

## ÜLKEMİZDE DEVAM EDEN ENFLASYON SORUNU

*Prof. Dr. Avni ZARAKOLU*

24 Ocak 1980 kararlarından sonra piyasa ekonomisine geçme ve dışa açık büyüme politikasının sonucu olarak ihracatın artması, turizm gelirlerinin, işçi döviz geliri büyümesi neticesinde cari işlemler açığının azalarak, 1987'den itibaren fazla vermeye başlaması; dış ülkelerde girilen müteahhitlik hizmetlerinden elde edilen döviz gelirleri ile birlikte sermaye ithalindeki artmanın da etkisi ile döviz rezervlerinin artarak, döviz dar boğazının ortadan kalkması gibi olumlu sonuçlar elde edilmiş; yol, baraj, elektrifikasyon, haberleşme, turizm ve konut inşası alanlarında daha önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde yatırımlar gerçekleştirilmiştir.

Ne var ki, 1970'lerde başlayan enflasyon süreci bir türlü önlenememiş; yıl sonu itibarıyla 1980 ve %100 ü aşan enflasyon hızı\*, 1982 de toptan eşya fiyatlarında %24.8, tüketici fiyatlarında %29.3 e geriledikten sonra, 1983-1990 arasında, 1986 hariç, ortalama %40 ın altına düşmemiş; Tablo:I de görüldüğü gibi, 1991 de toptan eşya fiyatlarında %59.2, tüketici fiyatlarında %71.1; 1992 de toptan eşya fiyatlarında %61.4 ve tüketici fiyatlarında %66.0; 1993 de toptan eşya fiyatlarında %60.3 ve tüketici fiyatlarında %71.1; 1994 te, 5 Nisan'da Ekonomik İstikrar Paketi adı altında uygulamaya konulan kararların da etkisi ile toptan eşya fiyatlarında %149.6, tüketici fiyatlarında ise, %125.5 e tırmanmıştır.

Ülkemizde özellikle son 20-25 yıl içinde yaşanan enflasyon süresi süratle bir iktisadi kalkınma sağlama ve sosyal devlet olma yolunda izlenen politikalarla milli savunmayı güçlendirme çabalarının milli hasılanın büyüklüğünü unutturacak ölçüde harcamaları gerektirmesi ve ekonomideki produktivite artışının yeterli olmamasından kaynaklanmaktadır.

\* Enflasyon hızının bu denli artmasında 24 Ocak 1980 kararları ile Türk Lirası'nın %100 oranında devalue edilmesi ve temel malların fiyatlarına yapılan zamlar etkili olmuştur.

Tablo: I  
DİE toptan eşya ve tüketici fiyatlarının yıl sonu itibariyle gösterdiği yüzde artış oranları

Yıllar	Toptan eşya fiyatlarında artış	Tüketici fiyatlarında artış
1981	25.6	25.9
1982	24.8	29.3
1983	40.9	34.7
1984	48.4	49.6
1985	38.2	44.2
1986	24.6	30.7
1987	48.9	55.1
1988	69.7	75.2
1989	65.2	64.3
1990	48.6	60.4
1991	59.2	71.1
1992	61.4	66.0
1993	60.3	71.1
1994	149.6	125.5

Bilindiği gibi, enflasyon halkı tasarruflarının reel değerini koruma endişesi ile taşınmaz mallara, dayanıklı tüketim mallarına yatırım yapmaya teşvik etmekte; dolar, mark gibi, Türk Lirası'nın karşısında devamlı pirim yapan uluslararası rezerv paralara talebi artırmaktadır. Nitekim, 1993 yılının son çeyreğinde kamunun faiz yükünü düşürme yolundaki çabalar, 1994 yılının başlarında Türkiye'nin kredi notunun düşürülmesinin de etkisi ile halkın tasarruflarını Hazine bonosu alma ya da Türk parası olarak bankalara tevdi etme yerine dövize yatırarak değerlendirme yolunu tercih etmesi döviz talebinin aşırı ölçüde artmasına ve döviz kurlarının aşırı ölçüde yükselmesine neden olmuş; serbest piyasa kurları ile Merkez Bankası kurları arasındaki marjın açılması üzerine, Merkez Bankasının döviz satarak bunu önlemeye çalışması, bu bankanın döviz rezervlerinin belirgin bir şekilde azalmasına yol açmış; bankalardan mevduatın çekilerek dövize yatırılmak istenmesi likidite sıkışıklığı ve genel olarak mali sistemde sıkıntılara sebep olmuştur.

Bu gelişme ve buna eş zamanlı olarak faiz oranlarında ve fiatlarda büyük ölçüde yükselmelerin meydana gelmesi Hükümeti krizi önlemek için 5 Nisan EKONOMİK İSTİKRAR PAKETİ adı altında bir dizi tedbir almaya itmiştir.

Örneğin, KİT ürünlerine yapılan yüksek oranlı zamların ve bir defaya mahsus olarak getirilen ek vergilerin yanı sıra, kamu harca-

malarında kısıntıya gidilerek bütçe açıklarındaki genişleme durdurulmaya çalışılmış; uygulamaya konulan şok faiz oranları ile halkın Hazine bonosuna plasmanı ve bankalara Türk parası tevdiatı cazip hale getirilerek, dövize yönelik spekülasyon talebinin durdurulmasına çalışılmıştır.

Bu arada faiz ve kurların\* çok yüksek düzeylere çıkması ve meydana gelen likidite sıkışıklığı bazı banka ve kuruluşların ödeme gücünün içine düşmesine neden olmuş; üç bankanın faaliyetleri durdurulmuş; tasarruf sahiplerine güven vermek ve kaynakların banka sistemi dışına kaymasını önlemek maksadı ile gerçek kişilere ait mevduatın tamamı Devlet güvencesi altına alınmıştır\*\*.

Ülkemizde enflasyonun büyük ölçüde bütçe açıkları ve para arzında ekonominin likidite ihtiyacını aşan genişlemenin sebep olduğu fazla talepten ve buna paralel olarak, temel mallara yapılan zam- lar, yükselen döviz kurları nedeni ile ithalatın pahalılaşması ve ücretlerde ve kâr marjlarında produktiviteyi aşan yükselmelerin neden olduğu maliyet artışlarından kaynaklandığı bilinmektedir.

Gerçekten, Tablo:II'de görüldüğü gibi, 1981 de 69,9 milyar lira olan konsolide bütçe aşığı, hızlı bir artışla 1994 yılında 145 trilyon

Tablo: II (Milyar TL)

Yıllar	Konsolide bütçe gelirleri	Konsolide bütçe giderleri	Konsolide bütçe açığı
1981	1.468,5	1.538,4	-69,9
1982	1.552,6	1.658,1	-105,5
1983	2.328,7	2.612,5	-283,8
1984	2.805,2	3.784,1	-978,9
1985	4.514,5	5.312,7	-798,2
1986	6.753,8	8.165,3	-1.411,5
1987	10.089,0	12.698,4	-2.607,4
1988	17.016,1	21.006,3	-3.990,2
1989	31.369,0	38.871,0	-7.502,0
1990	56.573,0	68.355,0	-11.782,0
1991	99.105,0	132.401	-32.316
1992	179.449	223.055	-43.606
1993	357.333	490.438	-133.105
1994	753.440	899.375	-145.935

\* 1994 Ocak ayı başlarında 15 bin lira olan dolar kuru Ekonomik İstikrar Paketi'nin açıklandığı günün arifesinde 40 bin liraya yükselmiştir.

\*\* T. İş Bankası 1994 Ekonomik Raporu.

935 milyar liraya ulaşmış; buna paralel olarak Devletin iç ve dış borç yükü hızlı bir şekilde artarak, 1981'de 991 lira olan iç borç stoku 1994 Eylül sonu itibariyle 654 trilyon 810 milyar liraya; 1985'te 25 milyar 476 milyon dolar olan dış borç stoku 1994 Eylül sonu itibariyle 64 milyar 779 milyona yükselmiştir.

Tablo: III  
İç ve dış borç stoku

Yıllar	İç borçlar (milyar TL)	Dış borçlar (milyon dolar)
1981	990,9	
1982	1.240,8	
1983	3.172,6	
1984	4.634,4	
1985	6.972,6	25.476
1986	10.514,5	32.101
1987	17.218,5	40.228
1988	28.458,4	40.722
1989	42.011,5	41.751
1990	57.257,6	49.035
1991	93.643	50.489
1992	181.952	54.706
1993	356.555	67.356
1994 (Eylül)	654.810	64.779

Bilindiği gibi, 1980'lerde fon uygulamasının yaygınlaştırılması\* Bütçenin birlik ve genellik ilkelerinin bozulması, kamu harcamaları ve gelirlerinin bir bölümünün maliye disiplini dışına çıkmasına ve parlamentonun denetiminden kaçırılmasına neden olmuş; Devletin bütçesine hakim olmasını güçleştirmiştir. Artan bütçe açıklarının tazyiki altında 1988 mali yılından itibaren bu fonlardan bütçeye gelir aktarılması sadre şifa olmamış ve 1990'larda fon uygulamasına büyük ölçüde son verilmiştir.

Ne varki, kamu maliyesinin geleneksel yapı disiplinini bozan bu uygulamaya son verilmesi bütçe açıklarını frenlemeğe yetmemiş; giderek artan bütçe açıkları ve buna paralel olarak iç ve dış borç stokunda meydana gelen artışın neden olduğu ana para faiz ödemeleri kamu maliyesi dengesi üzerinde baskıyı giderek artırmıştır.

\* 1984'ü izleyen yıllarda fon sayısı, kamu kesimi genel dengesi içinde yer alan 12 fon dahil, 104'e yükselmiş; bunun dışında fon niteliği taşıyan, fakat adı fon olmuyan uygulamalara da yer verilmiştir. Avni Zarakolu: Produktivite düşüklüğü ve enflasyon sorunu, A.Ü. SBF dergisi, Cilt:47, sayı: 3-4, Haziran-Aralık 1992 Ankara.

5 Nisan 1994 kararları ile bir defaya mahsus olmak üzere uygulamaya konulan ek vergilerden 100 trilyon liranın üzerinde sağlanan gelir, piyasadaki likidite fazlasını dövize yönelik spekülative talep yerine, Devlet borçlanmasına çekmek için %400'e kadar yükseltileen faiz oranlarının Devlete getirdiği mali yük dolayısıyla kamu maliyesini dengeye kavuşturmaya fazla bir katkı sağlamamıştır.

Bilindiği gibi, fiatların yükselmesi, parasal gelirin şişmesi para talebini artırır. Eğer para arzı sabit tutulursa, faiz oranlarını yükseltici, toplam talebi azaltıcı yönde etkileyerek, enflasyonun ortadan kalkmasında etkili olur. Ne varki, para arzını sabit tutarak, enflasyonla mücadele edilmesi, iktisadi daralma ve işsizliği beraberinde getireceğinden, istenmez. Fakat, Tablo:IV de görüldüğü gibi, 1981 de %29,7 olan banknot ve ufaklık para arzındaki artış giderek hızlanarak, 1990-1994 arasında yılda ortalama %74; 1981 de %27,2 olan dar anlamda para arzı (M1) 1990-1994 arasında yılda ortalama %63; 1982'de %56,8 olan geniş anlamda para arzı (M2) 1990-1994 arasında yılda ortalama %67 oranında artışlar göstermiştir. Para arzında meydana gelen bu artışlar bir yandan sürüp gelen talep enflasyonunu beslerken, öte yandan temel malların fiatlarına yapılan zamlar ve döviz kurlarındaki yükselmelere bağlı olarak ithalatın pahalılaşması, ücret ve kâr marjlarının produktiviteyi aşan yükseltmelerinden kaynaklanan maliyet enflasyonunu destekleyici bir durum yaratmıştır.

Tablo: IV  
Yıl sonu itibariyle para arzı (milyar TL)

Yıllar	Banknot ve ufaklık madeni para arzı		Dar anlamda para arzı (M1)		Geniş anlamda para arzı (M2)	
	Miktar	% artış	Miktar	% artış	Miktar	% artış
1981	297	29,7	837	27,2	1.551	
1982	435	75,1	1.333	42,6	2.732	56,8
1983	552	34,0	1.969	46,7	3.680	74,2
1984	761	39,0	2.106	8,7	4.645	46,8
1985	1.111	51,0	2.775	23,2	6.740	40,7
1986	1.586	42,8	4.362	57,2	9.485	40,7
1987	2.506	58,1	6.593	51,2	12.605	32,9
1988	3.636	5,8	11.243	36,1	24.821	73,7
1989	7.016	104,8	20.358	50,0	49.153	80,7
1990	14.265	85,6	29.326	50,0	70.707	50,0
1991	21.288	51,3	46.793	49,0	117.118	62,0
1992	36.838	73,0	78.341	67,4	190.736	48,6
1993	63.104	71,3	132.309	68,9	291.976	53,1
1994	120.212	90,5	238.981	80,6	642.490	120,0

T.C. Merkez Bankası Kanunu'nda "Bankanın kendisine verilen yetkileri kendi sorumluluğu altında müstakil olarak kullanır" (Madde: 4) yazılı olması, Banka'nın Hazine ve mahsul mübayaası ile ilgili sorumlulukları nedeni ile para arzına hakim olmasına yetmemiş; kamu kesiminin içinde bulunduğu finansman güçlüğü, daraltıcı bir para ve kredi politikası izlenmesini güçleştirmiştir.

Bu durum 1 Ocak 1995'te yürürlüğe giren 21/4/1994 tarih ve 3985 sayılı Kanunla, geçte olsa, T.C. Merkez Bankasının Hazineye ve ham madde ve mahsul alımı için iktisadi devlet teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelere verebileceği kredilere önemli sayılabilecek kısıtlamalar getirilmesine neden olmuştur. Kanunda Bankanın bundan böyle Hazineye, her yıl cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının, bir önceki mali yıl genel bütçe ödeneklerini aşan tutarının %12'den fazla avans hesabı açamayacağı; bu oranın 1996 için %10, 1997 için %6 ve izleyen yıllar için %3 olacağı ön görülmüş; iktisadi devlet teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelere ham madde ve mahsul alımı için verilecek Merkez Bankası kredisinin Hazineye açılacak avans hesabının yarısından fazla olamayacağı kabul edilmiştir.

Buna benzer bir uygulama 4 Ağustos 1958 devalüasyonu'ndan sonra yaşanan enflasyonu önlemek amacı ile genel ve katma bütçelerde kısıntı yapmak, yatırım projeleri gözden geçirilerek, bunlardan zorunlu görülmeyenlerinin uygulamasından vazgeçmek, Hazine'nin ve İktisadi devlet teşebbüslerinin donmuş borçlarını tahkim etmek, resmi iskonto haddini ve bankaların uyguladıkları faiz oranlarını yükseltmek gibi, fazla talebi kaldırmaya yönelik tedbirlerle birlikte, T.C. Merkez Bankası tarafından Hazineye açılan avans limiti 24/2/1962 tarih ve 260 sayılı Kanunla Bütçe ödeneğinin %15'inden %5 ine düşürülmüştür. Ancak, bu durum uzun sürdürülememiş; 21/4/1965 tarih ve 583 sayılı Kanunla %10'a yükseltilen avans limiti, 1965, 1966, 1967 yıllarında %8 olarak kullanıldıktan sonra 1967 sonlarından itibaren her sene yükseltilerek, 26 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı T.C. Merkez Bankası Kanunu ile tekrar %15'e çıkarılmıştır.

Bilindiği gibi, Maliye Bakanlığı ile Merkez Bankası, ekonomik duruma göre, %15'in altında bir oran kararlaştırabilirler. Ne varki, uygulamada bu oranın altına düşülemedi; Hazine tarafından alınan avansın genellikle vadesinde Merkez Bankasına geri ödenme-

mesi, her yıl açılan avansın Bütçe ödeneklerindeki artışın %15'i oranındaki bölümü Bütçe açıklarını düşüren bir kaynak olarak kullanılmıştır.

1 Ocak 1995'te yürürlüğe giren yeni uygulama Hazine ve iktisadi devlet teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idareleri, geçici likidite ihtiyaçlarının bir bölümünü Merkez Bankası yerine kredi piyasasından temin etmeye itecektir.

Esasen bu düzenlemeden önce de yaşanan Bütçe açıkları Devletin kredi piyasasından fon talebinin giderek artmasına neden olmuş; Hazine, bankalar tarafından yüksek faiz ödenerek toplanan ve fakat kredi maliyetinin yüksekliği nedeni ile özel sektör tarafından talep edilemeyen fonların en büyük alıcısı durumuna gelmiştir.

Denilebilirki, Bütçe açıklarının bir türlü aşağıya çekilememesi ve Devletin artan borç yükü dolayısıyla artan ana para ve faiz ödemelerinin giderek büyümesi enflasyonla mücadelede başarı gösterilememesinin başta gelen sebebidir.

Gerçekten, artan kamu borçları kamunun mal varlığı üzerindeki alacak ağını genişletmekte, kamu maliyesi dengesi üzerinde artan bir baskı husule getirmektedir. Bunu azaltmak için kamunun borç yükünü azaltmak lazımdır. Bunu sağlamanın yollarından birisi ise, özelleştirme.

Bilindiği gibi, Devlet teşebbüslerinin kamuya hizmet etme ve kârlı işleme gibi birbirine zıt iki amacı aynı zamanda gerçekleştirmeye zorunda olmaları; siyasal kadronun işe yerleştirmek istedikleri kişiler için iş yeri olma işlevleri; bürokrasinin ağır işlemesi ve hükümetlerin mali sıkıntı içinde olmaları yüzünden gerekli yatırımların zamanında ya da hiç yapılamaması gibi nedenlerle verimli çalıştırılmamakta; bunların zararlarının devlet bütçesinden karşılanmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu durum Hükümeti özelleştirme ile Devlet teşebbüslerinin zararlarının Bütçe üzerindeki yükünü azaltma yolunda bir politika izlemeye itmektedir.

Bunun ötesinde, özelleştirme ile kamu borçlarının kamunun mal varlığı üzerindeki alacak ağı daraltılmış olacaktır. Ne varki, 5 Nisan 1994 istikrar tedbirleri arasında önemli bir yer işgal eden özelleştirme, gerekli ön hazırlıkların eksik yapılması ve politik engellemeler yüzünden gecikmiş ve kendisinden beklenen fayda henüz sağlanamamıştır.

Buna karşın, fiatlarda ve döviz kurlarındaki hızlı yükselmenin etkisi ile halkın alım gücünün azalması sonucu iç talebin daralması, 1994 yılının ilk üç ayında %3,5 oranında büyüyen gayri safi milli hasılanın izleyen aylarda daralmasına neden olmuş, yılın tamamı itibariyle üretimde %6'nın üzerinde bir azalma meydana gelmiştir.

Bu olumsuz gelişmelere rağmen, istikrar programı çerçevesinde temel malların fiatlarına yapılan yüksek oranlı zamlar, kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi ve bir defaya mahsus olmak üzere uygulamaya konulan ek vergiler gibi önlemler sayesinde 1994 ortalarından itibaren kamu gelir ve gider dengesinde nisbi bir iyileşme elde edildiği; mali piyasalarda nisbi bir istikrar sağlandığı ileri sürülebilir.

Bunun ötesinde döviz kurlarındaki hızlı yükselme, iç talepteki daralmanın da etkisi ile ihracat %18 artarak, 18 milyar 396 milyon dolara yükselmiş; ithalat ise %20,9 oranında azalarak, 22 milyar 606 milyon dolara gelirmiş; 1993'te %52,1 e düşen ihracatın ithalatı karşılama oranı 1994 te %77,8 e yükselmiş; 1993'te 6 milyar 433 milyon dolar açık veren cari işlemler dengesi 1994'te 2 milyar 631 milyon dolar fazla vermiştir. Ürünü olmayıp, yabancı para kurlarındaki şok yükselme sonucu dış piyasalarda Türk mallarının ucuzlaması; iç piyasada yabancı malların pahalılaşmasından kaynaklandığı unutulmamalıdır.

Tablo: V  
(milyon dolar)

Yıllar	İhracat (Fob)	İthalat (Cif)	Dış ticaret açığı	Cari İşlemler dengesi
1981	4.703	8.933	-4.230	-1.669
1982	5.746	8.843	-3.097	-835
1983	5.721	9.235	-3.507	-1.828
1984	7.134	10.757	-3.623	-1.439
1985	7.958	11.343	-3.385	-1.013
1986	7.457	11.105	-3.648	-1.465
1987	10.190	14.163	-3.973	806
1988	11.662	14.340	-2.677	1.596
1989	11.625	15.792	-4.167	961
1990	12.960	22.302	-9.343	-2.611
1991	13.593	21.047	-7.454	272
1992	14.715	22.872	-8.157	-943
1993	15.611	29.771	-14.160	-6.433
1994	18.390	22.606	-4.216	2.631



1995 yılının ilk yarısında bir miktar gerilemeye rağmen, 5 Nisan 1994 kararlarından sonra %150'ye tırmanan enflasyon ciddiye-tini korumaktadır. Bunda kamu harcamalarının kamu gelir düzeyi-ne çekilememesi ve kamu borç yükünün kamu maliyesi dengesi üzerinde giderek artan baskısının devam etmesi etkili olmaktadır.

Mevcut koşullarda kamu harcamalarının kamu gelir düzeyine çekmenin güçlüğü, yeni borçlanmaya gitmenin ana para ve faiz ödemelerini artırması enflasyonla mücadeleyi adeta olanaksız hale getirmektedir. Bu durumda özelleştirme, akıllı bir biçimde yürütül-mek kaydı ile kamu teşebbüslerinin zararlarının Bütçe üzerindeki yükünü azaltmak, borçlanma gereğini daraltarak, Bütçeden ana pa-ra ve faiz ödemelerini düşürmek suretiyle enflasyonun aşağı çekil-mesinde önemli bir rol oynayabilir.

Bununla beraber, özelleştirme, milli savunmayı güçlendirme ile süratli bir iktisadi kalkınma sağlama amacı ve sosyal devlet ol-ma yolunda izlenen politikaların kamu harcamalarında sebep oldu-ğu büyümenin kamu gelirleri ile sınırlı tutulması gerektiğini unut-turmamalı; üreticilerin artan maliyetlerini, fiatlara zam yaparak karşılama yerine verimliliği artıran iyileştirmelere giderek aşağıya çekme çabalarını teşvik edici politikalar geliştirmelidir. 21/4/1994 tarih ve 3985 sayılı Kanunla Merkez Bankasının Hazine'ye ve ikti-sadi devlet teşekkülleri ile iktisadi alanda faaliyet gösteren katma bütçeli idarelere hammadde ve mahsul alımı için vereceği kredilere getirilen kısıtlamalar bu yönde atılmış olumlu bir adım sayılabilir.