir reforma gereksinim duyduğu, üzerinde tartışılmayacak kadar açık bir gerçektir.

Bu çalışma; IMF'nin klasik işleyiş yapısının incelenmesi, fonksiyonel tanımlamaları, istikrar programları veya politika analizlerinin ötesinde, gerekli reformlara özgü eleştiri ve tartışmalar üzerine yoğunlaşmakta ve sonuç olarak IMF'ye yönelik gerekli bir reformun ana çerçevesini oluşturmayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** IMF politikaları, istikrar programları, IMF reformu

## Abstract

IMF, established by international society at the aim of regulating international finance markets and monetary systems, has been the most discussed organisation by its applications

---

\* Yrd.Doç.Dr., Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ekonomi Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

during the Global Crisis. All the criticisms once theoretically defined under such titles, credit mechanisms, membership conditions, veto privileges, aims and targets, have become reality because of the financial and economical crises being recently experienced in the global scale. The role of IMF, in preventing the crises or, at least, removing its effects is still been widely discussed. The results of these discussions will, in future, re-shape the functions of IMF even if not its existence. The global value of it is an assurance for its future existence.

Accordingly, what must be discussed and questioned is that in IMF's policies and programs of stability, if there are new approaches which are required by economical conditions, is embraced, produced, and practiced. However in this process, it is undeniable requirement that its view of administration, structure of organisation, in more widely its culture of organisation must be improved. Renewing the bureaucratic mentality, changing the voting system and quotas of countries parallel to political and economical developments, reshaping the credits transactions flexibly and positively in respect of structural conditions of applicant countries, modernising the channels of dialog and compromise with member countries are very important issues. It is a very clear unquestionable fact that IMF is in need of the reform shaped by these issues.

This study, beyond exploring the classical scheme and structure, functional definitions, stability programs or analysis of policies of IMF, focuses on the criticisms and discussions peculiar to reforms required and as a result, aims at to offer a basic scheme of reform required for IMF.

**Key Words:** IMF's policy, IMF programmes, IMF's reforms

## Giriş

Ekonomi tarihi açısından son dönemler, özellikle 1990'lı yıllar, sosyalist ekonomilerin piyasa ekonomisine dönüşümü, küreselleşme, teknolojik gelişme, bilgi akışı, siyasi çalkantılar, finansal krizler vb. pek çok faktörün etkisiyle oldukça hareketli ve dramatik gelişmelere sahne olmaktadır. Özellikle sermaye hareketleri ve parasal dalgalanmalar; Meksika 1994-1995, Doğu Asya 1997, Rusya 1998, Brezilya 1999 vb. uluslararası finansal krizleri beraberinde getirirken, bankacılık sistemlerinin darboğazı hükümetleri önemli ölçülerde kamu harcamalarına zorlamaktadır. Bu gelişmeler ise Uluslararası Para Fonu (IMF) ye güçlü bir arabuluculuk görevi yüklemektedir. IMF kriz yöneticisi rolünü üstlenirken, finansal krizlerde istikrarı sağlamak için çaba gösteren devletlere kredi sağlamaya yönelmek zorunda kalmaktadır. IMF kaynaklarından arz edilen fonların kullanımı ise bir dizi politik önlemleri içeren "program"larla ve izleme süreci içerisinde söz konusu olmaktadır.

İzleme sürecine alınan ülke ekonomilerinde kamu harcamaları ve kredi yaratılmasına yönelik sınırlamalar getirilmekte, bu yaklaşım ise IMF'nin geleneksel bakış açısının uzun dönemde ekonomik büyümenin görmezden gelinmesi ve kısa dönemli istikrarın esas alınması nedeniyle eleştirilmektedir. Eleştiriler IMF'yi ekonomik büyümeyi sağlamaya yönelik yapısal politi-

kalara örneğin; finansal sektörlerin deregülasyonu ve ekonomilerin küresel entegrasyonu gibi uygulamalara yönelmektedir. Ancak ilerleyen süreçte, benimsenen yeni yaklaşımın da eleştirilmesi doğaldır. Zira IMF programlarının küreselleşmeyle birlikte finansal krizleri derinleştirdiği ve yoksullaşmayı arttırdığı ileri sürülebilmektedir. Ulusal ölçekli bir finansal krizin artan küreselleşmeyle birlikte, önce bölgesel daha sonra ise küresel bir nitelik taşıdığı iddia edilmekte; Latin Amerika, Asya, Rusya krizlerinin de bu iddialara sağlam bir veri tabanı ve örnek oluşturduğu ifade edilmektedir (Joyce, 2003: 76).

Özellikle 2006 ve 2007 yıllarında gelişmiş ülke ekonomilerinin genel olarak açık vermeleri, çevre ekonomiler olarak nitelendirilebilen gelişmekte olan ülkelerin ise uluslararası piyasalardan rahatlıkla finansman sağlayabilmeleri; “acil ödemeler dengesi ihtiyaçlarının finansmanı” görevini yüklenen IMF için bir dönüşümün gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. 2008 yılı ile başlayan finansal kriz süreci de; küresel finansal mimarının reforma tabi tutulmasına yönelik beklentileri artırmaktadır. Ekim 2008’den itibaren IMF uluslararası krize karşı genişletici maliye politikaları önerirken, küresel GSYİH’nın yüzde 2’si dolayında bir mali uyarıcılar paketi ortaya koyarak, nicel bir hedef belirlemektedir<sup>1</sup>. Krizi aşmak için kamu harcamalarını ve kamu açıklarını genişletmeye yönelik Keynesyen açılımlar taşıyan IMF önerisi, önemli bir dönüşüme işaret etmektedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 127 ).

IMF’nin görevi ve politikalarının her dönem açısından eleştirilmesi mümkün olmakla birlikte yaşanan ekonomik gelişmelerin yeni bir görev tanımlamasını gerektirdiği ortadadır. IMF misyonunun; sürdürülebilir ve dengeli ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılması, yolsuzluklarla mücadelenin etkinleştirilmesi, uluslararası işbirliğini ortadan kaldıran yapısal sorunların giderilmesi, finansal krizlerin sıklaşması ve derinleşmesi nedeniyle sermaye hareketlerine yönelik regülasyon uygulama ve birimlerinin geliştirilmesi gibi farklı başlıklarla tanımlanması önem kazanmaktadır (Joyce, 2003: 76).

Son yirmi yıl içerisinde yaşanan gelişmeler, IMF’nin ekonomik çevreye bağlı olarak politik, ekonomik ve bilimsel gelişmelere paralel ve değişime açık bir yaklaşım benimsemesinin önemini ortaya koymaktadır. Kalıcı problemlere karşısında yeni çözümler, politikalar ve idealler oluşturulması, IMF’nin gerektiğinde etkili ve hazırlıklı olması açısından anlam taşımakta-

<sup>1</sup> Kamu harcamalarının artırılmasına yönelik önerilerin sadece IMF’nin politikaları olarak nitelendirilmesi, bu önlemleri 2008 yılı başlarından itibaren kendiliğinden uygulayan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından belirgin değildir. IMF’nin Ekim 2008’de ortaya koyduğu uyarılar ve öneriler, küresel ölçekte mali genişleme açısından belirli bir koordinasyon işlevi görmektedir. Bu konuda geniş bilgi için bkz: Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 127.

dır. Küresel Finansal Kriz’le birlikte yaşanan süreç, bu dönüşümü kaçınılmaz hale getirmekte, IMF’ye yeni ve önemli görevler yüklemektedir.

Öncelikle bu çalışma; IMF üzerine resmî ve kurumsal kaynakların klasik nitelikteki açıklamalarının tekrarını değil, IMF’ye yönelik eleştiri, tartışma ve önerileri esas almaktadır. Bu çerçevede içerisinde Birinci Bölüm’de ilk olarak istikrar programı teriminin tanımlanması ve başarı ölçütleri ve genel olarak IMF politikalarının özellikleri ifade edilecektir. Birinci Bölüm ayrıca; IMF’nin istikrar programlarına yaklaşımının, hedeflerin belirlenmesine yönelik yorumlarının ve kullanılacak yöntemlerle, seçilen araç ve mekanizmaların etkinliğinin tartışılmasına yönelik olacaktır. Bu tartışmalardan ulaşılan sonuçlar ise; İkinci Bölüm’de tanımlanan Küresel Kriz sürecinde IMF’nin gelecek dönemler açısından ihtiyaç duyduğu reformların, esas unsurlarını ortaya koyacaktır. İkinci Bölüm’le birlikte; IMF programlarının değişen ekonomik çevre ve şartlara göre yeniden yapılandırılması ve küresel ölçekte kendi misyonunun gerektirdiği politikaların benimsemesine yönelik olarak teorik bir çerçevenin oluşturulması amaçlanmaktadır.

## **1. IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları**

### **1.1. Genel Olarak İstikrar Programları**

İstikrar programlarının genel tanımlanması; “istikrarsızlık olarak nitelendirilen enflasyon, işsizlik, ekonomik daralma, dış açığa yönelik olarak ekonomik istikrarın sağlanabilmesi amacıyla uygulanan ekonomi politikaları” olarak ortaya konulmaktadır. Her bir makro ekonomik sorunun çözümü noktasında; gerek ekonomik daralma dönemlerinde genişletici para ve maliye politikalarıyla, gerek genişleme ve enflasyonist baskıların olduğu dönemlerde daraltıcı para ve maliye politikalarıyla birlikte, istikrar programlarının önemli bir fonksiyon gördüğü kabul edilmektedir (Arıcan, 2002: 5).

Temelde beş farklı grup altında sınıflandırılan istikrar programları; farklı amaç ve araçlarla ifade edilmektedir. Ortodoks istikrar programlarının temel amacı; iç ve dış dengenin gerçekleştirilmesi olarak nitelendirilirken, heterodoks istikrar programları ise; bütün nominal değişkenlerin hızlı ve senkronize bir şekilde enflasyondan kurtarılması amacına yöneliktir. Ekonomik reformların sürdürülebilir olmasının ön şartı olarak nitelendirilen politik reformlar; bütünüyle iyi işleyen demokrasi ve kurumlarının oluşturulması amacını benimsemektedir. Ancak bu gruplandırma içerisinde en önemlisi, etkin büyümeyi gerçekleştirmek için mikro-bozucu etkilerin ortadan kaldırılması amacına yönelik olarak uygulanan yapısal reformlardır. (Kaya, 1998: 202).

Araç ve amaç farklılıklarına rağmen istikrar programlarının genel kabul gören ön şartı; makro ekonomik politikada inanılabilirlik, mali disiplin ve merkez bankasının bağımsızlığı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak istikrar programlarının başarılı olabilmesi farklı yaklaşımlar açısından değerlendirildiğinde; gerekli unsurların tanımlanmasında çok sayıda değişkenin etkisi altında olduğu gözlenmektedir. İstikrar programlarının başarılı olabilmesi ana başlıklarıyla aşağıdaki unsurlara bağlı olmaktadır (Kaya, 1998: 207);

- 1) Politik istikrar, kararlılık, uzlaşma, güç ve destek,
- 2) Şeffaflık ve kamuoyu iletişimi, sosyal harcamalar,
- 3) Planın bütünselliğinin sağlanması, planlanan süreçte uygulanması,
- 4) İnanılcılık için dış destek alınması,
- 5) Tek ve kısa süreli şok program yerine, yapısal destekli istikrar politikası seçilmeli,
- 6) Politik seçim süreçlerinden etkilenmemeli, seçim sonrası uygulamaları olmalıdır.

**Tablo 1.** İstikrar Programlarının Uygulama Araçları

1. Ortodoks İstikrar Programları	2. Heteredoks İstikrar Programları	3. Ek Önlemler	4. Yapısal Reformlar
*Sürekli bütçe dengesi	* Başlangıçta kambiyo kurunun bir başka para değerine bağlanması	* Faiz oranı değişme kuralları	* Dış cari hesabın liberalizasyonu
* Başlangıç devalüasyonu	* Para ve kredi tavanları	* Yeni para birimi ya da sıfır atılması	* Vergi, harcama, ve transfer sistemlerine yönelik mali reformlar
* Merkez Bankası bağımsızlığı	* Ücretlerin dondurulması veya vergi bazlı gelir politikaları	* Likit varlıkların de-endekslenmesi ya da de-dolarizasyonu	* Mali ve sermaye piyasaları deregülasyonu
* Borç yapılandırması	* Geçici fiyat kontrolleri	* İç borcun yeniden yapılandırılması ya da kamu borcunun silinmesi	* Emek piyasaları deregülasyonu veya liberalizasyonu
* Politik kabul edilirlilik ve sosyal koruma			* Özelleştirme ve tekellerin kaldırılması
			* Dışsal sermaye hareketleri hesabının deregülasyonu

Ancak bu kriterler yerine getirilmiş olsa bile, istikrar programlarının kaçınılmaz olarak; piyasa ekonomisi işleyişinin sistematüğını tahrip eden bir dizi gelişmeye yol açması mümkün görünmektedir. Özellikle Türkiye gibi devletçi/karma ekonomik modeli uzun bir süre benimseyen toplumlarda, devletin ekonomideki yeri ve fonksiyonlarına yönelik ön yargılar, piyasa ekonomisi işleyişini açısından dikkat edilmesi gereken en önemli unsur olmaktadır.

**Tablo 2.** Başarılı Bir İstikrar Programının Unsurları

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

İstikrar programlarında devletin piyasa ekonomisinin işlevlerini açıkça üstlenmesi etkinlik kayıplarını beraberinde getirmekte; örneğin fiyat, gelir, faiz ve kur müdahaleleri yeterli ve doğru etkiyi sağlamaktan uzak kalabilmektedir. Diğer taraftan kira kontrolleri, ek vergi uygulamaları, özelleştirme iptalleri gibi mülkiyet ve sözleşme özgürlüklerinin sınırlandırılması; istikrar programları açısından belirsizlik ve güvensizlik yaratabilecek uygulamalar-

dır. Ayrıca günümüz açık toplumlarının temel nitelikleri; hukuk devleti, demokrasi ve piyasa ekonomisi işleyişi olarak benimsenmekte, özellikle anti-enflasyonist istikrar programları ise devletin ekonomiye müdahalelerinin hacmini ve etkilerini arttırmaktadır (Akalm, 2002: 259). İstikrar programları açısından; bu geniş müdahalelerin süreklilik taşımaması ve mümkün olduğunca kısa vadeli ve belirli bir süreyi kapsayacak şekilde uygulanması, başarı şartlarından birisi olarak ifade edilebilmektedir.

### 1.2. IMF İstikrar Programlarının Özellikleri

Uluslararası Para Fonu (IMF) dünya ülkelerinin yüzde 95'inin üyeliğiyle oluşturulan önemli bir uluslararası kredi birliği olarak tanımlanmaktadır. ABD, Japonya, Almanya, Fransa ve İngiltere'nin ortaklık payı ve oylama gücü açısından etkin olduğu IMF; üye ülkelerin oluşturduğu kaynak havuzundan ödemeler dengesi açıkları ya da borçlanma gibi ekonomik problemlerle karşı karşıya kalan ülkelere kredi kullandıran bir kurum olma özelliğine sahip bulunmaktadır (Vreeland, 2006: 361). IMF'nin esas olarak finansal piyasaların işleyiş sürecini düzenleyen, piyasa oluşumun yönlendiren ve para politikalarını küresel ölçekte koordine eden bir fonksiyonel yapıyı oluşturması bu noktada dikkat çekicidir.

Zira 1970'lerden itibaren 93 ülkede 117 sistemik bankacılık krizi olmuş ve bu krizlerin en yaygın sebebi olarak ise yüzde 20'nin üzerinde bir oranla banka sistemi ve özellikle mevduat yapısı dikkat çekmiştir. Bankacılık krizlerinin yüzde 70'lere ulaşan oranda gelişmekte olan ülkelere ortaya çıkması ise; "uluslararası finans sisteminin güvenli ve istikrarlı bir şekilde işlemesi misyonu"nu üstlenen IMF'yi önemli ölçüde tartışılır hale getirmiştir.

Gelişmekte olan ülkelere yönelik finansal sektör reformları yürüten IMF'nin; Meksika 1994-1995, Asya 1997-1999, Brezilya 1999, Arjantin 2001 ve Türkiye 2001-2002 krizlerinde merkezi bir rol oynadığı ileri sürülebilmektedir. Diğer taraftan Asya Krizi örneğindeki gibi bankacılık sisteminin, IMF süreci sonrasında geliştiği fakat bu gelişmenin kriz öncesi ya da IMF programı öncesi seviyelerine ancak ulaşabildiği görülmektedir. Aynı şekilde IMF yeniden yapılandırma programlarının, bankacılık sistemi üzerinde herhangi bir reform programından daha etkili olduğu yönünde de açık bir ilişki veya sonuç ortaya konulamamıştır (Ariff-Can, 2009: 168). Yine de ekonomik kriz sürecinde, finansal ve ekonomik sistemin iyi biçimlendirilmiş araçlarla ve doğru teçhiz edilmiş ekonomik programlarla onarılması, uzun dönemde hayati bir öneme sahip görünmektedir.

### 1.2.1. IMF Programlarının Temel Amaçları

IMF istikrar programları öncelikle bir ülkenin dış ekonomik ilişkilerinin istikrarını sağlamaya yönelik koordineli para-maliye-döviz kuru politikalarından oluşmaktadır. Ulusal paranın devalüasyonu, kamu harcamalarının azaltılması, kamu gelirlerinin artırılması, sıkı para politikası, faiz oranlarının yükseltilmesi, ücretlerin kontrol edilmesi, ekonominin liberalleştirilmesi gibi uygulamalar içeren IMF programlarının öncelikli amacı; ödemeler dengesi sorunlarının çözülmesidir. IMF programları temelde ödemeler dengesini sağlamaya yönelik ortodoks içerikli programlar olarak nitelendirilmektedir (Parasız, 1996: 206). Enflasyon oranının azaltılması ve istikrarı yani anti-enflasyonist uygulamalar ise ikincil amaç olarak tanımlanmaktadır.

#### 1.2.1.1. Ödemeler Dengesi ve Cari Açık

Genel olarak bir ülkenin IMF programını benimsemesi gerekliliği, makro ekonomik değişkenler tarafından belirlenmektedir. Ülke ekonomilerinde artan büyüme ve yatırım oranları, uluslararası rezervlere ulaşmada yaşanan kolaylıklar, IMF programlarının benimsenmesi gerekliliğini azaltırken; ihracat gelirlerindeki azalmalar, yüksek borç servis düzeyi ve borç miktarındaki artışlar, IMF programlarını ülkeler açısından kaçınılmaz hale getirebilmektedir (Altıntaş-Öz, 2008: 87).

Küresel likiditenin genişlediği dönemlerde hızlanan uluslararası sermaye akımlarının yani sıcak paranın artmasına paralel olarak cari açıklar sıcak para ile karşılanmakta, ancak belirli bir noktadan sonra sermaye akımlarının yönü değişeceği için ülke ekonomilerinin kırılganlıkları artmaktadır. Ödemeler dengesi krizlerini tetikleyen gelişmelerin cari açık seviyelerine bağlı olduğunu gösteren önemli göstergelerden birisi cari açığın milli gelir'e oranıdır. Özellikle kriz öncesi süreçte bu oran anlamlı bir veri olarak nitelendirilebilmektedir. Örneğin; Güney Kore yüzde 4,4 (1997), Malezya yüzde 4,4 (1997), Endonezya yüzde 3,2 (1997), Brezilya yüzde 3,8 (1998), Arjantin yüzde 3,3 (2002), Türkiye yüzde 4,3 (Kasım 2000) olarak sıralanmaktadır. Dolayısıyla ekonomik kriz dönemlerinde, kritik cari açık seviyesinin milli gelirin yüzde 3 ile yüzde 4 arasında değiştiği ortaya çıkmaktadır (Somçağ, 2007: 163).

Cari açığın olumsuz etkileri ise üç noktada toplanmaktadır. İlk olarak cari açık; ülke ekonomisini yabancı sermaye akımlarına özellikle sıcak para akımlarına bağımlı kılmakta, değişen ekonomik çevreye bağlı olarak risk ve



istikrarsızlıklar taşımaktadır. Uluslararası likiditenin daralması halinde cari açığın finansmanı mümkün olmamakta, ödeme güclüğü ve ekonomik krizler ortaya çıkmaktadır. İkinci olarak cari açık; ülke ekonomilerini dış borçlanmaya bağımlı bir hale getirmektedir. Örneğin Türkiye’de; 2002-2005 Eylül sonu itibariyle dış borçlar 115 milyar dolardan 165 milyar dolar’a yükselmiştir. Bu süre içerisinde, 50 milyar dolar ya da mevcut borç stokunun yüzde 43’ü kadar bir artış gerçekleşmiştir. Son olarak ihracat ve ithalat üzerinde oluşturduğu yapı nedeniyle, toplam talebin kompozisyonunu bozan cari açık; yerli üretim artışını, katma değeri ve rekabet gücünü azaltarak ekonomik durgunluğa yol açmaktadır (Somçağ, 2007: 164).

IMF’nin parasal kredi mekanizmalarının ödemeler dengesinin bozulması şartına bağlı olarak kullanılabilirdiği, borç ve borç servisi düşürme şeklindeki finansal politikayı ön plana taşıyan bir yaklaşım benimsediği görülmektedir. Borç ve borç düşürme politikasına ek olarak IMF’nin izlediği finansal politikalar; rezerv dilimi politikaları, kredi dilimi politikaları ve acil durum destek politikaları olmak üzere dört farklı grupta toplanmaktadır (Eğilmez-Kumcu, 2008: 77).

Yapısal uyuma ilişkin hedefleri ön plana çıkaran IMF programlarının ödemeler dengesinin gerçekleştirilmesinde, ekonominin yapısal sorunlarının çözümüne odaklandığı açıktır. Örneğin Türkiye’de 2001 sonrası IMF programında Merkez Bankası’nın bağımsızlığına ve bankacılık sisteminin yapılandırılmasına yönelik düzenlemelere ek olarak; sivil havacılık, telekomünikasyon gibi ağ endüstrileri ve doğal monopollere ilişkin yapısal reformlara öncelik verildiği görülmektedir. Tarım sektöründe ise fiyat kontrollerinden gelir desteklerine yönelme ve tütün, şeker gibi tarımsal endüstrilerde düzenleyici kurum modelinin benimsenmesi dikkat çekmektedir (Arpac-Bird, 2009: 8). Ancak kurumsal ölçekte önemli bir dönüşümü içeren bu düzenlemeler, gerek toplum genelinde gerek hükümetin koalisyon yapısında büyük ölçüde dirençle karşılaşmış ve siyasi yapıları yeni bir seçim süreciyle beraber değiştirmiştir<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> 2002 Seçimleri; özellikle siyasi yelpazeyi, merkez-kenar parti dağılımını yeniden yapılandırmış ve hükümet oluşumlarını koalisyonlardan tek partiye dönüştürmüştür -ki bu durum genellikle olağanüstü rejimlerden sonra mümkün olabilen bir siyasi gelişmedir-. Merkez sağ ve merkez sol partilerin 2002 seçimlerinde karşılaştıkları tablo ortadadır ve her ne kadar belli bir kesimin devamı niteliğine sahip olsa da yeni kurulan bir siyasi partinin sağlamış olduğu seçim başarısı bu noktada dikkat çekicidir. Ayrıca yaşanan gelişmeler, ekonomik krizlerin ilerleyen süreçte siyasi değişimleri ya da krizleri beraberinde getirebileceğine yönelik yaklaşımları da destekler nitelikte bir örnek oluşturmaktadır.

### 1.2.1.2. Parasal İstikrar ve Anti-Enflasyonist Yaklaşım

IMF'nin istikrar programları ve özellikle anti-enflasyonist programlar öncelikle döviz rezervleri ve kambiyo rejimleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. IMF programlarının esas aldığı ölçümler; anti enflasyonist istikrar programlarının uygulanma sürecini kolay kılmaktadır. Genellikle hedefler “niyet mektubu” ile yürürlüğe girmekte ve kredi hacminin daraltılması, parasal tabanın sınırlandırılması, mali disiplin gibi herhangi bir anti enflasyonist istikrar programının ana parçalarından oluşmaktadır. Ancak şartlılık ilkesi dikkate alındığında IMF programı ile bağlantılı olarak istikrarın gerçekleştirilmesi ya da başarı şansı azalmaktadır. Diğer taraftan IMF şartlılık kriteri ekonomi politikası çerçevesinde ülkelere özgü şartları dikkate almaması halinde, programın sürdürülebilmesini imkânsız kılabilir. Dış finansal yardımların istikrar üzerindeki etkisine yönelik açık ve doğrudan sonuçlar ortaya çıkmamakta hatta Dreher-Vaubel (2004)'e göre; IMF kredileri psikolojik tehlikeler içermektedir. (Verga, 2005: 325).

21 Şubat 2001 sonrası IMF programlarının; enflasyonun önlenmesi amacına yönelik olarak dalgalı kur ve aşırı sıkı bir maliye politikası hedefine dayalı faiz dışı fazla hedefi olmak üzere, iki esas unsur üzerine şekillendirildiği görülmektedir. Faiz dışı fazla hedefinin Arjantin ve Brezilya'nın IMF kredilerine yönelik şartları değerlendirildiğinde; Türkiye açısından yüzde 6,5 olarak oldukça yüksek bir düzeyde belirlendiği dikkat çekmektedir. Bu oranın; 2002 Brezilya-IMF programında milli gelirin yüzde 3'ü olarak belirlendiği ve 30 milyar dolarlık bir kredi limitinde yüzde 3,5'e yükseltildiği dikkate alınır, Türkiye açısından milli gelirin yüzde 6,5'lik bir dilimine karşılık gelen faiz dışı fazla hedefinin aşırı yüksek olduğu görülebilmektedir (Somçağ, 2007: 141).

Türkiye'de 1999-2000 döneminde anti-enflasyonist programın döviz kuru gelişmelerinin beklenen enflasyon oranının altında tutulmasına yönelik sabit kur uygulaması dikkat çekmektedir. Sabit kur çapası 1970'lerden itibaren özellikle Latin Amerika-IMF (Şili, Paraguay, Meksika, Arjantin gibi) programlarında uygulanmış ancak dış ticaret açıklarını önemli ölçüde tetiklemiş, devalüasyon beklentilerini ortaya çıkarmıştır. Aynı deneyim Türkiye-IMF “Enflasyonu Düşürme Programı”nda da gerçekleşmiştir (Somçağ, 2007: 99). Dalgalı kur sisteminin uygulandığı Şubat 2001 sonrası dönemde ise T.C. Merkez Bankası'nın, döviz piyasalarının aşırı dalgalanmalarında müdahalelerde bulunduğu izlenmekte, parasal istikrar açısından gerekli olduğuna ina-

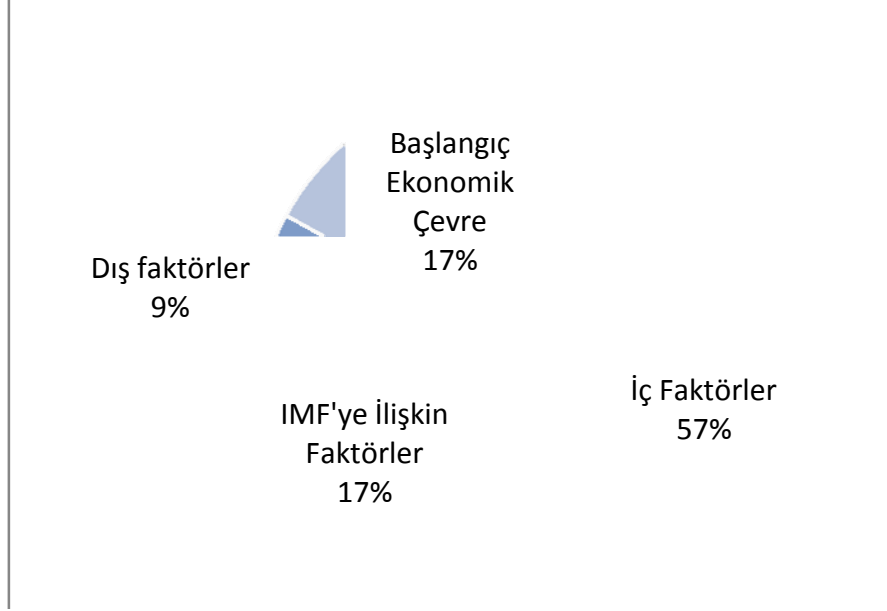
nılan bu müdahaleler, programın benimsediği dalgalı kur uygulamasının temel niteliğini de ortaya çıkarmaktadır.

### 1.2.1.3. Ekonomik Yapı ve Yapısal Uyum

Küresel ekonominin önemli kurumsal yapılarından birisi olarak tanımlanan IMF, benimsediği amaçlar çerçevesinde dünya ekonomisinin genel işleyiş yapısı üzerinde de etkili olmaktadır. Serbest piyasa ekonomilerinin oldukça ağırlık kazandığı son dönemlerde uluslararası ekonomik ilişkilerin koordineli ve uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesine yönelik girişimler anlam kazanmaktadır. Diğer taraftan finansal nitelikli krizlerin dünya ekonomilerindeki yapısal uyumsuzluklardan kaynaklandığı dikkate alındığında; IMF'nin artan bir şekilde yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesini amaçlayan reformlara ağırlık vermesi anlaşılabilir olmaktadır.

IMF programlarının yapısal uyumun sağlanması amacıyla yönelik uygulamaları özellikle geçiş ekonomilerinin karşı karşıya kaldığı sorunların çözümüne odaklanmakta ayrıca diğer ülkelerin piyasa işleyişinde ortaya çıkan sorunların da çözümüne katkıda bulunmaktadır. Ülkelere tek düzen ve liberal bir ekonomik sistemi dayattığı yönünde eleştiriler bulunmakla birlikte IMF'nin yapısal uyum programları; para politikası, sosyal güvenlik reformları, özelleştirme, maliye politikaları başlıklarından oluşmaktadır. Özellikle para politikasına ve finansal piyasalara yönelik olarak; kur rejimleri, faiz oranları, kredi hacmi ve dağılımına ilişkin esaslara ek olarak finansal yapılanma, bankacılık sistemleri, kontrol ve denetim gibi yapısal uyumu hedefleyen düzenlemeler içermektedir.

Piyasa ekonomilerinin ağırlık kazandığı son dönemler açısından, ülkelerin işleyiş yapısına göre benzer ekonomik şartlar ve ekonomik çevrelere sahip oldukları ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla IMF programlarının sürdürüldüğü her bir ekonomik ortam; baskı grupları, kurumlar ve iktidarlar olmak üzere üç önemli yapısal unsurdan oluşmakta ve bu unsurlara ilişkin sorunların varlığına göre de IMF programları şekillenmektedir (Arpac-Bird, 2009: 13).



**Şekil 1.** IMF Programlarının Belirleyici Faktörleri

İlk olarak politik etkilere fazlasıyla açık çıkar ve baskı gruplarının varlığı, uygulanan programlara ve reformlara karşı güçlü bir lobi oluşturmaktadır. Siyasi partilerin sahip oldukları bu güç, gerekli reformların sürekli olarak ertelenmesine sebep olmaktadır. İkinci olarak, kurumsal yapının zayıflığı yine politik etkileri güçlendirmekte, ekonominin kurumsal işleyişini bozmaktadır. Son olarak ise; ekonomik reform programlarının siyasi partiler tarafından sahiplenilmesi özellikle koalisyon yapılarında mümkün olmamakta, politik uyum ve liderlik zayıf kalmaktadır. Hükümetler tarafından sahiplenilmeyen bir istikrar programının toplumsal kabul edilebilirliği tartışmalı bir hale gelmekte ve özellikle IMF programlarının tamamlanması ve başarıya ulaşması söz konusu olmamaktadır. Dolayısıyla IMF programlarının geneli açısından, Şekil 1'de tanımlanan belirleyiciler önem kazanmaktadır.

Uygulanan istikrar programları üzerinde iç faktörlerin etkinliği diğer faktörlere oranla oldukça yüksektir. Özellikle baskı grupları, hükümet sahipliği, kamuoyu sahipliği, kurumsal yapının zayıflığı, politik uyum ve istikrar, politik liderlik olarak önem sırasına göre ifade edilen unsurlar, iç faktörleri oluşturmaktadır. IMF ile ilişkili faktörler ise; benimsenen yaklaşım, kredi hacmi ve programın teknik dizaynı olarak sıralanmaktadır.

İstikrar programlarının başlangıcında ekonominin sahip olduğu makro göstergelerin seyri ve yaşanan krizler etkili olurken, uluslararası ekonominin içerisinde bulunduğu ortam, uluslararası destek ve örneğin Türkiye için Avrupa Birliği kriterleri belirleyici faktörler olarak tanımlanmaktadır (Uysal, 2004: 99).

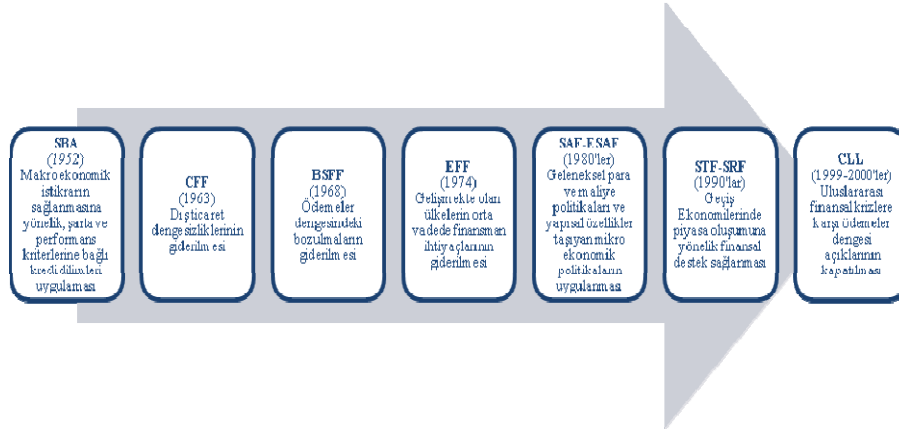
### 1.2.2. IMF Programlarının Fonksiyonel Dönüşüm Süreci

IMF istikrar programlarının benimsemiş olduğu amaçların tarihsel süreç ve ekonomik ortama bağlı olarak bazı değişikliklere uğraması kaçınılmazdır. Aksi takdirde ekonomilerin içerisinde bulunduğu süreci kavrayabilmesi dolayısıyla esnek ve dinamik olabilmesi mümkün gözükmemektedir. Kuruluşundan itibaren IMF'nin temel politik yaklaşımlarında köklü değişiklikler olmamakla birlikte ekonomik konjonktürün gerektirdiği dönüşümleri gerçekleştirilmesi, IMF'nin varlığının ve etkinliğinin bir ölçüsü olarak değerlendirilmektedir. Özellikle küresel ekonomide ortaya çıkan dinamik süreci okuyamayan bir kurumsal yapının önemli eleştirilerle karşı karşıya kalması kaçınılmazdır.

IMF'nin organizasyon yapısına ilişkin süregelen tartışmalar genelde oylama sistemleri, kota ve yönetim kurulu işleyiş yapısı üzerinde yoğunlaşsa bile politika değişikliklerinin gözlenebilmesi açısından en önemli işaret, IMF programlarının temelini oluşturan borç verme ve kredi penceresine ilişkin uygulamalardır.

Genel olarak IMF kredi kullanım mekanizmaları ise; stand-by düzenlemeleri (SBA) ve genişletilmiş fon kolaylığı düzenlemesi (EFF) olmak üzere iki farklı şekilde işletilmektedir (Eğilmez-Kumcu, 2008: 77 ve 79). Genişletilmiş fon kolaylığı, düşük gelir seviyesindeki ülkeler için düzenlense de, IMF yoksul ülkeler için sübvans edilmiş faiz oranlarıyla orta ve uzun vadeli krediler sağlama amacına yönelik olarak, 1986'da yapısal uyum kolaylığı (SAF) kredi programlarına yönelmiştir. 1987'de ise; güçlendirilmiş yapısal uyum kolaylığı (ESAF) düzenlemesini başlatarak, ödemeler bilançosu sorunlarıyla karşılaşan düşük gelirli ülkelere finansal destek sağlamayı hedeflemiştir. Kasım 1999'da ise ESAF programının yerini yoksulluğu azaltma ve büyüme hesabı (PRGF) almıştır (Altıntaş-Öz, 2008: 75). 1950'li yılların başlarından itibaren IMF kredi mekanizmaları stand-by anlaşmaları yoluyla işletilirken, 1990'lı yılların sonlarından itibaren genel olarak 6 farklı uygulamayla IMF kaynaklarından ödünç kullanılması mümkün olabilmektedir (Bird-Rowlands, 2007: 282).

Ödemeler bilançosu dengesi, cari açığın azaltılması, yapısal uyumun gerçekleştirilmesi, enflasyonla mücadele, finansal istikrarın sağlanması gibi amaçlara odaklanan, genel nitelikli kredi programlarının dışında IMF'nin özel durumlara, örneğin petrol şokları sonrası ya da geçiş ekonomilerine özgü yapısal sorunların çözümüne yönelik programlar da uyguladığı, Şekil 2'den izlenebilmektedir.



**Şekil 2.** IMF Programlarının Dönemsel Değişimi

En yaygın kullanılan kredi penceresi olan geleneksel stand-by (SBA) düzenlemesine ek olarak, Genişletilmiş Fon Kolaylığı (Extended Fund Facility EFF) ve Yoksulluğu Azaltma ve Büyüme Hesabı (Poverty Reduction and Growth PGRF) uygulamaları dikkat çekmektedir. 1963'de Compensatory Financing Facility (CFF) dış ticaret dengesizliklerinin giderilmesine yönelik bir program olarak dikkat çekerken, 1968 tarihli Buffer Stock Financing Facility (BSFF) ödemeler dengesindeki bozulmaların olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasına yönelik bir amaç taşımaktadır.

1974 yılında petrol şoklarından kaynaklanan ve gelişmekte olan ülkelerin orta vadeli finansman ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik bir amaç taşıyan EFF, geleneksel para ve maliye politikalarına ilave olarak yapısal özellikler ve mikro politikalar içeren Structural Adjustment Facility (SAF) ve genişletilmiş ESAF programları, IMF açısından belirleyicilik taşımaktadır.

1990'lı yıllarda geçiş ekonomilerine yönelik piyasa oluşumunun sağlanmasına yönelik finansal destekler içeren Systemic Transformation Facility (STF) ve Supplemental Reserve Facility (SRF) gibi uygulamalar da, IMF'nin konjonktürel yaklaşımlarına örnek oluşturması açısından anlam taşımaktadır. Özellikle uluslararası finansal krizler nedeniyle oluşan ödeme-

ler dengesi açıklarının kapatılmasına ve güçlü ekonomi politikalarıyla finansal krizlere karşı erken uyarı sistemlerinin ve ön savunma hatlarının oluşturulması amacıyla yönelik Contingent Credit Lines (CLL) 2000’li yıllarda IMF organizasyon yapısı ve organizasyon kültürünün anlaşılabilirliği açısından fazlasıyla anlamlıdır.

**Tablo 3.** Program Türlerine Göre IMF Kredi Anlaşmaları  
(1997-2006)

Yıl	Stand-by Kısa vadeli ödemeler dengesini sağlamaya yönelik 1-2 yıllık	EFF Uzun vadeli yapısal sorunlara yönelik 3 yıllık	ESAF/PRGF Düşük gelirli ülkelere yönelik 3 yıldan uzun vadeli	Toplam (Adet)
1997	14	11	35	60
1998	14	13	33	60
1999	9	12	35	56
2000	16	11	31	58
2001	17	8	37	62
2002	13	4	35	52
2003	15	3	36	54
2004	11	2	36	49
2005	10	2	31	43
2006	10	1	27	38

**Kaynak:** Joseph P. Joyce, Todd Sandler, “IMF retrospect and prospective: A public goods viewpoint”, *The Review of International Organisations*, No: 3, 2008, s. 223.

CLL kredi penceresi; IMF politikalarının ülke ekonomilerinin özelliklerine göre farklı arz etmesi, benimsenen yaklaşım ve yorumlamalara göre değişik özellikler taşıması ve en önemlisi dünya ekonomisinin gerektirdiği yeni uygulamaların IMF tarafından öngörülerek uygulamaya sokulmasının mümkün olabileceğini göstermektedir (Bird-Rowlands, 2007: 282).

Ancak erken uyarı sistemlerinin, uygulama sürecinde bazı yan etkiler ortaya çıkarması mümkün olabilmektedir. IMF’nin bir ülkede ortaya çıkan

finansal krize ilişkin gelişmeleri ve verileri kamuoyuna aktarması; küresel ölçekte bütün piyasalarda panik havasının oluşumuna zemin hazırlayacak, hükümetlerin gizli ve sert ekonomi politikası uygulamalarına sebebiyet verecek ve son olarak IMF, piyasa bileşenleri üzerinde doğrudan etkide bulunarak, haksız rekabet uygulamalarını tetikleyecektir (Dieter, 2004: 114).

Başlığı ve içeriği ne olursa olsun son dönemlerde IMF eşliğinde uygulanan ekonomik programların fazlasıyla yaygınlaştığı ortadadır. 1976' da üye ülkelerin sadece yüzde 5'i istikrar programları yürütürken, bu oran 1985'de yüzde 29'a, 2004'de ise yüzde 59'a ulaşmıştır. Ancak bu genişlemeye paralel olarak, hedeflenen ekonomik sonuçların elde edilmesi açısından IMF politikalarının etkinliği daha fazla tartışılır hale gelmektedir (Atayan-Conway, 2006: 99).

Benimsenen amaca göre değişmekle birlikte, IMF programlarının başarı kriterleri; (a) vergi oranlarının artırılması ve harcamaların azaltılmasına yönelik sıkı mali politika, (b) faiz oranlarının artırılması ve kredi hacminin sınırlandırılmasını içeren para politikası, (c) özelleştirme ve sosyal güvenlik reformlarını kapsayan devalüasyonlarla birleştirilmiş yapısal reformlar olarak sıralanmakta, tamamen teknik olarak nitelendirilen program kriterlerinin iç ve dış politik gelişmelerden etkilenmesi ise fazlasıyla mümkün görünmektedir. Dolayısıyla IMF istikrar programlarının başarısızlığa uğraması açısından "yanlış uygulamaların IMF'nin kendisinden mi yoksa iç veya dış politik yaklaşımlardan mı?" kaynaklandığı tartışmaya açıktır (Vreeland, 2006: 361).

### **1.3. IMF'nin Kurumsal Nitelikleri**

#### **1.3.1. Organizasyon Yapısı ve Karar Süreci**

Esas olarak IMF; üye ülkelerin ödemeler dengesi açıklarının finanse edilmesi amacıyla yönelik uluslararası para politikası kurumu olarak şekillendirilmiş bir yapıya sahiptir. Temel amaç; ülkelerin ekonomik rejimlerini ve politikalarını düzenlemekten ziyade dış ticaret uygulamalarındaki sınırlamaların ve küresel etkili devalüasyonların önlenmesidir. Bu yaklaşım, serbest ticaret ve sermaye hareketlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik amaçlarla paralellik taşımaktadır. Ancak geçiş ekonomilerinin yapısal özellikleri, IMF kredilerinin artan maliyetleri, gelişmekte olan ülkelerde giderek yükselen IMF güvensizliği ve finansal kriz gibi unsurlar, benimsenen amaçlarla gerçekleştirilen uygulamalar arasında önemli bir çelişkiyi ortaya çıkarmaktadır (Mayer G.O., 2000: 54).



Kuruluşundan itibaren IMF'nin organizasyon yapısı; ekonomik ve politik göstergelerden hareket eden siyasi ağırlıklı bir yönetim anlayışından soyutlandırılarak, teknik ve teknokrat ağırlıklı bir işleyişi esas almaktadır. Geçen süre içerisinde IMF'nin organizasyon kültürü olarak nitelendirilebilecek fonksiyon ve misyonlar oluşmaktadır. IMF'nin belirli konularda sergilediği yaklaşımlar, Fon'un modern bürokrasi kültürü ve teknokratlarının yorumlarıyla şekillenmektedir. Dolayısıyla yaşanan dönüşüm ya da politika değişiklikleri, IMF organizasyon kültürü ile IMF kadrolarının yeniden yorumlama yaklaşımlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada kredi müzakereleri, program izleme süreçleri, program dizaynı ve iletişim gibi IMF fonksiyonlarının gerçekleştirilmesinde bürokratik kadroların anahtar bir role sahip oldukları ve küresel politikaları şekillendirdikleri görülmektedir (Mamani, 2007: 41).

Biçimsel olarak IMF'nin en üst düzey karar verici organı, 185 üye ülkenin temsilcilerinden oluşan Governörler Kurulu'dur. Uygulamada ise bu yönetilmesi zor geniş kurulun yerine 24 temsilciden oluşan ve International Monetary and Financial Committee (IMFC) olarak adlandırılan geçici komite, IMF'nin fonksiyonlarını gerçekleştirmektedir. Yılda iki kez toplanan IMFC, özellikle sorunların çözümünde ve spesifik konularda Executive Board (EB)'a (Yürütme Kurulu) bağlı olarak çalışmaktadır (IMF, 2008: 78). En önemli organlardan birisi olan Kalkınma Komitesi ise; az gelişmiş ülkelere reel kaynak transferi ile ilgili çalışan ve Dünya Bankası ile Governörler Kurulu temsilcilerinden oluşan "Kalkınma Komitesi"dir (Seyidoğlu, 1988: 630).

Gerçekte ise IMFC ve Governörler Kurulu'nun ardındaki esas güç; sayıca küçük, güçlü, çevik ve IMF'nin önemli ortakları olarak nitelendirilen G7 ülkeleri<sup>3</sup> finans bakanlarının oluşturduğu bir yapıdır. EB oylamalarında her bir üye ülkenin ağırlığı asimetrik olarak tanımlanmakta ve ülkelerin kotaları ölçüsünde yansıtılmaktadır. ABD yüzde 17,14, Japonya yüzde 6,15, Almanya yüzde 6,01, Fransa yüzde 4,96, İngiltere aynı şekilde yüzde 4,96, İtalya yüzde 3,2, ve Kanada yüzde 2,95 olmak üzere toplam oy oranları içerisinde G7 ülkelerinin ağırlığı yüzde 45,43'e ulaşmaktadır. Kararların onaylanmasında, kredi işlemlerine ilişkin olanlar basit çoğunluğu gerektirirken; EB'un diğer kararları, G7 ülkelerinin veto ayrıcalığı ve yüzde 70 çoğunlukla onaylanmaktadır. Kota artırımlarına yönelik kararlar ise; sadece ABD'nin

<sup>3</sup> G7 ülkeleri tanımlaması; ABD, Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere, Kanada'dan oluşmakta; ilk üç ülke G3, ilk beş ülke ise G5 olarak nitelendirilmektedir.

veto yetkisiyle birlikte süper çoğunluk olarak adlandırılan yüzde 85 çoğunluk oyu gerektirmektedir (Fratiani-Pattison, 2005: 281).

Thacker (1999), ABD'nin toplam oyların yaklaşık yüzde 17'si ile yüzde 85 çoğunluk gerektiren IMF kararları üzerinde sürekli olarak etkin bir rol oynadığını ileri sürmektedir. Stone (2002-2004) ise; IMF politikalarına uymayan ülkelerin ABD hükümetleri tarafından özellikle dış yardım politikalarıyla zorlandığını iddia etmektedir. Barra-Lee (2005), Vreeland (2005), Oatley-Yackee (2004), Dreher-Jensen (2007), Copelovitch (2005) gibi yakın dönem araştırmalarına göre; ABD ve G7 ülkeleriyle daha sıkı ve yakın ilişkileri bulunan gelişmekte olan ülkelerin, IMF kaynaklarından daha fazla faydalandıkları iddiası ön plana çıkmaktadır (Dreher-Marchesi-Vreeland, 2008: 147).

Gerek oylama sisteminin esasları gerekse kota uygulamaları IMF'nin kurumsal anlamda kontrolünün G7 ülkelerinin oluşturduğu sayıca küçük bir grup tarafından gerçekleştirildiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu etkili grup, üye ülkeler için yönetim standartlarını belirlemekte, üst düzey regülasyon esaslarını oluşturmakta ve çok geniş finansal kaynakları kontrol edebilmektedir. Ancak bu etkinlik, IMF açısından izleme maliyetleri, personel giderleri ve idari giderlere ek olarak bir dizi kurumsal maliyetin oluşmasına sebebiyet vermektedir. Uluslararası mali kuruluşlarla karşılaştırıldığında, makro sorunların çözümüne yönelik IMF'nin kurumsal maliyetlerinin, baskı gruplarının heterojenliği ve organizasyon zayıflıkları nedeniyle daha düşük olmasına rağmen -yapısı gereği- etkisi büyük olmaktadır. Öncelikle IMF ülkeler arasında küçük-büyük, zengin-fakir, önemli-önemsiz gibi başlıklar altında farklılaştırma uygulamakta, bu ayrım ise; dış politika ve dış yardımları düzenleyen uluslararası kuruluşlar üzerinde etkili olan büyük ortaklar (G7) tarafından yürütülmektedir. Diğer taraftan, IMF'nin bütün kurumsal misyonu, eğilimleri, yaklaşımları ve yorumları, yönetim anlayışı, dolayısıyla kurumsal kültürü, yine önemli ortaklar tarafından belirlenmektedir (Fratiani-Pattison, 2005: 291).

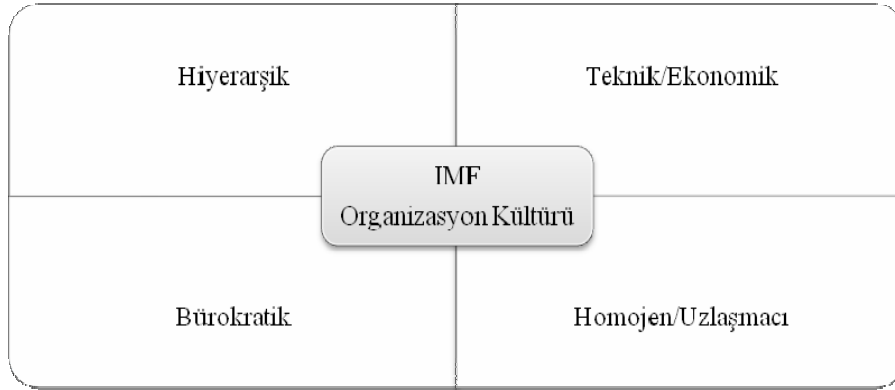
IMF idari mekanizmalarında "kota" olarak ifade edilen ülkelerin göreceli ağırlıkları önemli bir rol oynamaktadır. Üyelerin IMF'yle yapacakları mali işlemler ve Fon'un yönetimine katılmadaki ağırlıkları "kota"larına bağlıdır. Üyelik katkısı, oy verme ağırlığı ve IMF'den sağlanacak kredi miktarı da ülke kotalarına göre belirlenmektedir (Ay-Erdoğan-Uysal, 2007: 581). Ülkelerin ticari ortaklık ve parasal rezervlerine göre belirlenen ekonomik güçleriyle orantılı kotalar; IMF politikalarının oluşturulması açısından önemli bir tartışma konularından birisidir. Ülkelerin ekonomik büyüklüklerinin değişmesine rağmen, IMF yönetimindeki göreceli ağırlıkları değişme-

mekte veya kotaları başlangıçta hesaplanan şekliyle kullanılmaktadır. Bu durum Çin, Meksika, Güney Kore, Türkiye gibi ekonomiler açısından kota uygulamaları noktasında sorun oluşturmaktadır. Örneğin Çin dünya ekonomisinin yüzde 15'i ölçeğinde gelir akımlarına ulaştığı halde, IMF karar mekanizmalarında sadece yüzde 2,9 ağırlığa sahip görünmektedir<sup>4</sup>. Benzer ilişkiler, IMF için reform gerekçelerinden birisi olarak nitelendirilmektedir (Hefeker, 2006: 238).

### 1.3.2. Organizasyon Kültürü

Son dönemlerde IMF'nin meşruluğuna ya da yasal statüsüne ilişkin eleştiriler, büyük ölçüde organizasyon kültürü ve bürokratik yapıyla ilişkili görünmektedir. Özellikle küresel ölçekli finansal krizlerin anlaşılabilmesi, öngörülebilmesi ve ekonomilerin önceden uyarılabilmesi açısından IMF uzmanlarının bilgi ve dikkat eksikliği nedeniyle yanlışlıklar yapıldığına yönelik artan şiddette eleştiriler söz konusudur.

Küresel Kriz sürecinde IMF'ye yönelik eleştirilerin dolayısıyla politika yanlışlarının bürokratik kadrolar ve organizasyon kültürü ile yakından ilişkili olduğu net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. IMF'nin mevcut organizasyon kültürünün; hiyerarşik, teknokratik, şekilci ve uzlaşmacı yapısı dikkate alındığında; yeni yaklaşım ve açılımların eksikliği, reform önerilerinin yetersizliği, bilgi birikiminin zayıflığı, eleştirel sorgulamaların azlığı büyük ölçüde anlaşılabilir (Momani, 2007: 42).



**Şekil 3.** IMF Organizasyon Kültürünün Ana Unsurları

<sup>4</sup> Türkiye'nin IMF kotası 2006 IMF Singapur Toplantısı'nın ardından artırılarak yüzde 0,46'dan yüzde 0,55'e yükseltilmiştir.

Küresel Kriz ve sonrası dönemde IMF’de yaşanacak dönüşümün organizasyon kültürü açısından iki farklı çözümü mümkün olmaktadır. İlk olarak teknik kadroların oluşturulmasında dört esas üzerine oluşturulan organizasyon kültürünün gevşetilmesi ve ikinci olarak ise IMF ile program yürüten ya da kredi kullanan üyeler arasında ilişki ve iletişimin geliştirilmesi gerekmektedir (Momani, 2007: 42).

IMF organizasyon kültürü Drazen (2002), Martin (2006) ve Momani (2005) tarafından ifade edilen şekliyle “teknokratik” bir yapısal özellik arz etmektedir. Bu nitelendirme; IMF teknokratlarının kullandığı ekonometrik, rasyonel, bilimsel ve apolitik makro ekonomik modellemelerden kaynaklanmaktadır. Bu yapısal özelliğe ek olarak; hiyerarşik, bürokratik, homojen/uzlaşmacı ve ekonomik unsurlar IMF organizasyon kültürünün ayrılmaz parçaları olarak tanımlanmaktadır (Momani, 2007: 43).

Independent Evaluations Office (IEO) tarafından 2006 yılında IMF’nin organizasyon yapısına yönelik olarak gerçekleştirilen anketin en dikkat çekici sonucu; katı bir hiyerarşik yapının var olduğunu ortaya koymasındır. Tablo 4’den de açık olarak izlenebilen bu hiyerarşik oluşum, IMF politikalarını, üye ülkelerle ilişkilerini ve yürütülen istikrar programlarının başarısını olumsuz olarak etkilemektedir (Momani, 2007: 43).

**Tablo 4.** IMF Organizasyon Kültürünü Oluşturan Unsuların Dağılımı (Yüzde)

Organizasyon Kültürü	Anket Geneli (621 kişi)	Alt Düzey IMF Personeli (234 kişi)	Üst Düzey IMF Personeli (164 kişi)
Hiyeraraşik	87,9	90,4	87,7
Teknik/Ekonomik	74,9	76,1	75
Bürokratik	74,2	78,7	66,3
Homojen/Uzlaşmacı	60,5	62,1	66,3
Gizlilik (Kapalı Yapı)	35,5	40,8	27,3
Bireyselci	22,9	26,5	19,6
Apolitik	21,6	18	23
Parasal	9,8	9,6	7,6

**Kaynak:** Bessma Momani, “IMF Staff: Missing Link in Fund Reform Proposals”, *The Review of International Organisation*, Vol: 1, No: 2, June 2007, s. 44.

Diğer taraftan ekonomik analizlerin ders kitabı içeriklerine bağlı kalması; ülkelere özgü politik gerçeklerden uzak standart programların, hükümetlere aşırı güven ve fazlaca iyimser yaklaşımlarla sunulması; IMF politikalarını etkisizleştirmektedir. Bürokratik olarak bütün ülkelerin aynı göstergelerden hareketle ölçülmesi, sıralanması, derecelendirilmesi ve müzakere sürecinde aynı işlemlerin gerçekleştirilmesi de değişimin gerekliliğini ortaya koymaktadır. Organizasyon kültürünün yenilenebilmesi için; IMF teknokratlarının daha geniş bir yelpazeden ve daha gevşek bir hiyerarşik örgütlenmeye seçilmesi, ekonomik eğitim ve seminer programlarının farklı bakış açılarını içerecek şekilde geliştirilmesi, uzmanların eleştirel düşünceleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, teorik bilgi birikiminin zenginleştirilmesi önem taşımaktadır. Ancak daha da önemlisi üyelerle yürütülen istikrar programlarında doğru iletişim ve öneri kanallarının oluşturulması gerekliliğidir (Momanı, 2007: 53).

## **2. IMF Tartışmaları ve Gerekli Reformlar**

### **2.1. IMF Tartışmalarının Ana Konuları**

#### **2.1.1. Tartışmalarının Teorik Çerçevesi**

IMF reform programlarının ekonomik kalkınma üzerinde yanlış bir takım gelişmelere yol açtığına ilişkin genel bir düşünce ortaya çıkmaktadır. Vreeland'a göre; bazı revizyonlar gerekli olmakla birlikte, IMF programlarında olumsuz sonuçlara sebebiyet verecek bir eksiklik görülmemektedir. Stiglitz (2000); katı IMF politikalarının pek çok ülkede ekonomik krizlerin derinleşmesine yol açtığını ileri sürerken, politik şartların görmezden gelindiğini ve ekonomik krizlerin başlangıcında IMF kredilerinin yanlış kullanılmasının önemli bir etken olduğu görüşünü benimsemektedir. IMF programlarının çeşitli nedenlerden dolayı çözümü zor problemler ortaya çıkardığı görülmektedir. Öncelikle son dönemlere kadar IMF anlaşmaları gizli tutulması, yürürlüğe girmese bile detaylarının açık bir şekilde bilinmemesi sorun oluşturmaktadır. İkinci olarak, programa ilişkin bilgilere ulaşılabilsede uygulamaya yönelik ölçüm ve tanımlamalar açık ve net bir şekilde anlaşılammamaktadır (Vreeland, 2006: 360).

Özellikle genişletici politikaları esas alması durumunda IMF programlarının; bütçe açıklarını arttırıcı yönde teşvik edici olduğu ve ekonomik krizleri derinleştirdiği ileri sürülebilmektedir. Bu noktada IMF programlarının

bir politik yaklaşım değişikliği gerektirdiği ancak hükümetlerin sadece seçilmiş reformları ve kısmî reformları yürürlüğe soktukları da dikkate alınmalıdır. Bu tür bir uygulamanın istihdam (işgücü) ve gelir dağılımı (yoksulluk) üzerinde ekonomik krizlerin etkilerini ağırlaştırdığı ortadadır (Vreeland, 2006: 362).

1992-1998 arasında 170 IMF programı verisine bağlı olarak iç politik faktörlerin etkisini ölçmeye yönelik (2001) tarihli çalışmada Ivanova; yasama ve yürütme organı üzerinde tek ve güçlü bir baskı grubunun varlığı halinde istikrar programı üzerinde uzlaşmanın zorlaştığını ileri sürmektedir. Bunun tersine yasama ve yürütme organlarında etkin olan benzer nitelikli siyasi partiler arasında yüksek derecede bir uyum olması, programa yönelik uzlaşmayı kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla politik istikrarsızlıklar uzlaşmayı zorlaştıran önemli bir faktör olmakta, etkin bir bürokrasi ise bu noktada politik etkenlerin rolünü azaltan bir faktör olarak nitelendirilmektedir (Vreeland, 2006: 368).

İstikrar programlarının incelenmesine yönelik yakın dönem çalışmaları, programların uygulanması ya da başarısı açısından, kısa dönem makro ekonomik sonuçların etkilerinden bağımsız olduğunu ortaya koymaktadır. Nsouli (2004), iyi uygulanmış istikrar programının; düşük enflasyon, başlangıçta zayıf ama sonra güçlenen ödemeler dengesi ve mali kaynaklarla ilişkili olduğunu, ancak ekonomik büyüme üzerinde ise istatistiksel olarak önemli bir etkisinin olmadığını ileri sürmektedir. Chen ve Thomas (2003) ise; istikrar programlarının hızlı enflasyon ve geniş bütçe açıklarıyla ilişkili olarak kesintiye uğradığını ya da yürürlükten kaldırıldığını, tamamlanması halinde ise ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etkisinin olabileceğini ifade etmektedirler. Ancak bu olumlu etkilerin programın tamamlanmasından üç yıl sonrasına kadar gözlenemeyeceğini de ortaya koymaktadırlar (Bird, 2008: 45).

Dreher (2005)'de; IMF programlarının parasal ve mali politikalar üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğunu ifade etmekte, istikrar programlarının üzerinde etkili olan önemli istatistikleri; kişi başına GSYH, kısa vadeli borçların GSYH'ya oranı ve kamu harcamalarının GSYH'ya oranı olmak üzere üç başlıkta tanımlamaktadır. 1975-1998 dönemini ve 104 ülkede uygulanmış istikrar programlarını esas alan araştırmasında; politik-ekonomik çevre ve program başarısının, iktidar partisinin politik yaklaşımı, otonom bölgelerin var olup olmaması, politik liderlik gücü, politik uyum derecesi ve diğer politik değişkenler tarafından belirlendiğini öne sürmektedir (Bird, 2008: 47). Dreher (2006)'e göre; IMF programlarının ekonomik kalkınma üzerinde ise

negatif bir etki ortaya koyduğu ancak içinde bulunulan şartlara göre yeniden düzenlenmesi halinde negatif etkilerin hafifleyebileceği ifade edilmektedir. Bu sonuç; IMF programlarına yüksek derecede uyum sağlayan ülkeler açısından bile ekonomik gelişmenin olumlu bir seyir izlemeyeceğini göstermekte ve IMF programlarının değişen şartlara göre daha uygun tasarlanmasının gerekli olduğunu ortaya koymaktadır (Vreeland, 2006: 369).

Vaubel (1983) “moral hazard” hipotezi çerçevesinde; IMF kredi ve sübvansiyon uygulamalarının ekonomik şoklara karşı bir gelir sigortasına dönüştüğünü ve bu tür bir güvencenin ise ekonomik krizlerin yol açacağı hasarlara karşı alınması gereken önlemlerin titizlikle uygulanmamasına sebebiyet verdiğini ileri sürmektedir<sup>5</sup>. IMF kredilerinin psikolojik etkileri, doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanmakta; borç alan ülke ya da hükümetler açısından ortaya çıkan olumsuzluklar doğrudan veya dolaysız etki olarak nitelendirilmektedir. Dolaylı etki ise; borç veren kreditor ülkelerin davranış kalıpları ya da karşı karşıya kaldıkları etkilerdir (Dreher-Vaubel, 2004: 6).

IMF kredi ve sübvansiyonlarının, kredi kullanan ülke açısından parasal bir genişlemeye ve bütçe açıklarına yol açması en önemli moral etki ya da tehlikelerden birisi olarak ifade edilmekte, dolayısıyla IMF'nin öncelikle bu noktada bir reforma gereksinim duyduğu ortaya çıkmaktadır. Diğer bir moral etki olarak ise; IMF'den ödünç almanın fırsat maliyetlerinin artması olarak vurgulanmakta, bu noktada ise IFIAC'ın (International Financial Institutions Advisory Commission) 1999'da IMF'ye “ilk borç veren merci” fonksiyonu yerine, “son borç veren merci” (LOLR) konumunu yenilemesi tavsiyesi anlam kazanmaktadır. Yine Dreher ve Vaubel'e göre (2004); üye ülkelerin kullanabilecekleri kaynakların katı kurullarla sınırlandırılması da, ortaya çıkabilecek doğrudan ya da dolaylı moral etkileri azaltabilecek bir reform olarak görülmektedir (Dreher-Vaubel, 2004: 16).

Mecagni (1999) ve Killick (1995); istikrar programlarının zayıf ya da başarısız olmasına yol açan faktörleri, dış finansman kaynaklarında istikrarsızlıklar ve ihracatta ani düşüşler olarak tanımlamaktadır. İdari yapılanma ve yönetim şekilleri açısından ise istikrar programlarının bütünüyle tamamlan-

<sup>5</sup> “Ahlâki tehlike” teriminin orjini sigorta endüstrisidir. İlk başlarda (1980'ler) yangın sigortası yapan sigortacılar, mülk sahiplerinin, özellikle kayıplara karşı bütünüyle sigortalandıklarında, imha edici yangınlar çıkartmak konusunda ilginç bir eğilim içerisine girdiklerini fark etmişlerdir. Daha sonra bu terim, işlerin kötü gitmesi halinde bedeli ödeyecek olan bir başkası ise, riski alacak kişinin, alacağı riskin ne kadar olacağına karar vermesi gereken her durum için kullanılmaya başlanmıştır (Krugman, 2003: 69).

ması ve başarı sağlanması noktasında da farklı yaklaşımlar söz konusu olmaktadır. Thomas (2002), otokratik yönetimlerin daha iyi program uygulama sonuçlarına sahip olduğunu ileri sürerken, Joyce (2006) demokratik ve açık politik rejimlerin daha başarılı uygulamalar gerçekleştirdiğini iddia etmektedir. Joyce'a göre; açık ekonomiler istikrar programlarını uygulama ve tamamlama noktasında daha istekli ve IMF'nin ekonomik yaklaşımlarının anlaşılmasında daha yetenekli görünmektedirler (Bird, 2008: 47).

Atoyan ve Conway (2006) açısından önem taşıyan nokta, istikrar programlarının etkilerinin sadece ilk yıl ya da ilk dönemle sınırlı olmadığıdır. İstikrar programlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin ölçülmesi açısından birden fazla dönemin (t, t+1, t+2, t+3 ) esas alınması öngörülmektedir. Bu varsayımla birlikte IMF programlarının incelenen zaman aralığı geniş tutulduğunda, reel büyüme oranları üzerinde gecikmeli de olsa gittikçe artan pozitif bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. (Atoyan-Conway, 2006: 101).

İstikrar programlarının başarı ölçümlerinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak Mercer-Blackman ve Unigovskaya (2000); “yapısal ölçütler” ve “miktarsal gerçekleştirmeler” olmak üzere iki farklı gösterge tanımlamaktadırlar. Her iki endeks farklı türde bileşenler içermekte ve IMF Monitoring Fund Arrangements (MONA) veri tabanını kullanmaktadır (Vreeland, 2006: 367). “Yapısal Ölçütler Endeksi”; ticaret/kambiyo sistemi, fiyatlandırma ve piyasa işleyişi, kamu yatırımları, vergi/harcama reformu, finansal sektör, özelleştirme ve diğerleri olmak üzere yedi farklı gösterge içermektedir. “Miktarsal Gerçekleştirmeler Endeksi” ise; farklı sayıda ekonomi politikaları boyutunda, mali denge gibi sayısal hedeflerden oluşmaktadır. İstikrar programlarının ölçümüne yönelik bu yaklaşım; 1989'dan 1997'ye Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan bir dizi örnek üzerinde durmakta ve yaşanan bazı yapısal sorunları ve bu sorunların farklı ülkelere göre farklı şiddete sahip olduğunu ileri sürmektedir.

Örneğin Bulgaristan “fiyatlandırma ve piyasa işleyişi”nde yapısal sorunlarla karşı karşıya kalırken, Letonya “vergi/harcama reformu” kategorisinde, IMF programı süresince sorun yaşamıştır. Her iki örnekte de sadece kısmî başarı sağlanmış ve her iki ülke “yapısal ölçütler” endeksinde yüzde 50'lik bir puan elde etmişlerdir. Benzer puanlar farklı yapısal şartlar ve özellikler taşıyan ülkeler açısından da gözlenmektedir. Gürcistan ve Kırgızistan IMF uygulamalarında “yapısal ölçütler” endeksinde göre yüzde 79 başarı oranına sahipken, Gürcistan 22, Kırgızistan 35 farklı yapısal sorunla karşı



karşıya kalmıştır. Kırgızistan “ticaret/kambiyo sistemi” kategorisinde sorun yaşarken, bu alanda sorun yaşamayan Gürcistan ise; Kırgızistan için sorun oluşturmayan “fiyatlandırma ve piyasa işleyişi” açısından problemler yaşamaktadır (Vreeland, 2006: 367). Dolayısıyla IMF programlarının yapısal unsurlara yönelik yaklaşımlarının ülkelerin özelliklerine göre şekillendirilmesi önemli bir reform unsuru olarak ortaya çıkmaktadır.

Khan (1990), Conway (1994), Przeworski ve Vreeland (2000), Vreeland (2003); IMF programlarının kısa dönemde ekonomik büyümeyi dikkat çekici bir şekilde azalttığı sonucunu ortaya koyarken, Dicks-Mireaux (2000) istikrar programlarının ekonomik büyüme üzerinde güçlü bir pozitif etkiye sahip olduğunu ileri sürmektedirler. Diğer taraftan Hardoy (2003) ve Hutchison (2004) ise; farklı bir eşleştirme tekniği kullanarak, IMF programlarının ekonomik büyüme üzerinde önemli bir etkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşmaktadırlar.

Bu noktada IMF programlarının makro ekonomik sonuçlarına yönelik farklı açıklamaların üç önemli sebebi söz konusudur (Atoyian-Conway, 2006: 100). Öncelikle IMF programları farklı zaman dilimlerinde ağırlık kazanmakta dolayısıyla 1970’lerin programlarıyla 1990’lı yılların uygulamaları, ekonomik gelişme üzerinde farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. İkinci olarak; IMF programlarının stand-by anlaşmalarının etkileriyle, yapısal reform programlarının makro ekonomik etkilerinin farklı olması mümkün görünmektedir. Üçüncü olarak ise; farklı ekonometrik tekniklerin farklı sonuçlara ulaşılmasına sebebiyet vermesi, teorik çerçevede IMF tartışmalarının ortak bir görüş (konsensus) oluşturmaktan uzak kalmasına yol açmaktadır.

### 2.1.2. IMF Programlarında Şartlılık İlkesi (Conditionality)

En basit ifadeyle IMF; kreditor ülkeler tarafından oluşturulan finansal kaynakların gereksinim duyan ülkelere kullandırılmasını sağlayan bir organizasyon olarak ifade edilebilmektedir. Organizasyonun temel amacı ise borç veren ve borç alan ülkelerin ekonomik refah seviyelerini ve gelişmişlik derecelerini yükseltmektir. Bu işleyiş çerçevesinde IMF kredileri şartlılık esasına dayanmakta, ülkelerin ekonomik istikrarsızlıkları ya da ekonomik sorunlarını azaltmaları karşılığında kullandırılmaktadır.

Şarta bağlı kredi uygulaması (conditional loans) ekonomik gelişmeyi sermaye transferleri ve sermaye akımlarını geliştirecek politikalara onay verilmesi suretiyle arttırmaktadır. Herhangi bir şarta bağlı olmaksızın kredi kullandırımı (unconditional loans) ise sadece farklı bir boyutu olarak nitelendi-

rilmekte, borçlu ülkenin kaynaklarının arttırılması suretiyle ekonomik refahın iyileştirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Mayer-Mourmouras, 2008: 110).

Biçimsel olarak daha yaygın bir kullanıma sahip olan şarta bağlı kredi uygulamalarında, şartlılık kriterlerinin dikkatle belirlenmesi fazlasıyla önem arz etmektedir. Özellikle ulusal ölçekli çıkar ve baskı grupları açısından IMF programlarının sahiplenilmesi, elde edilecek menfaatlerle doğrudan ilişkilidir. Diğer taraftan herhangi bir şarta bağlı olmasa bile IMF kredilerinin, borçlu ülke hükümetlerinin politik hesaplarında değişikliklere yol açması mümkün görünmektedir. IMF kaynaklarının borçlu ülkelerin sermaye stoklarını arttırması, milli gelir seviyelerini yükseltmesi açısından önemi ortadadır. Sermaye stoku ile milli gelir arasındaki bağlantı hükümet programlarına kamuoyu desteğini beraberinde getirirken, IMF kredilerinin mevcut istikrarsızlıkların marjinal politik maliyetini arttırması da mümkündür. Diğer taraftan şarta bağlı olmayan kredi uygulamaları ise, ödünç alan ülkenin refah ve milli gelir seviyesinin yükselmesine katkı sağlarken, küresel ölçekte Pareto Optimumu'nun sağlanmasına engel teşkil ettiği ileri sürülebilmektedir (Mayer-Mourmouras, 2008: 111).

Ayrıca IMF şartlılık kriterlerinin abartılı olduğu ve mali yardımın ön şartı olarak para ve maliye politikalarını fazlasıyla aşan “yapısal reform” taleplerinin ortaya konulmasının, piyasalardaki panik ortamını tetiklediği iddia edilebilmektedir. Özellikle Asya ülkeleriyle IMF arasındaki güven bunalımının derinleşmesinde de, söz konusu “abartılı” taleplerin rol oynadığı ileri sürülmektedir (Krugman, 2003: 123).

IMF, şartlılık kriterlerini 2004-2005 döneminde revize etmiş ve istikrar programlarının dizaynı ile ilişkili sorunlar üzerine yoğunlaşmıştır. IMF'nin yeni yaklaşımı dış borç/GSYİH oranının azaltılması ve ekonomik istikrar hedefinin ön plana alınması benimsemektedir. Yeni yaklaşımı esas alan programlar; ülkelerin ekonomik büyüme rakamları üzerindeki ters etkilerin, standart IMF programlarına oranla daha düşük boyutlarda kalmasına izin vermekte ve parasal akımların gelişimini hızlandırmaktadır. Finansal krizlerin bir kısmında da izlendiği gibi; özel sermaye hareketlerinin oluşturduğu etkilerin, IMF programlarının enflasyonist eğilimler ve üretim miktarındaki azalmalar gibi olumsuzluklarından daha ılımlı olduğu ileri sürülebilmektedir. Yeni yaklaşım ayrıca ESAF/ARGF gibi IMF programlarının uygulandığı ülkelerin borç miktarlarında bir rahatlama olmadan benimsenen hedeflere

ulaşamayacağı ve orta vadeli dış borç seviyeleriyle ilişkili hedeflerin başarılamayacağı esasını da benimsemektedir (Mayer-Mourmouras, 2008: 118).

### 2.1.3. IMF Programlarının Tamamlanması ve Sahiplenme

Başarılı bir IMF programının temel dayanak noktası, hükümetlerin reform programlarının uygulanmasındaki kararlılığıdır. IMF programlarının sahiplenilmesi açısından; hükümetlerin kararlılığı ve ülkedeki çıkar-baskı gruplarının çeşitliliği, iki ana unsur olarak nitelendirilmektedir (Calvo-Gonzales, 2007: 331). Reform yanlısı hükümetler kendi kişisel hedeflerini gerçekleştirecek reform önerilerini desteklemekte, eğer reform programları kendi hedefleriyle çelişirse, programa yönelik desteklerini çekebilmektedirler. İktidarların kendi politikalarının “en iyi” politikalar olduğu yönündeki yaklaşımları; IMF programlarının sahiplenilmesini gerek hükümet gerekse muhalefet nezdinde zayıflatmaktadır. Benzer şekilde IMF reform programlarındaki ağır şartlar ve kriterler de aşırı tepkilerin ortaya çıkmasına ve reformlara yönelik politik desteğin zayıflamasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla IMF reform programlarının “esnek”<sup>6</sup> bir yaklaşımla hazırlanması ve reformların gerekliliğine inanan kamuoyunu, kamplara ya da kutuplara ayırıştırması önem taşımaktadır.

İkinci unsur olarak ortaya konulan çıkar ve baskı grupları ve bu grupların heterojen yapıları, IMF programlarının özellikle kamuoyu nezdinde benimsenmesi açısından anlam taşımaktadır. Çıkar ve baskı gruplarının tıpkı hükümetler gibi kendi gündem veya önceliklerini ön plana taşımaları halinde ve IMF'nin öncelikleriyle toplumun önceliklerinin uyuşmaması durumunda sorun yaratmaktadır. Ancak baskı gruplarının IMF programlarını sahiplenmesi açısından esas sorun; farklı baskı gruplarının varlığı ve bu grupların birleşememeleri veya birbirlerine üstünlük tesis edememelerinden kaynaklanmaktadır (Calvo-Gonzales, 2007: 340).

Benzer şekilde Nsouli, Atoyan ve Mourmouras (2004) 1992-2002 döneminde 197 IMF programı üzerine geniş bir veri seti oluşturarak politik şiddetin bir ölçüsü olmak kaydıyla “içsel politik çatışmalar”ı değerlendirmekte ve IMF programlarının ya da uygulamalarının bu durumlarda esnetilebildiğini ortaya koymaktadırlar. Aynı politik değişkenler üzerine Nsouli (2004) istikrarlı bir hükümet yapısının; daha büyük ölçeklerde borç ödenme-

<sup>6</sup> Esneklik; sadece ekonomik rasyonellik olarak değil, reformlara yönelik muhalefetin yumuşatılmasını içeren politik bir taktik olarak nitelendirilmektedir.

sine imkân sağladığını ancak programların kesintiye uğramasını önleyemediğini ifade etmektedir. Politik değişkenlerin genişliği; enflasyon, ekonomik büyüme, bütçe açıkları gibi ekonomik değişkenlerden daha önemli olabilmektedir. IMF programların üzerinde siyasi yapıların etkisi açısından Dreher (2006) ve Joyce (2004) demokrasi işleyişini önemli bir faktör olarak tanımlamakta, demokratik işleyişin, diktatör bir yapıya oranla daha uyumlu olduğunu ortaya koymaktadır (Vreeland, 2006: 369). Yüksek derecede partizan kutuplaşmanın olduğu hükümetlerle program uyumunun zorlaştığını da kabul etmektedir.

IMF programlarının 1990'lı yıllardaki uygulamaları, çoğunun sonuna kadar yürütülemediğini açıkça göstermektedir. Bunun sebebi her ne kadar şartların gerektirdiği şekilde tasarlanmış olsa da, programların hükümetler açısından zorluklar içermesidir. Çoğunlukla programların temelde iyi hazırlandığına ancak uygulama sürecinde dikkat gösterilse bile zayıf kaldığına inanılmakta, bu durum ise IMF programlarının etkinliğini azaltmaktadır. 2000'li yılların başlarında IMF, "şartlara göre dalgalanma" politikasına uyum sağlamaya yönelmiştir. Bu rasyonel yaklaşım IMF politikalarının politik sahipliği noktasındaki eksikliklerden ortaya çıkarken, politik sahiplenmenin eksikliği ülke ekonomisinin içerisinde bulunduğu ağır şartlardan kaynaklanmaktadır (Bird, 2008: 61).

IMF programlarının tamamlanma oranları dikkate alındığında bu programların yüzde 53 oranında bitirilememesi, en dikkat çekici sonuç olarak ortaya çıkmaktadır (Killick, 1995: 61). Program tiplerine göre söz konusu oranlar değişmekle birlikte en kötü performansın arz-yönlü politikalar içeren EFF uygulamalarında yüzde 85 ile ortaya çıktığı Tablo 5'den izlenebilmektedir.

Bölgesel dağılım açısından bakıldığında ise; Afrika ve Latin Amerika ülkelerinin Asya ülkelerine oranla IMF Stand-by programlarının sürdürülmesinde daha başarısız olduğu ifade edilmektedir. Afrika ekonomileri için kötüleşen ticari şartlar ve yapısal zayıflıklar belirleyici etkenler olarak tanımlanırken, Latin Amerika ülkelerinde IMF programlarının başarısız olmasına yol açan faktör; borç seviyelerinin tehdit oluşturacak düzeyde yüksek seyretmesidir.

Tablo 5'de dikkat çeken bir başka nokta ise; yoksul ülkelerin IMF programlarının sürdürülmesinde diğerlerine oranla daha büyük zorluklarla karşılaşacakları düşüncesinin aksine, gelir seviyeleri ile IMF programlarının tamamlanması arasında anlamlı bir ilişkinin bulunmamasıdır (Killick, 1995: 62).

**Tablo 5.** IMF Programlarının Tamamlanma Yüzdeleri (1979-1993)

Program Sayıları	Tamamlanmamış Program (%)
<b>Tüm Programlar (305)</b>	53
Stand-by (251)	50
EFF (33)	85
SAF (21)	38
<b>Bölgesel Dağılım (Stand-by)</b>	
Afrika (115)	50
Batı Ülkeleri (64)	53
Asya (30)	47
<b>Gelir Seviyeleri (Stand-by)</b> (Dünya Bankası verilerine göre)	
Düşük Gelir (182)	47
Alt-Orta Gelir (220)	53
Üst-Orta (73)	53

**Kaynak:** Tony Killick, *IMF Programmes in Developing Countries*, London: Routledge, 1995, s.62.

IMF politikalarında son dönemlerde geliştirilen “dalgalanma” yaklaşımı, istikrar programlarının ölçülmesine yönelik teorik ve ampirik çalışmalarda, programların uygulandığı ekonomik çevrenin dikkate alınmasına yönelik vurguları ön plana çıkarmaktadır. Politik ve ekonomik çevreye ilişkin değişkenler, uygulanan programı başarısızlığa uğratabilmektedir. Bu noktada oldukça basit ve açık bir sonuç oluşmaktadır: Hükümetler istikrar programının faydalarının maliyetlerinden ağır bastığı sürece uygulanmasına razı olmaktadır. Dolayısıyla ekonomi politikaları üzerindeki kontrolün kaybedilmesi maliyet unsurunu oluştururken, faydaların genişletilmesi IMF’den beklenen ek kaynaklarla sağlanabilmektedir. İstikrar programlarının bütünüyle uygulanabilmesi ve faydalarının maliyetlerinden fazla olabilmesi için, IMF programlarının hükümetlerin karşılaştığı sorunlara göre yeniden uyumlaştırılması ve kısa zaman aralıklarında, belirli sınırlarla yeniden tasarlanması gerekmektedir (Bird, 2008: 62). “Dalgalanma” kavramının ana ilkesini oluşturan bu unsur, küçük ve doğru adımlarla programların yeniden koordine edilmesini tanımlamaktadır. Böylelikle, istikrar programlarında kısa dönemli adımlar ve iyileştirmelerle, program uygulamalarından vazgeçilmesi önlen-

bilecek, uzun vadede istikrar programlarının başarı şansı artacaktır (Bird, 2008: 58). Aynı zamanda kısa dönemli ve şartlara göre dalgalanan IMF programlarının, hükümetler açısından sahiplenilmesi ve politik liderliğin sürdürülmesi büyük ölçüde kolaylaşacaktır.

#### 2.1.4. Son Borç Veren Mercii (LOLR) Fonksiyonu

Küresel ekonominin uluslararası sermaye hareketlerinden faydalanabilmesi için finansal sistemin “son borç veren mercii” LOLR (Lender of Last Resort) konumunda bir birimin varlığına ihtiyaç duyduğu ortadadır. Piyasa ekonomilerinin gelişmesiyle birlikte uluslararası sistemdeki yapısal değişiklikler, IMF’nin LOLR fonksiyonunu daha etkin bir hale getirmektedir. IMF’nin temel misyonu ve potansiyel rolü diğer önemli fonksiyonlarından ayrı tutulmak kaydıyla, LOLR üzerinde yoğunlaşmaktadır. Piyasa eksikliklerinin giderilmesi, teknik yardım, ekonomik izleme ve tavsiye, bilgi erişimi gibi IMF’nin önemli fonksiyonlarına ek olarak özellikle uluslararası finansal sorunların çözümünde IMF’nin LOLR fonksiyonu ön plana çıkmaktadır (Fischer, 2004: 20).

Tarihsel süreçte IMF kredilerinin ulusal ve uluslararası politik problemleri gündeme taşıdığı ve bu problemlerin IMF politikalarının sonuçlarını tam bir hayal kırıklığına dönüştürdüğü ortadadır. Son gelişmeler açısından IMF, LOLR konumundan “izleyici” konumuna dönüşmekte olduğu izlenmekte ancak bu dönüşümün, IMF’nin yol açtığı politik sorunları ortadan kaldırıp kaldırmayacağı kritik bir soru olarak varlığını sürdürmektedir (Dreher-Marchesi-Vreeland, 2008: 147).

Son dönemlerde özellikle Küresel Kriz’in etkisiyle, IMF’nin daha fazla kaynakla desteklenerek geçmiş dönemlere oranla dünya ekonomisinde etkin bir rol oynamasına yönelik yaklaşımlar ileri sürülmektedir. IMF rezervlerinin genişletilmesi ve gelişmekte olan ülkelere likidite desteğinin artırılması, Nisan 2009 G-20 Londra Konferansı’nın önemli sonuçlarından birisi olarak nitelendirilmektedir. Bu gelişme, yakın bir gelecekte IMF ve programlarının önemini arttıracak bir süreci mümkün kılmaktadır. Ancak tek sorun; küresel ekonominin karşılaştığı krizlerin çözümünde ve tartışılmasında entelektüel liderlik sıfatını taşıyan IMF’nin, sahip olduğu kaynakların resmi üyelere karşılanılması nedeniyle Fon kaynaklarının genişletilmesinde karşılaşılabilecek zorluklar olarak belirginleşmektedir (The Economist, 2009: 63).

IMF'nin geniş sübvansiyon kaynaklarıyla beslenmesinin ardındaki temel amaç; kriz sürecindeki ülkelerin reform uygulamalarında gerekli etkinliğin sağlanmasıdır. Ancak gerek Meksika gerek Asya Krizlerinde IMF programlarının önemli miktarlarda kaynak kullanmak zorunda kaldığı ortadadır. Kredi miktarlarının artması; uygulanan programların şartlılık kriterlerinin ağırlaşmasına ve bu kriterlerin işgücü piyasası regülasyonlarından sosyal politikaya, insan haklarından ticari esaslara kadar çok geniş bir alana yayılmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla böylesine geniş bir alana yayılan IMF şartlılık kriterlerinin önemli ve olumsuz bazı yan etkilerinin ortaya çıkması mümkün olabilmektedir (Holthus, 1999: 210).

Bu nedenle IMF, birbiriyle çelişir nitelikteki ekonomi politikaları üretmekten kaçınmalı, yeni finansal enstrümanlar oluşturarak sermaye piyasalarına küresel bekçilik görevini üstlenmek suretiyle, misyonunu belirlemelidir. Diğer taraftan kaynak kullanımı noktasında sınırlanmış bir IMF; uluslararası sermaye piyasalarıyla daha pozitif ilişkiler gerçekleştirerek temel fonksiyonlarına odaklanacağı ileri sürülebilmektedir (Holthus, 1999: 210).

## **2.2. Küresel Kriz ve IMF'ye Yönelik Reformların Çerçevesi**

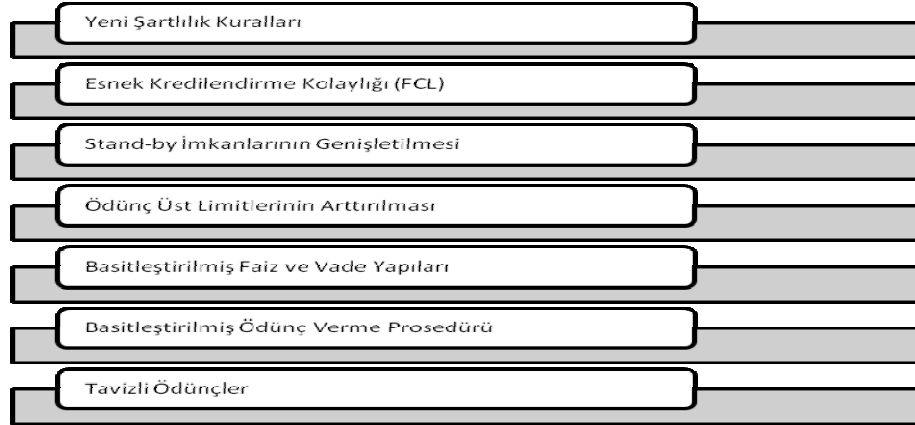
### **2.2.1. Finansal Krizler ve IMF'nin Reform Gereksinimi**

IMF programları borçlu ülkelerin ekonomik reform çabalarının başarıya ulaşmasında sınırlı etkiler ortaya çıkarmasına rağmen psikolojik açıdan önemli riskler içermektedir. Özel kredi birimlerinin koordinasyon eksiklikleriyle oluşan likidite krizlerinin önlenmesinde IMF müdahalelerinin yeterli olmadığı ifade edilmekte ve daha da kötüsü kredi kullanan ülkeler açısından ekonomik göstergeler üzerinde moral tehlikeler oluşturduğu ileri sürülmektedir. Diğer taraftan IMF'ye duyulan güven, her bir ülkenin özel kredi kuruluşları ve kredi piyasaları tarafından şekillendirilen kendine özgü eğilimlerine bağlıdır.

Serbest piyasa ekonomisinde oluşan "kitle (sürü) psikolojisi" nedeniyle, IMF likidite krizlerini çoğunlukla borç verme mekanizmalarının genişletilmesi ya da özel kredi kurumlarını koordine etmek suretiyle önlemeye çalışmaktadır. IMF politikalarının ve müdahalelerinin başarısı; ülke ekonomilerinin kurtarılmasına yönelik gereksinimleri karşılayan parasal yardımlardan ziyade özel kredi birimleri üzerindeki IMF etkinliğinin hayati önemine bağlı görünmektedir (Brandes-Schüle, 2008: 82). Bu nedenle IMF'nin finansal

piyasaları düzenleyebilmek için, piyasa yapıcısı aktörlerin güvenini kazanmayı öncelikli hedef olarak belirlemesi gerekmektedir.

Bu noktada; Fon kaynaklarının geliştirilmesinin dışında, ödünç verme politikalarında da yedi başlık altında sıralanabilen bazı yeniliklerin benimsenmesi, IMF açısından geçerlilik taşımaktadır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 128).



#### Şekil 4. Küresel Kriz ve IMF Uygulamalarında Yeni Yaklaşımlar

Şekil 4’de tanımlanan yeniliklerin açılımına bakıldığında ise; bütün ekonomiler için IMF kredilerinden faydalanmaya yönelik esasların kolaylaştırılması, genel bir eğilim olarak belirginleşmektedir.

1- Şartlılığı yeniden kurallara bağlamak; ödemeler dengesi sorunları ile ilgisi olmayan “yapısal reformlar”ın performans ölçütlerine dönüştürülmesi yerine, gözden geçirmeler sırasında ileri sürülmesi.

2- Esnek kredilendirme kolaylığı (Flexible Credit Line. FLC); makroekonomik politikaları ve temel göstergeleri sağlam olan ancak küresel krizden olumsuz etkilenen ülkelere, uygun şartlarda finansman desteğinin sağlanması.

3- Stand-by imkânlarının genişletilmesi; Politikaları ve temel göstergeleri esnek kredilendirme için uygun olmayan ama desteğe ihtiyaç duyan ülkeler için “yüksek erişimli ihtiyati stand-by (High Access Precautionary Arrangement: HAPA) imkânının sağlanması.

4- Ödünç verme süreçlerinin basitleştirilmesi.

5- Ödünç üst limitlerinin iki katına çıkartılması.

6- Faiz ve vade yapılarının basitleştirilmesi.

7- Düşük gelirli ülkeler için tavizli ödünç uygulamalarının oluşturulması.



**Tablo 6. Kasım 2008-Ocak 2009 IMF Stand-by Düzenlemeleri**

	İzlanda	Macaristan	Ukrayna	Pakistan	Letonya	Belarus	Sırbistan
<b>Stand-by</b>	19.11.2008 2.1 milyar dolar	06.11.2008 15.7 milyar dolar	05.11.2008 16.4 milyar Dolar	24.10.2008 7.6 milyar Dolar	23.12.2008 2.35 milyar Dolar	12.01.2009 2.46 milyar Dolar	16.01.2009 530 milyon Dolar
<b>Sermaye Hareketleri</b>	Sermaye çıkışına kısıtlar sürdürülecek	---	Döviz işlemlerinde kısıtlar kaldırılacak	---	---	---	---
<b>Döviz Kurları</b>	Esnek kur	---	Esnek kur ve hedeflenmiş müdahale	---	Avro "peg" i çok güçlü yurtiçi politikalar ve uluslararası mali destekle korunacak	Döviz kuru ayarlanacak ve döviz kuru devalüasyon sonrasında bir para sepetine bağlanacak	Yönetimli yüzen kur uygulaması sürdürülecek
<b>Para Politikası</b>	Faiz oranları artacak	Banka sistemi güçlendirilecek	Banka sistemi güçlendirilecek ve sıkı para politikası uygulanacak	Sıkı para politikası uygulanacak	Sıkı para politikası uygulanacak, banka mevduatlarının ve uluslararası rezervlerin erimesi önlenecek, bankacılık sektöründe güven artırıcı ve özel borçları yeniden yapılandırıcı önlemler alınacak	Faiz oranları yükseltilecek, yeni kur düzeyi yüksek faiz oranlarıyla korunacak, bankalar sisteminin yönlendirilmiş kredi verme imkanları daraltılacak	Güçlendirilmiş ve enflasyonla mücadelede odaklanmış para politikası uygulanacak, yurtiçi kredi hacmi frenlenecek
<b>Maliye Politikası</b>	Gevşek maliye politikası uygulanacak	Sıkı maliye politikası uygulanacak, bütçe açığı GSYİH'nın yüzde 2.5 oranına düşürülecek	2008 için yüzde 1 açık, 2009'da ise denk bütçe sağlanacak, maliyetler aşağı, enerji fiyatları yukarıya çekilecek	Bütçe açığı yüzde 7.4'ten iki yılda yüzde 3.3'e indirilecek, tarımsal ürünlere vergi uygulanacak	Bütçe açığının artışını önleyici ve kısa sürede Maastricht kriterlerine uyumlu tedbirler alınacak, harcamalar kısıllanacak	Merkezi hükümet bütçesi dengelenecek, kamu hizmet tarifeleri arttırılacak, hükümet ölçeği daraltılacak, özelleştirmeler yapılacaktır	Krizle karşı gevşek maliye politikası uygulanması için şartlar elverişli olmadığından katı maliye politikası uygulanacak, kamu mülkiyetindeki birimler yapılandırılacak ve özelleştirilecek

<b>Gelirler Politikası</b>	---	Toplam memur maaşları, emekli ödemeleri, ücret artışları azaltılacak, en düşükler hariç emekli ikramiyeleri kısıllacak	Asgari ücret ve emekli giderleri, sosyal transferler enflasyon hedefiyle uyumlu olacak, işsizlik fonu ve hedeflenmiş gelir desteği artacak	“Sosyal harcamalar/Y” 0.3 puan artacak, tüm sübvansiyonlar iptal edilecek	Sabit kur rejiminde rekabet gücünü yeniden inşa edecek yapısal reformlar gerçekleştirilecek, sosyal harcamaların kamu harcamalarındaki payı artırıllacak	Kamu sektöründe ücret artışları frenlenecek ve toplumsal güvenlik ağı en muhtaç durumda olanları koruyacak şekilde yapılandırılacak, kur düzenlemesi sonrasında fiyat-ücret serbestleşmesi sağlanacak, sübvansiyonlar azaltılacak	Kamu kesimindeki ücretlerin ve emekli aylıklarının artışı yavaş olacak
----------------------------	-----	--	--	---	--	---	--

**Kaynak:** Bağımsız Sosyal Bilimciler (2009); *Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım, 2008-2009*, Yordam Kitap, İstanbul, ss. 136-137.

Tablo 6 incelendiğinde; teorik olarak IMF yaklaşımlarında ortaya çıkan stand-by imkânlarının genişletilmesi ve basitleştirilmesine yönelik eğilimin, pratik ya da politik düzeyde Ekim 2008 sonrası dönemde uygulandığını ileri sürmek oldukça tartışmalıdır. IMF’nin Kasım 2008-Ocak 2009 döneminde imzaladığı yedi farklı stand-by anlaşmasında; “talebin bastırılması, cari açığın azaltılması, dış ticaret fazlasının sağlanması ve dış borçların kesintisiz finansmanının sürdürülmesi” şeklinde özetlenebilen bir politika bütününe oluşturulduğuna yönelik eleştiriler bu noktada dikkate değerdir<sup>7</sup>.

Küresel Kriz sonrasında IMF ekonomi politikalarının yeniden yorumlandığı ve özellikle kredi mekanizmalarının basitleştirilmesine yönelik bir yaklaşımın ortaya çıktığı net bir şekilde görülmektedir

### 2.2.2. IMF’ye Yönelik Reformun Temel Esasları

Sadece finansal krizlerin önlenmesinde değil finansal piyasaların geliştirilmesinde de çok önemli bir fonksiyon taşıyan IMF’nin; son dönemlerde ortaya çıkan küresel boyutlu finansal krizlerde dört ana başlıkta ciddi politika yanlışlıkları yaptığına yönelik iddialar ve eleştiriler oldukça yaygındır (Dieter, 2004: 112).

<sup>7</sup> Bu konuda daha geniş bir tartışma için bkz: Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 132-138.

1- IMF politikalarının ekonomik sonuçları fazlasıyla olumsuzdur. Özellikle Asya Krizi'nde IMF muhtemelen faydadan çok zarar vermiş, geçiş ekonomilerine yönelik programlarda ve Arjantin'de de olumlu sonuçlar alınamamıştır.

2- IMF reformlarının esas unsurlarından birisinin “şeffaflık” olmasına rağmen, IMF'nin işleyiş yapısında şeffaflık önemli bir eksiklik olarak nitelendirilmektedir. Karar verme süreci karmaşık ve belirsiz olan IMF, “gizli kurum” olarak da adlandırılmaktadır.

3- IMF politikaları üzerinde borç verenlerin etkinliği ve baskısı belirleyici olmaktadır.

4- Şarta bağlı IMF programları aşırı sınırlamalar ortaya koymakta ve bu sınırlamalar ülkeler açısından ekonomik krizleri tetikleyici unsurlar haline dönüşmektedir.

IMF'ye yönelik olarak her bir finansal krizden sonra yaygınlaşan bu eleştirilerin aslında gerekli reformların yönü ve boyutlarına ilişkin belirli bir çerçeveyi de oluşturması mümkün olabilmektedir. IMF reform önerilerinin genel olarak üç alanda toplandığı ve bu alanlara ilişkin yaklaşımların, IMF'nin gelecekteki rolünü belirleyeceği açıktır (Frenkel-Menkhoff, 2000: 109). İlk alan IMF'nin geleneksel fonksiyonlarını içermekte ve ödemeler dengesine yönelik yardımların sınırlandırılması, yoksullukla mücadele ve kalkınma programları çerçevesindeki müdahalelerin azaltılmasını hedefleyen esasları benimsemektedir.

İkinci alan; IMF'nin “veri toplama” görevine ilişkindir. Özel ekonomide yer alan aktörlerin karar verme süreçlerindeki kadar etkin bir şekilde veri kullanımının başarılması, IMF'nin gelecekteki yerini ve fonksiyonlarını belirlemede hayati bir önem taşımaktadır. IMF politikalarında ortaya çıkan hataların öncelikle ulaşılabilir tahmin modellerinin güvenilir olmaması nedeniyle finansal krizlerin öngörülememesinden kaynaklandığı ifade edilebilir. Veri kullanımı açısından kullanılan ekonomik göstergelerin sınırlı olması, “hedge fonlar” gibi yeni finansal enstrümanların oluşması ve buna bağlı olarak yeni finansal kriz tiplerinin ortaya çıkması, tahmin yapılabilmesini zorlaştırmaktadır (Dieter, 2004: 113). Bu anlamda gerçekleştirilecek reformlar; IMF'nin liderlik fonksiyonunu güçlendirecek, piyasa işleyişine ve “şeffaflık” ilkesine etkinlik kazandıracak ve son olarak da diğer regülasyon birimlerine önemli katkılar sağlayacaktır.

Finansal krizlerin izlenebilmesi, öngörülebilmesi ve önlenmesi için IMF erken uyarı sistemlerinin önemi giderek artmaktadır. Ancak fonksiyo-

nun uygulama sürecinde bazı yan etkiler ortaya çıkarması mümkün olabilmekte, IMF reformu açısından bu yan etkilerin giderilmesi gerekmektedir. Örneğin; IMF'nin bir ülkede ortaya çıkan finansal krize ilişkin gelişmeleri ve verileri kamuoyuna aktarması, küresel ölçekte bütün piyasalarda panik oluşumuna zemin hazırlayabilecektir. Diğer taraftan IMF uyarıları hükümetlerin gizli ve katı ekonomi politikası uygulamalarına sebebiyet verebilecektir. Piyasa bileşenleri üzerinde IMF doğrudan etkide bulunabilecek ve bu durum haksız rekabet uygulamalarını tetikleyecektir (Dieter, 2004: 114). Dolayısıyla IMF'nin finansal krizlere yönelik erken uyarı sistemleri riskli bir strateji olarak belirlenmekte, finansal gelişmelere ilişkin bilgi akışının daha iyi olması gerekli görülse de yeterli ve başarılı olabilmesi, dikkat gerektirmektedir.

Üçüncü alan ise IMF'nin ülkelere politik tavsiye ve önerilerini içeren sorumluluk alanıdır. IMF'nin, ülke hükümetlerine karar verme süreçlerinde tavsiyelerde bulunarak ekonomi politikalarına teknik destek sağlaması, küresel ekonominin eğilimlerini belirleme noktasında önem taşımaktadır. Finansal krizlerle birlikte pek çok ülkede özel sermaye hareketlerindeki azalma, IMF kredilerinin daha dikkatli kullanılmasını ve Fon'un kaynak kullanımının sınırlanması gerektirmektedir. Ancak IMF düşük gelirli ülkelere teknik danışmanlık ve üye ülkelerin kur politikalarının izlenmesi gibi klasik fonksiyonlarını sürdürürken, küresel sermaye piyasaları için yükseltilmiş standartlar ve geliştirilmiş yeni görevler belirleyebilmelidir (Joyce-Sandler, 2008: 223).

Diğer taraftan üye ülkelerin IMF nezdindeki "depozito" rezervleri, Fon tarafından desteklenen ülkelerin baskı altında tutulmasının bir aracı olarak da kullanılmaktadır (Hefeker, 2006: 239). IMF kaynaklarını oluşturması açısından fazlasıyla önemli ve likit olan bu rezervlerin, ekonomik kriz dönemlerinde küresel dengesizliklere yol açmasının önlenmesi de, önemli bir reform başlığı olarak ortaya konulmalıdır.

IMF programlarında ve uygulamalarında varolan politik baskılara ek olarak borç verme mekanizmalarında savunma dürtüsünün fazlasıyla hâkim olduğunu ileri sürmek mümkündür. Marchesi-Sabani' ye (2007) göre IMF'nin; yaklaşım, izleme, ve tavsiye sürecinde ülkeleri ya da hükümetleri programla ilişkili hatalar nedeniyle cezalandırmak yerine bir bütün olarak kredi programlarını ekonomik gelişmelerle koordineli bir şekilde yürütmek gibi bir anlayışı benimsemesi önem taşımaktadır. Bu tür bir yaklaşım, IMF ile hükümetler arasında uzun vadeli, güven geliştirici bir ilişkinin kurulmasını kolaylaştırmaktadır. Aynı şekilde Goldsbrough (2002); özellikle reel GSYİH büyümesi ve ihracat artışı rakamları gibi iyimser göstergelerin kriter

olarak dikkate alınmasının, programların sürdürülmesi açısından önemli olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle IMF öngörülerinin ya da programlarının iyimser eğilimler taşıması ve bu iyimserliğin özellikle borç verme işlemlerinde benimsenmesi üye ülkeler açısından da fazlasıyla anlam taşımaktadır (Dreher-Marchesi-Vreeland, 2008: 147).

IMF'ye yönelik reformun önemli noktalarından birisi de Fon politikalarının ve etkinliğinin resmi birimler ya da belirli ülke hükümetleri tarafından istismar edilmesidir. Belirli bir ağırlığa sahip ülkelerin IMF politikalarındaki belirleyici olma ayrıcalıkları, programlara yönelik toplumsal sahiplenme açısından sorun yaratmaktadır (Dieter, 2004: 115). Bu nedenle IMF'ye misyonunda ifade edildiği gibi küresel bir amaç ve nitelik kazandırılması gerekmektedir. IMF'nin, gelişmiş ülkelerin diğer ülkelere politikalarını dayatmanın bir aracı olmaktan kurtarılması, ekonomik, sosyal ve politik açıdan bir zorunluluktur.

IMF'nin en önemli fonksiyonlarından birisi olarak nitelendirilen LOLR özelliği yoğun olarak kullanılmasa bile kriz süreçlerinde likidite arzı açısından fazlasıyla önem taşımaktadır. IMF'nin “son borç veren mercii” fonksiyonu tartışılır olmakla birlikte, uluslararası ölçekte bir kredi merciinin bulunması teorik çerçevede bile kaçınılmazdır. Ulusal, bölgesel ya da küresel, hangi ölçekte olursa olsun, bütün finansal sistemler “en son kredi mercii”ne ihtiyaç duymaktadırlar (Dieter, 2004: 115).

IMF kredi mekanizmalarının geliştirilmesi, doğal felaketler ve fiyat dalgalanmaları gibi şok'lar karşısında özellikle düşük gelirli ülkelerin korunmasına yönelik Exogenous Shocks Facility ve Policy Support Instruments benzeri programlara ağırlık verilmelidir. Aksi takdirde bölgesel nitelikli entegrasyonların IMF benzeri kurumlar oluşturmaya yönelmeleri mümkün görünmektedir (Joyce-Sandler, 2008: 234). Böyle bir gelişmenin ise; küresel ölçekte koordinasyonu olumsuz yönde etkileyeceği ve finansal krizleri ağırlaştıracağı kolaylıkla tahmin edilebilir.

Küresel finansal krizler kredi hacimlerini daraltsa bile, IMF'ye duyulan gereksinim ilerleyen dönemler de sürecektir. Üye ülkelerin ekonomilerindeki değişikliklerin IMF'nin finansman ve yönetim yapılarını etkilemesi doğaldır. Bu nedenle IMF ilerleyen dönemde yeni ve istikrarlı Fon kaynakları oluşturmalı, yeni faaliyet ve fonksiyonlar geliştirerek ülke ekonomilerinin hacmine paralel “kota” uygulamalarıyla yeni bir idari yapılanma ortaya koyabilmelidir (Joyce-Sandler, 2008: 237).

IMF'nin bir reforma gereksinim duyduğu açıktır. Küreselleşme sürecinde kurumsal bir yapıya sahip olması gereken IMF, krizlerin öngörülme-

sinde ve önlenmesinde daha etkin bir fonksiyon görmelidir. Küresel ölçekte LOLR fonksiyonu, özel sektörün iflas faturalarının ödenmesinden sakınılarak geliştirilmeli ve IMF yönetim yapısı iyileştirilmelidir. İdari mekanizmalarda ABD ve gelişmiş ülkelerin etkinliği azaltılmalı, IMF sermayesinin yüzde 23'ünden fazlasını oluşturan Euro bölgesi ülkeleri ve gelişmekte olan ülkeler daha önemli roller üstlenmelidir (Dieter, 2004: 118).

### Sonuç

Finansal krizle birlikte küresel ölçekte yaşanan gelişmeler, IMF'nin fonksiyonel etkinliğini önemli ölçüde yıpratmaktadır. Teorik olarak yapılan tartışmaların bu süreçle birlikte realiteye dönüştüğü ve IMF'nin varlığının bile sorgulanabilir hale geldiği görülmektedir. Ancak küresel ekonominin hızlı ve dinamik gelişme süreci dikkate alındığında özellikle finansal piyasalarda ve ilerleyen dönemlerde IMF gibi bir kurumsal yapının önemli bir fonksiyon taşıyacağı rahatlıkla öngörülebilmektedir. Bu nedenle IMF'nin kurumsal kimliği ve kültürü dikkatle incelenmeli ve değişen şartlara göre modernize edilmelidir.

Küresel ekonominin istikrarsız bir yapıya sürüklendiği bir süreçte IMF istikrar programlarının; gerek ülke gerekse ülkeler arası ölçekte ekonomik ve yapısal uyumu gerçekleştirebileceği, muhtemel krizleri önleyebileceği ileri sürülebilir. Bu nedenle istikrar programlarının yapısında mevcut olan; şartlılık kriterlerinin ağırlığı, program sürelerinin uzunluğu, yapısal önlemlerin standart olması, ülkelerin ekonomik şartlarını ve yapılarını dikkate almaması dolayısıyla esnek olmaması gibi olumsuzlukların yapılacak bir reformla ortadan kaldırılması gerekmektedir. İyimser ve pozitif bir yaklaşımın gerek IMF'nin kendi işleyiş yapısında gerekse üye ülkelerle olan ilişkilerinde hâkim kılınması, fazlasıyla önem taşımaktadır.

İdari mekanizmalarda ve kredi programlarında gelişmiş ülkelerin ekonomi politikalarının dayatılmasına izin verecek bir kota ve uygulama sisteminin, IMF'nin temel amaçlarıyla çelişeceği, teknik ve objektif yaklaşımını ve tarafsızlığını zedeleyeceği ortadadır. Dolayısıyla yönetsel açıdan, hiyerarşik ve bürokratik bir yeniden yapılanmanın, mümkün olabilecek en kısa sürede gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

IMF kaynaklı kredilerin uygun programlarla ve pozitif ilişkilerle üyelerine kullanımlarına devam edilmeli ancak bu kredilerin piyasa ekonomilerinde piyasa yapıcılar tarafından kötüye kullanılmasının ve bir "sigorta"

unsuru olarak görülmesinin önüne geçilmelidir. Özellikle Küresel Kriz sürecinde, ulusal hükümetlerin şirket (banka) kurtarma operasyonlarına yönelikleri dikkate alındığında; IMF'nin "LOLR" fonksiyonu tartışılabilir hale gelmekte ve Fon kaynaklarının kullanımını olumsuz etkileyebilmektedir.

IMF rezervlerinin üye ülkelerin katkılarından oluşması nedeniyle küresel ölçekli ekonomik krizlerin, Fon kaynaklarının önemli ölçüde azalmasına yol açması mümkündür. IMF'nin yeni ve istikrarlı bir finansman yöntemi oluşturması, yeni finansal kaynaklar yaratması ilerleyen dönemler açısından önem taşımaktadır. Aynı şekilde gelecek dönemler açısından da IMF'nin varlığı, tüm ülkeler ve küresel ekonomi için büyük bir anlam ifade etmektedir.

### Kaynakça

- Akalın, Güneri (2002); *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 215.
- Altıntaş, Halil ve Öz Bülent (2008); "Gelişmekte Olan Ülkelerde Stand-By Anlaşmaları ve Ekonomik Belirleyicilere Yönelik Bir Logit Yöntem Uygulaması", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, Cilt: 45, Sayı: 515, ss. 73-90.
- Arıcan, Erişah (2002); *Gelişmekte Olan Ülkelerde İstikrar Politikaları ve Türkiye*, Derin Yayınları, İstanbul.
- Ariff, Mohamed, Can Luc (2009); "IMF Bank-Restructuring Efficiency Outcomes: Evidence from East Asia", *Journal Financial Serv. Res.*, No: 35, pp. 167-187.
- Arpac, Ozlem ve Bird Graham (2009); Turkey and the IMF: A case study in the political economy of policy implementation", *The Review of International Organisations*, Published online 24 January 2009 Springer, pp. 1-18.
- Atoyian, Ruben. Conway, Patrick (2006); "Evaluating The Impact of IMF Programs: A Comparison of Matching and Instrumental-Variable Estimators", *The Review of International Organisation*, Vol: 1, No: 2, pp. 99-124.
- Ay, A., Erdoğan, S. ve Uysal, Doğan (2007); "İstikrar Politikaları ve Türkiye IMF İlişkileri", *Türkiye Ekonomisi*, (ed) Ahmet Ay, Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 579-613.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2009); *Türkiye'de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-2009*, Yordam Kitap, İstanbul.
- Bird, Graham (2008); "The Implementation of IMF Programs: A Conceptual Framework", *The Review of International Organisation*, Vol: 3, No: 1, pp. 41-64.
- Bird, Graham, Rowlands Dane (2007); "Should It Be Curtains for Some of The IMF's Lending Windows", *The Review of International Organisations*, Vol: 2, No: 3, pp. 281-299.
- Brandes, J., Schüle, T. (2008); "IMF's assistance: Devil's kiss or guardian angel ?", *Journal of Economics*, Vol: 94, No: 1, pp. 63-86.
- Calvo-Gonzales, Oscar (2007); "Ownership and conditionality in IMF-supported programs: Back to Per Jacobsson's time", *The Review of International Organisation*, No: 2, pp. 329-343.
- Dieter, Heribert. (2004); "The International Monetary Fund and The World Bank. In need of a better performance ?", *Asian Europe Journal*, No: 2, pp. 109-120.

- Dreher Axel, Vaubel Roland (2004); "Do IMF and IBRD Cause Moral Hazard and Political Business Cycles ? Evidence from Panel Data", *Open Economies Review*, No: 15, pp. 5-22.
- Dreher, Axel-Marchesi, Silvia- Vreeland James R. (2008); "The political Economy of IMF Forecasts", *Public Choice*, No. 137, pp. 145-171.
- Eğilmez, Mahfi ve Kumcu E. (2008); *Ekonomi Politikası 12.B.*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Eroğlu, Nadir (2004); *Türkiye'de Parasal Kesim ve Merkez Bankası İşlemlerinin Analizi*, Der Yayınları, İstanbul.
- Fischer, Stanley (2004); *IMF Essays From A Time of Crisis*, The MIT Press, Cambridge.
- Fratianni M., Pattison J. (2005); "Who is Running The IMF: Critical Shareholders or The Staff", P. De Gijzel and H. Schenk (ed), *Multidisciplinary Economics*, Netherland: Springer, pp. 279-292.
- Frenkel, Michael, Menkhoff, Lucas (2000); "An Analysis of Competing IMF Reform Proposals", *Intereconomics*, May/June, pp. 107-113.
- Hefeker, Carsten (2006); "Inadequate IMF Reform", *Intereconomics*, September/October, pp. 238-239.
- Holthus, Manfred (1999); "IMF Reform: Sticking to The Essentials", *Intereconomics*, September/October, pp. 209-210.
- IMF (2008); *Annual Report 2008*, [www.imf.org](http://www.imf.org), erişim: 04/09/2009.
- Joyce, Joseph P. (2003); "Follow the Money: The IMF and the Financial Crises of the 1990's", *Society*, July/August, pp. 76-79.
- Joyce, Joseph P., Sandler T. (2008); "IMF retrospect and perspective: A public goods viewpoint", *The Review of International Organisations*, No: 3, pp. 221-238.
- Kaya, Levent (1998); "İstikrar Politikaları ve Uygulamalardan Örnekler", *İktisat Politikası*, (ed) Vildan Serin, Alfa Basım Yayım, İstanbul, ss. 201-216.
- Killick, Tony. (1995); *IMF Programmes in Developing Countries*, Routledge, London.
- Krugman, Paul (2003); *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü* (3B), Çev: Neşenur Domanıç, Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- Mayer, Otto G. (2000); "The IMF Debate", *Intereconomics*, March/April, pp. 53-53.
- Mayer, Wolfgang, Mourmouras Alex (2008); "IMF Conditionality: An approach based on the theory of special interest politics", *The Review of International Organisations*, No: 3, pp. 105-121.
- Momani, Bessma. (2007); "IMF Staff: Missing Link in Fund Reform Proposals", *The Review of International Organisation*, Vol: 1, No: 2, pp.39-57.
- Parasız, İlker. (1996); *Para Politikası* (4.B), Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Seyidoğlu, Halil. (1988); *Uluslararası İktisat*, Güzem Yayınları, İstanbul.
- Somçağ, Selim (2007); *Türkiye'nin Ekonomik Krizi*, 2006 Yayınevi, İstanbul.
- The Economist* (2009); "Briefing The IMF", April 11th 2009, ss. 63-65.
- Uysal, Doğan (2004); *IMF Politikaları ve Türkiye*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Verga, Francisco Jose (2005); "Does IMF Support Accelerate Inflation Stabilization", *Open Economies Review*, No: 16, pp. 321-340.
- Vreeland, James R. (2006); "IMF Program Compliance: Aggregate Index versus Policy Specific Research Strategies", *The Review of International Organisation*, Vol: 1, No: 4, pp. 359-378.