

Hayal Ayça ŞİMŞEK¹

Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri

Özet

Türkiye ekonomisinde istikrarsızlıklarla mücadelede uygulanan IMF destekli programlar, temelde yüksek enflasyon oranlarını ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yüksek kamu açıklarını azaltmayı hedefleyen tedbirler içermiştir. Bu programların başlıca amacı faiz dışı fazla hedefini dikkate alacak şekilde daraltıcı mali önlemler –özellikle harcama daraltıcı politikalar- yoluyla kamu açıklarının, dolayısıyla enflasyonun azaltılması ve kamu mali dengesinde istikrarın sağlanmaya çalışılması olmuştur. Bununla birlikte uygulama sonuçları itibarıyla bu programlar kamu mali dengesinde kısa vadede başarılı sonuçlar ortaya koymasına rağmen uzun vadede reel ekonomide daraltıcı etkiler oluşturmıştır. Nitekim 2000 İstikrar Programı ve bunun uzantısı olan 2001 ve 2003 istikrar programları ortodoks programlar oldukları için başlangıçta enflasyonu ve bütçe açığını azaltmış, dolayısıyla kamu mali dengesinde nispi bir iyileşme sağlamış, ancak zaman içinde ekonomide durgunluğu körüklemiştir. 2003 yılı İstikrar Programı’nı takiben izlenen programların da daha önceki programların devamı niteliğinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla 2004-07 döneminde de kamu maliyesi açısından daraltıcı tedbirlerin hakim olduğu hükümet programlarının uygulanmasına devam edilmiştir. Bu tedbirlerin doğal sonucu olarak kamu açıkları ve enflasyon nispeten azalmıştır. Buna karşılık reel ekonomide konjonktür daralmaları sürmektedir. Dolayısıyla zaman içinde faiz dışı fazla hedefinin azaltılması ve daraltıcı tedbirlerin gevşetilerek üretimin artırılmasına yönelik politikaların izlenmesi yurtiçi ekonomik dengelerin yerine oturtulması açısından daha etkili sonuçlar doğuracaktır.

Anahtar Kelimeler: IMF Programları, İstikrar, Maliye Politikası, Kamu Açıkları

Effects of Stabilization Programs on Public Finance After 2000 In Turkey

Abstract

In Turkish economy IMF supported programs has contained specific fiscal measures aiming at decreasing high inflation rates and high public deficits. The main aim of these programs is to decrease public deficits and inflation and to try to achieve stability in public finance especially by using restrictive fiscal measures such as reducing government expenditures so as to attain primary surplus. Although having created successful results in the short-run, IMF supported programs have shown restrictive effects on economy in the long-run. As 2000, 2001 and 2003 Stabilization Programs are orthodox programs, they initially helped to reduce inflation rate and budget deficits and achieve stability in public finance but eventually increased recessionary effects on economy. Restrictive policies used to reach non-interest budget surplus have accelerated recessionary process. 2003 Stabilization Program includes similar measures with the ones applied before. During 2004-07 process programs including restrictive measures have been continuously applied. As a result public deficits and inflation decreased respectively but recessionary effects on real economy have continued. By decreasing non-interest budget surplus and by loosening the restrictive policies to increase real GNP and investments in economy, economic stabilization can be achieved in the long-run.

Keywords: IMF Programs, Stabilization, Fiscal Policy, Public Deficits

¹ Yrd.Doç.Dr., DEÜ İİBF Maliye Bölümü Adres: DEÜ İİBF Maliye Bölümü, Dokuz-çeşmeler, Buca, İzmir Tel/ Fax: 0 232 4204180 (2223) / 0232 4201789 E-posta: ayca.simsek@deu.edu.tr

GİRİŞ

Türkiye ekonomisinde özellikle 1980 yılından itibaren hızla girilen küreselleşme sürecinin bir uzantısı olarak serbest piyasa ekonomisinin şartları benimsenmeye başlamıştır. Bu çerçevede uygulanan dışa açık ekonomi politikaları her ne kadar yabancı sermayenin teşvik edilmesini hedefleyerek ekonomik büyüme amacına hizmet edecek şekilde özel sermayenin ekonomideki payının artırılması-na yönelik olarak uygulansa da bir süre sonra zamansız dışa açılmanın beraberinde getirdiği bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Özellikle sıcak para girişlerindeki artışlar ve buna bağlı olarak finansal piyasalarda yaşanan istikrarsız süreç, kamu maliyesi alanında kamu açıklarının -dolayısıyla enflasyonun- hızla artmasına ve finansman dengesinin bozulmasına yol açmıştır.

Finansal piyasalarda başlayan ve dışsal şoklarında etkisiyle hızla ekonomiye yayılan bir kriz dönemine girilmiştir. Bu dönemde ardı ardına yaşanan 2000 ve 2001 krizlerinden kurtulmak için özellikle 2000 yılından itibaren kamu mali dengesinin sağlanmasına yönelik olarak uygulanan daraltıcı mali önlemler zaman içinde kamu açıklarının azaltılmasına ve dolayısıyla enflasyon oranının düşürülmesine yardımcı olmuş, krizden çıkmayı kolaylaştırmıştır. Bu yolla kamu maliyesinde dengenin sağlanmasına yönelik kayda değer başarılar sağlanmışsa da bu hedefin tutturulması için uygulanan daraltıcı mali önlemler reel ekonomide yatırım ve istihdam azalışlarına yol açarak ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilemiştir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde öncelikle Türkiye ekonomisinde 2000'li yıllardan itibaren girilen istikrarsız süreç 2000 ve 2001 krizleri çerçevesinde ele alınmış ve krizlerin nedenleri ve özellikle kamu maliyesinde yol açtıkları etkiler değerlendirilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde krizler ile mücadele etmek için uygulanan istikrar programları ana hatları ile ele alınmış ve bu programların krizlerin ekonomide ortaya koyduğu olumsuz etkileri giderme - özellikle kamu mali dengesini sağlama- yönündeki başarıları irdelenmiştir. Ayrıca kriz dönemlerinden sonra uygulanmaya devam eden istikrar programlarının kamu maliyesi üzerindeki etkileri ve bu programların öngördüğü daraltıcı politikaların reel ekonomi üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Sonuç bölümünde ise istikrar programlarının kamu maliyesinde dengeli sağlamaya yönelik önerilerinin uygulamada ortaya koyduğu sonuçlar değerlendirilmiştir.

1. EKONOMİK İSTİKRARSIZLIK SÜRECİNDE TÜRKİYE: 2000-2001 KRİZ DÖNEMİ

Türkiye ekonomisinde 1980'li yıllardan itibaren yaşanan yurt içi ve yurt dışı kaynaklı istikrarsızlıklar 2000'li yılların başında giderek artmıştır. Özellikle 1980 sonrasında, uygulanan ekonomi politikalarındaki yapısal değişime bağlı olarak ekonomide yeni bir dönem başlamıştır. Liberalleşme dönemi olarak bilinen ve ithal ikame politikalarının terk edilerek dışa açık ekonomi politikalarının benimsendiği, buna bağlı olarak da serbest piyasa ekonomisine geçildiği bu dönem ile birlikte yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir.

Liberalleşme politikalarının bir uzantısı olarak 1989 yılında konvertibilite kabul edilmiş ve finansal serbestleşme politikası benimsenmiştir. Böylece ülke ekonomisinde kredi hacminin genişlemesi, faiz oranlarının düşerek uluslararası faiz oranlarına yaklaşması, yatırımların artması amaçlanmıştır. Ancak zamansız finansal serbestleşmeye gidilmesi, alt yapısı oluşmamış, sığ finansal piyasaların varlığı -bu piyasaların yetersiz işlem hacmine sahip olmaları- dolayısıyla sermaye piyasalarının dış şoklardan çabuk etkilenmesi finansal serbestleşme politikalarının amacından sapmalara neden olmuştur. Nitekim 1990'lı yıllardan itibaren kredi hacminin GSMH'ya oranı hızla daralmış ve %20'lere kadar düşmüştür. Bu oranın dünya piyasalarında %130'larda seyrettiği dikkate alındığında kredi hacmindeki daralmanın boyutlarının yüksekliği açıkça ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de özellikle kamu mali dengesinde uzun süre önemli istikrarsızlıklar yaşanmıştır. 1990'ların başlarından itibaren bir yandan yüksek bütçe açıkları, yüksek enflasyon oranı ve faiz harcamalarının kamu bütçesi içindeki payının hızla artması kamu finansman dengesinde ciddi problemlere yol açmış diğer yandan ise ödemeler bilançosu açıklarındaki artışlar dış istikrarın bozulmasına neden olmuştur.

1990'lı yılların sonlarına gelindiğinde yurt içinden kaynaklanan istikrarsızlıklara ek olarak dış kaynaklı bir istikrarsızlığın (Asya krizi) ülke ekonomisindeki dengeleri etkilediği görülmüştür. Asya ülkelerinde yaşanan finans piyasaları kaynaklı kriz, bu ülkelerin çok yüksek oranda devalüasyona (%30) gitmeleri ile önlenmiştir. Ancak Türkiye,

uyguladığı istikrar programının şartlarına uygun davranarak devalüasyona gitmemiştir. Bu nedenle hem TL aşırı değerlenmiş hem de dış açıklar hızla artarak ciddi bir kriz ortamına girilmiştir. Bu dönemde Türkiye ekonomisinde yaşanan dolarizasyon probleminin de etkisiyle kriz derinleşmiştir.

Bir ekonomide dolarizasyonun ortaya çıkmasının yol açtığı üç temel sorundan bahsedilebilir. Birincisi, dolarizasyonun yaşandığı ülkelerin dış ticareti, ABD'nin dış ticaretinden farklı olduğu için dolar ve ülkenin kullandığı para birimi arasındaki değişim oranı, eğer ülke yurt içi fiyatlarını düşürme yoluyla reel bir devalüasyona gitmezse dolarizasyonun yaşandığı ülkenin ödemeler dengesinde kalıcı ve yüksek açıkların ortaya çıkmasına neden olabilir. İkincisi, dolarizasyonun yaşandığı ülkede dolar üzerindeki faiz oranının, ABD'deki dolar üzerindeki faiz oranı ile aynı olması zorunluluğu nedeniyle talepteki konjonktürel daralmalar, otomatik veya azaltılmış faiz oranları yoluyla düzeltilemez. Üçüncüsü, dolarizasyonun söz konusu olduğu ülkenin Merkez Bankası'nın dolar oluşturma yetkisi bulunmadığından yerel ticari bankalara bir akım olduğunda Merkez Bankası, borç veren taraf gibi davranamaz (Feldstein, 2002: 9). Türkiye ekonomisi bu dönemde dolarizasyonun yol açtığı sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

1999 yılına gelindiğinde yaşanan kriz ile mücadele etmek için IMF destekli "Döviz Kuruna Dayalı Enflasyonla Mücadele Programı" adı altında 2000-20002 yılını kapsayan bir istikrar programı yürürlüğe konmuştur. Bu yolla yüksek kamu açıklarına bağlı yüksek enflasyonun azaltılması hedeflenmiştir.

a) 2000 İstikrar Programı: Hedefler ve Uygulama Sonuçları

Kronik enflasyon, yüksek bütçe açıkları, daralan konjonktür ve ciddi bir bankacılık sektörü krizi ortamında yürürlüğe konan 2000 İstikrar Programı'nın başlıca hedefleri kamu mali dengesinde, finansal piyasalarda ve döviz kurunda istikrarın sağlanması ile yapısal reformlar yoluyla büyümenin arttırılması üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Kamu mali dengesinde istikrarın sağlanması hedefine uygun olarak mali disiplinin oluşturulması için %6.5 oranında bir faiz dışı bütçe fazlası hedefi belirlenmiştir. Finansal piyasalarda ve döviz kurun-

da istikrarın sağlanması için Merkez Bankası'nın açıkladığı kur ve para politikaları çerçevesinde kurun sabitlenmesi, Merkez Bankası'nın bilançosuna bazı sınırlamalar konulması (Merkez Bankası'nın sadece döviz karşılığı para süreceğini buna karşılık yurt içine kredi açarak para sürmeyeceğini ilan etmesi böylece Merkez Bankası'na yarı para kurulu rolü verilen bir parasal düzenin oluşturulması) gibi düzenlemelere gidilmiştir. Dolayısıyla programda para ve maliye politikaları birbirleriyle uyumlu bir seyir izlemiştir (Özatat, 2000: 21).

Programın maliye politikası ayağına ilişkin olarak ortaya konan faiz dışı fazla hedefinin kamu mali disiplininin temel belirleyicisi olduğu söylenebilir. Bir ekonomide uygulanan istikrar programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesi özellikle iki açıdan önemlidir (Emil ve Yılmaz, 2003: 125):(i) Hedeflenen fazlaya ulaşılması veya yaklaşılmaması için uygulanan daraltıcı tedbirler, uluslararası finans piyasalarının ve uluslararası kuruluşların ülkedeki makro ekonomik gelişmelere duyduğu güveni artırır. Çünkü bu hedefe ulaşmaya ilişkin çabalar, ülke hükümetlerinin uygulanan istikrar programı konusundaki kararlılığının göstergesidir. (ii)Yüksek borç yüküne sahip ülkelerde faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin başlıca nedeni borçlanma üzerindeki baskının azaltılmasıdır. Bu açıdan faiz dışı fazla, devletin gelir ve harcama politikalarını uygulama gücünün de bir göstergesidir. Nitekim 2000-2002 dönemini kapsayan istikrar programında maliye politikası amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla oluşturma yoluyla kamu kesimi iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır.

Program çerçevesinde izlenen kur politikasının likidite kontrolü üzerindeki etkisi; Merkez Bankası'nın daha önce açıkladığı fiyatlarla tüm dövizleri satın alması, böylece piyasaya döviz karşılığı TL sunması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu yolla Merkez Bankası'nın bilanço kalemlerinden Net İç Varlıklar kalemindeki artışın sınırlandırılması öngörülmüştür. Net İç Varlıklar kalemi, performans kriteri olarak belirlenen maksimum değeri temel alacaktır ve bir önceki üç ayın sonundaki para tabanı büyüklüğünün %5'i oranındaki alt ve üst sınırlar içinde değişebilecektir. Performans kriterinin, Net İç Varlıklar kaleminin değerlendirilmesi hariç tutulduğunda her üç aylık dönem sonunda 1.2 katrilyon TL miktarında sabit tutulması planlanmıştır. Böylece enflasyonist bir ortamda likidi-

te kontrolü sağlanmaya çalışılmıştır. Para politika-sının uygulanmasında izlenen bir diğer değişken, Merkez Bankası'nın Net Uluslararası Rezervler kalemidir. Net Uluslararası Rezervler kaleminin 2000 yılının ilk üç ayında 12 milyar dolar, ikinci ve üçüncü ayında 12.8 milyar dolar ve son üç ayında 13.5 milyar dolar alt limitlerinin üzerinde gerçekleşeceği performans kriteri olarak belirlenmiştir (Kadioğlu vd., 2001:6).

Daraltıcı mali önlemler yoluyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik maliye politikası hedefleri-

nin sonuçlarının 2000 yılı itibariyle oldukça başarılı olduğu görülmektedir. Bu dönemde bütçe harcamalarının artış oranı %9.9'da kalırken, vergi gelirlerinin artış oranı %18.3'e yükselmiştir. Dolayısıyla harcamalar, programın öngördüğü sınırlar içinde kalırken vergi gelirleri, program hedeflerinin %10.5 oranında üzerinde seyretmiştir. Bununla birlikte bütçe açığının GSMH'ya oranı %10 civarında kalmaya devam etmiştir. Bunun başlıca nedeni 2000 itibariyle GSMH'nın %16.4'üne ulaşan faiz harcamaları artışıdır ki bu oran, 1999'da %13.8 olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Tablo 1).

Tablo 1: 2000 Yılı Konsolide Bütçesinde Gerçekleşmeler (Kat. TL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	33,756.4	32,585.5
Vergi Gelirleri	26,526.8	24,000.0
Dolaysız Vergiler	10,861.9	9,585.0
Dolaylı Vergiler	15,664.9	14,415.0
Harcamalar	46,602.6	46,713.3
Personel Harcamaları	9,982.1	9,899.8
Yatırım Harcamaları	2,472.3	2,351.7
Faiz Harcamaları	20,439.9	21,132.3
KİT'lere Transferler	885.9	594.6
Diğer Transferler	9,211.1	8,894.5
GSMH'ya Oran (%)		
Bütçe Dengesi	-10.3	
Faiz Harcamaları	16.4	
Faiz Dışı Bütçe	6.1	
Net Yurt İçi Borçlanma	7.5	
Yurt İçi Borç Stoku	29.0	

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim:04.04.2004

Tablo 1'de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2000 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2000 yılı için bütçede 24 trilyon TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 26 trilyon 526 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 46 trilyon 713 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 46 trilyon 602 milyar TL olmuştur. Görüldüğü gibi 2000 yılı için hedeflenen bütçe rakamları, gerçekleşme oranlarını büyük ölçüde yakalamıştır. Kamu mali dengesindeki bu olumlu gelişmenin başlıca nedeni; uygulanan ortodoks mali tedbirlerdir. Bu tedbirler çerçevesinde harcamaların daraltılması ve vergilerin nispeten arttırılması bütçe hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırmıştır. Ancak faiz oranlarındaki olumlu gelişmelere ve programın maliye politikası ile ilgili bölümünün başarılı performansına rağmen yurt içi borçların faiz yükünün değişmemesi, bütçe açığının azalmasını engellemiştir (Yeldan, 2001: 9).

Programın finansal istikrarın sağlanmasına ilişkin para ve kur politikaları da dönemsel olarak başarılıdır. Hedeflenen enflasyon programı ile paralel olarak paranın değer kaybı oranı için önceden ilan edilen bir takvim uygulanması (1 ABD Doları + 0.77 EURO'dan oluşan bir kur sepeti açıklanması) ve 2000 yılı sonu itibariyle %20 oranına kadar artacak bir günlük kur oranının ilan edilmesi (Yeldan, 2001: 573) sonucunda döviz kurları programda öngörülen çapa değerlerine uygun şekilde hareket etmeye başlamıştır. Böylece ithalat ucuzladığından yurt içi fiyatlar düşmüş, enflasyonist baskı azalmıştır. Programın kur politikası başlangıçta istikrar sağlayıcı bir etki oluştururken zamanla döviz çapası uygulamasının doğal bir sonucu olarak enflasyon, döviz kuru artışlarının üzerine çıkmış, sonuçta ihracat azalırken ithalat artmıştır. Bu durum ödemeler bilançosu dengesinin bozulmasına ve dış açıkların artmasına yol açmıştır.

Programın yapısal reformlara ağırlık verilmesi hedefine ise özelleştirmeye hız kazandırılması ile ulaşılmak istenmiştir. Ancak yapılan özelleştirme uygulamalar, hedeflenenin çok altında kalmış dolayısıyla programda belirtilen 7.1 milyar dolarlık özelleştirme geliri hedefine ulaşamamıştır. 2000 yılı için belirlenen hedefe ulaşamamasında GSM lisans satış gelirinin KDV ödemesi sorunu nedeniyle 2001 yılına sarkması, Türk Telekom'un özelleştirme ihalesine teklif gelmemesi ve programda yer almasına rağmen Pektim ve THY ihalelerinin açıklanmaması başlıca nedenler olarak gösterilebilir. Sonuçta beklenen hedefin aksine sadece yaklaşık 3.3 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilebilmiştir. Özelleştirme konusundaki performansın düşüklüğü, ödemeler dengesi kalemlerinden biri olan doğrudan yatırım girişlerinde de beklenen artışın sağlanamamasına neden olmuştur. Bu durum programa duyulan güveni azaltmıştır.

2000 İstikrar Programı'nın uygulanmaya konması ile ekonomide yaşanan yurt içi ve yurt dışı kökenli talep daralmaları zamanla ortadan kalkmaya başlamıştır. Programın uygulama sonuçları; Türkiye ekonomisinde bir canlanma sürecine girildiğini göstermektedir. Bu dönemde iç talepteki artış ithalat artışı ile karşılanmış, ihracat artışı ise oldukça sınırlı kalmıştır. Buna bağlı olarak dış ticaret açığı hızla artmıştır. Ham petrol fiyatları başta olmak üzere enerji fiyatlarının hızla yükselmesi de dış ticaret açığını arttıran önemli etkenlerden biri olmuştur (cari işlemler açığı/GSMH oranı %4.8'e ulaşmıştır). Cari işlemler açığının 9.8 milyar dolar ile oldukça yüksek miktarlara çıkmasına rağmen bu açığın finansmanı konusunda önemli bir problem yaşanmamıştır. Hazine'nin uluslararası piyasalarda yüksek miktarlarda tahvil ihracı yoluyla borçlanması, banka dışı sektörlerin dış borç kullanımının artması ve rezervlerin yüksek seviyesini koruması cari açığın finansmanının kolaylıkla sağlanmasına yardımcı olmuştur. Ancak kurların reel olarak değerlendirilmesi ve tüketim talebinin artması cari açık üzerinde ciddi bir risk unsuru olmuştur (Kadıoğlu vd., 2001: 30 ve 18). Ayrıca cari açığın borçlanma yoluyla finansmanı dış borç miktarının dolayısıyla ödenen borçlanma faizlerinin artmasına neden olarak ekonomi üzerindeki borç yükünün hızla ağırlaşmasına yol açmıştır.

Uluslararası piyasalarda petrol fiyatlarının hızla artması, doların EURO karşısında değer kazanması ve siyasi belirsizlik nedeniyle 2000 yılının Ka-

sım ayına kadar fiyatlar artış eğilimine girmiştir. Bu süre içinde istikrar programının ortaya koyduğu sonuçların, yurt içi piyasalarda ve ödemeler bilançosu dengesinde yol açtığı sapmalar Kasım 2000'de bir krizin yaşanmasına neden olmuştur.

b) Kasım 2000 Krizi

2000 yılının kasım ayında yaşanan krizi tetikleyen temel unsurlar; başta bankacılık sektöründe yaşanan kriz (finansal kriz) olmak üzere ödemeler bilançosu açıklarının hızla artması, yapısal reformların amacına ulaşamaması ve deprem felaketlerinin ekonomi üzerinde oluşturduğu yük olarak belirtilebilir.

Kasım krizi temelde bankacılık krizinin neden olduğu bir kriz özelliği taşımaktadır. Teorik olarak bankacılık krizi "bir ya da daha fazla bankaya güvenin sarsılması, bankaların birdenbire mevduatlarını geri çekmek için hücum etmesi durumu" olarak tanımlanabilir. Genellikle bankacılık krizlerinin piyasa, likidite, kredi riskleri ve bulaşma (contagion) etkisiyle ortaya çıktığı görülmektedir.

Piyasa riski, bankaların elinde olmayan ve piyasa koşullarındaki değişikliklerin neden olduğu riskleri içerir. Bu risk genellikle faiz oranlarındaki değişimlerden kaynaklanmaktadır. Kredi riski, borçluların borçlarını ödeyememeleri ya da ödemek istememeleri halinde ortaya çıkar. Likidite riski ise mevduat sahiplerinin yüksek miktardaki mevduatlarını çekmeleri ya da bankanın bu çekilişleri karşılayacak ölçüde likiditeye sahip olmaması halinde ortaya çıkar (Başoğlu, 2001: 2).

Bir bankada likidite riskinin yaşanması halinde krizin diğer bankalara da bulaşması söz konusu olabilir. Çünkü bankacılık sektörü ekonomik canlanmayı sağlayan kilit sektörlerdendir. Dolayısıyla bankalardan para çekişlerinin artması, bankacılık sistemini olumsuz etkileyecek ve sistemin işleyişine duyulan güveni azaltacaktır. Böyle bir durumda bankacılık sektöründe yaşanan panik; finansal aracılığın maliyetini artırır ve kredi elde edilmesinin pahalılaşmasına yol açar. Maliyetin yükselmesi kredi talebini azaltır ve ekonomik faaliyetlerin yavaşlamasına neden olur. Dolayısıyla şiddetli bir bankacılık krizi, bir ekonomide ciddi bir durgunluk dönemine girilmesine yol açabilir (Başoğlu, 2001: 3).

Türkiye’de Kasım 2000 döneminde bankacılık sektöründe yaşanan paniğin ekonomide yol açtığı tahribat; teorik bankacılık krizi tanımlamalarının ortaya koyduğu ekonomik etkileri doğrulamaktadır. Nitekim ilgili dönemde bankacılık sektörü; kamu bankalarının görev zararlarının (1999’da %8.2 iken 2000’de %14) ve açık pozisyonlarının (2000’de 18 milyar dolar) çok yüksek olması, Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH’ya oranının hızla artması (1999’da %45 iken 2000’de %62) ve ilk altı aylık dönemde (Ocak-Ağustos) faiz oranlarının hızla düşmesi (1999’da %103 iken 2000’de %40) nedeniyle önemli bir krize girmiştir.

Bir ülkede yaşanan finansal krizin başlıca göstergelerinden biri kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranıdır. Bu oranın büyüklüğü -asgari %60 sınırında olması- uluslar arası finans piyasalarında “kritik eşik” olarak değerlendirilmekte ve ülkenin sürdürülebilir cari açık seviyesi hakkında bilgi vermektedir. Kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranı, Türkiye ekonomisinde konvertibiliteye geçilen 1989 yılından itibaren %100’ün altına inmemiştir. 2000 yılında ise bu oranın istikrar programı uygulamaları çerçevesinde Haziran itibarıyla %112’ye, Aralık itibarıyla ise %145’e yükseldiği görülmektedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2001: 89).

Yukarıdaki gelişmeler dikkate alındığında 2000 yılının Haziran-Aralık döneminde Kasım ayı itibarıyla krizin yaşanması bir sürpriz değildir. Nitekim yabancı sermaye sahipleri, bu orandaki yükselmeye neden olan daralmayı altı aylık veriler ışığında Eylül ayından itibaren fark etmeye başlamışlar ve ellerinde bulunan Türk tahvillerinin bir kısmını satmışlardır. Ancak Kasım ayında yedinci ay verilerinin de Türkiye’nin sürdürülemez cari açık verdiği görüşünü desteklemesi (kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranının %145’e yaklaşması dolayısıyla) ile yabancı yatırımcılardan gelen tepkiler artmıştır.

Bonoda ve para piyasasında yabancı kaynaklı büyük bir satış dalgası başlamış, bono ve repodan vazgeçen yabancı yatırımcılar dövizle yönlendikleri için bu piyasalardaki satışa paralel olarak dövizde de talep artmıştır. Yabancı yatırımcıların bono ve repodan çıkması ile bono ve TL faizleri hızla yükselmiştir. Ancak Merkez Bankası, döviz kuru

çapası uygulaması nedeniyle döviz talebini karşıladığı için döviz kuru yükselmemiştir, buna karşılık Merkez Bankası’nın döviz rezervleri hızla erimeye başlamıştır (Somçağ, 2002: 10).

Kasım krizinin derinleşmesini engellemek için faiz oranlarının yüksek tutulması, Merkez Bankası tarafından piyasaya ek likidite sunulması ve IMF’in 7.5 milyar dolarlık ek finansman kolaylığı sağlaması gibi bir dizi önlem alınmıştır. Tüm bu önlemlere karşılık kısa vadeli dış borcun Merkez Bankası uluslar arası rezervlerine oranı sadece %112’ye gerilemiş ve Kasım krizi sonrasında sunulan geçici destek; programın sürdürülebilirliğini sağlamaya yetmemiştir.

Sonuç olarak Şubat 2001 itibarıyla yeni bir kriz gündeme gelmiştir. Aslında Türkiye ekonomisinde bu krizin ortaya çıkacağını gösteren yapısal koşulların ve göstergelerin önceden açıkça kendini belli ettiği görülmektedir. Nitekim yeterli döviz fazlasına sahip olmayan bir bankacılık sistemi ve faiz-kur çıkmazının yol açtığı yapay sermaye girişleri ile ayakta tutulmaya çalışılan bu düzen, piyasalarda güvensizliği arttırmış ve Şubat krizine zemin hazırlamıştır.

c) Şubat 2001 Krizi

2001 yılının Şubat ayında patlak veren krizin temelinde yatan etkenler; döviz piyasasının yapısı -döviz talebi fazlası dolayısıyla kurlardaki hareketlik-, ardı ardına yaşanan finansal krizlerin ve kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkiler, dış borç stokunun ve ödemeler bilançosu açığının çok yüksek olması ve yaşanan siyasi belirsizlik ortamı olarak belirtilebilir.

Özellikle döviz piyasasında yaşanan hareketlilik Şubat krizini tetikleyen etkenlerden biri olmuştur. Döviz piyasasındaki talep fazlasının yol açtığı kurlardaki hareketliliğin nedenlerinden biri; kamu iç borçlanma senetlerinin sürdürülebilirliği dolayısıyla bankacılık sistemi borçlanma politikası ilişkisi ile ilgili kuşkulardır. Yabancı yatırımcıların devlet iç borçlanma senetleri konusundaki tedirginliğinin temelinde “kendilerine borçlu olan bankaların, devlet iç borçlanma senetleri piyasasında bir problem yaşaması halinde ne tür bilanço etkilerinin ortaya çıkacağını belirsiz olması” şeklindeki yaklaşım yatmaktadır. Yabancı yatırımcıların

olumsuz yaklaşımlarının yol açtığı belirsizlik ortamının yumuşatılmasına yönelik olarak bu alanda devlet iç borçlanma senetleri piyasasında istikrarın sağlanması için stok dağılımı ile ilgili açıklamalar yapılarak belirli düzeyde bir şeffaflık sağlanmıştır. Böylece verilen borçlanma senetlerinin niteliğinin açıklanması, bu piyasalara duyulan güvensizliğin kısmen giderilmesini sağlamıştır (Sak, 2001: 12).

Döviz piyasasında yaşanan hareketliliğin nedenlerinden diğeri; faiz oranları ile ilgilidir. 1980'li yıllardan itibaren yaşanan finansal liberalizasyon süreci ile birlikte faizlerin serbest bırakılması, piyasalar arasında belirli bir uyum sürecini de beraberinde getirmiştir. Faiz oranları ile döviz piyasasının yapısının karşılıklı etkileşiminin belirli bir düzene oturması için bir geçiş sürecinin yaşanması gerekmiştir. Şubat krizinin yaşandığı dönemde Merkez Bankası'nın döviz satış ihaleleri yoluyla kurun piyasalarda oluşmasını sağlamaya çalışması bu açıdan krizden çıkışı kolaylaştırıcı bir etken olmuştur (Sak, 2001: 13).

Merkez Bankası aşırı şekilde artan döviz talebini karşılamak için likiditeyi kontrol etmeye yönelik bir politika izlemeye çalışmışsa da yaşanan likidite sıkışıklığı, ödemeler sisteminin çalışamamasına neden olmuştur. Bu dönemde döviz çapasının terk edilerek dalgalı kura geçilmesi buna karşılık faiz oranlarının yükseltilmesi krizin derinleşmesini engellemiştir. Ancak kur çapası uygulamasında müdahalesiz esnek kur uygulamalarına geçilmesi, döviz kurlarının aşırı dalgalanmaya açık hale gelmesine yol açarak belirsiz bir ortamın oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Dışa açık bir ekonomide faizler denetim altında tutulurken sabit döviz kuru rejimi uygulanıyorsa sermaye hareketleri bu durumdan olumsuz etkilenir. Türkiye'de Şubat krizine kadar sermaye hareketleri ile birlikte faizler de serbest bırakılmış, ancak döviz çapası uygulanarak sermaye hareketleri-faiz-döviz kuru ilişkisi dengede tutulmaya çalışılmıştır. Ancak Şubat krizinden sonra döviz kurlarının dalgalanmaya bırakılması buna karşılık faizlerin denetim altına alınması (Merkez Bankası gecelik borçlanma faizlerini %80 düzeyinde sınırlandırmıştır) ile faiz oranlarının artması engellenmiş, buna karşılık döviz talebi artmıştır. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak döviz kurları yükselmiştir (Kumcu ve Eğilmez, 2002: 277).

Finansal krizlerin ve kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkilerin de Şubat krizini tetikleyen nedenlerden biri olduğu söylenebilir. Mali alanda uygulanan daraltıcı politikaların bir sonucu olarak reel ekonomide yurt içi ve yabancı tasarrufların azalması, bu durumun banka bilançolarına etkisi dolayısıyla kredi kanalının işlememesi; yatırımların azalmasına ve reel ekonomide durgunluk sürecine girilmesine yol açmıştır.

Finansal alanda bankacılık reformunun hızlı bir şekilde yapılamaması ve bankacılık sektörüne yapılan kamusal müdahaleler, reel ekonomide önemli daraltıcı etkiler doğurmuştur. Özel bankalara ve kamu bankalarına yapılan operasyonlar sonucunda banka bilançolarının küçülmesi, şirketlerin yabancı para cinsinden kredilerini geri çekmeleri, kriz nedeniyle yaşanan hasarın etkisiyle bankaların şirketlere yeni krediler aktarmayı riskli bulmaları ve kamu bankalarının çok hızlı bir şekilde küçülmeleri –banka kredileri ile birlikte ticari kredilerin de küçülmesi- gibi sorunlar yaşanmıştır. Tüm bu finansal sorunlar kredi kanallarını daraltarak reel ekonomide yaşanan durgunluğu körüklemiştir (Sak, 2001: 21-22).

Bankacılık kesiminde yaşanan reel kredi daralmaları, özel kesimin sabit sermaye harcamalarının azalmasına yol açmıştır. Özel kesimin elindeki kaynakları reel üretim alanında değerlendirmek yerine finans piyasalarında kullanmayı tercih etmesi sonucunda yüksek reel faiz kazançları, reel yatırımların önüne geçmiş, derinliği olmayan finansal piyasalarda spekülasyon kazançları artmıştır. Krizin etkisiyle ortaya çıkan işletmelerin öz sermaye kayıpları ve bir finansman kaynağı olarak Merkez Bankası'nda halka arzların dönem içinde gerçekleştirilememesi üretim kayıplarını artırmıştır. İhracat alanında yaşanan canlanmalar yaşanan üretim azalışlarını gidermeye yetmemiş ve reel ekonomide durgunluk hızla yayılmıştır (Coşkun, 2002: 232).

Dış borç stokunun ve ödemeler bilançosu açığının çok yüksek olması da Şubat krizini etkileyen faktörlerden biri olmuştur. Dış borçlanmanın artmasına ve ithalatın ucuzlamasına bağlı olarak dış açıkların artması, ödemeler bilançosu istikrarını olumsuz yönde etkilemiştir. Buna karşılık dış açığı azaltmayı hedefleyen önlemler yurt içi talebin daha fazla daralmasına neden olarak durgunluğu artırmıştır (Uygur, 2002: 65).

Hem Kasım 2000 krizinin hem de Şubat 2001 krizinin temelinde yatan esas nedenin finansal istikrarsızlık olduğu söylenebilir. İlgili dönemlerde finansal piyasalarda yaşanan baskının derecesinin çok yüksek olması kriz ortamına girilmesine yol açmıştır. Literatürde piyasalarda yaşanan finansal baskının derecesi, finansal baskı endeksi yöntemi (FBE) ile ölçülmekte ve bu derecenin büyüklüğü finansal krizlerin boyutları hakkında bilgi vermektedir. Bu yöntemde resmi döviz rezervindeki, döviz kurundaki ve faiz oranındaki yüzde değişimlerin ortalamalarının alınması yoluyla bir finansal baskı endeksi oluşturulmakta ve bu endeksteği yükselişin belli sınırları aşp aşmadığı araştırılmaktadır. Böylece finansal krizin boyutları tespit edilmeye çalışılmaktadır.

$FBE = \text{faizdeki \% değişme} + \text{döviz kurundaki \% değişme} - \text{döviz rezervindeki \% değişme}$

Finansal baskı endeksi hesaplanırken faiz oranı, döviz kuru ve resmi döviz rezervi değişkenlerinin her birine farklı ağırlıklar verilmekte ve endeks, bu değişkenler standartlaştırıldıktan sonra ağırlıksız olarak hesaplanmaktadır. Finansal baskı endeksinin belli bir kritik değeri aşması halinde finansal krizin varlığından söz edilebilir. Bu kritik değerin belirlenmesi için finansal baskı endeksinin standart sapması (δ) ve ortalaması (μ) kullanılır. $FBE \geq \mu + 1.56$ ise finansal kriz vardır (Uygur, 2001: 29).

Kök (2001), Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerine yol açan finansal baskıyı ölçmek için finansal baskı endeksini kullandığı çalışmasında bu endeksi yıllık olarak hesaplamıştır. Buna göre Kök, 1990-2001 Şubat dönemini kapsayan çalışmada ilgili döneme ait endeksi hesaplayarak kritik değer $\delta = 0.548$ iken $FBE = 0.822$ olduğunu belirlemiştir. Bu büyüklükler 1990, 1994, 1996 ve Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin yaşandığı dönemler için ayrı ayrı gözlemlenebilir (Kök, 2001: 1209).

Finansal baskı endeksinin değerlerinden de anlaşılabacağı üzere Kasım 2000 ve Şubat 2001 dönemlerinde yaşanan finansal krizin boyutları son derece yüksektir. Bu nedenle Şubat 2001 krizi sonrasında yaşanan istikrarsızlık ortamından çıkılması için Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) adı altında yeni bir istikrar programının yürürlüğe girmesi gerekli olmuştur.

d) 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler ve Uygulama Sonuçları

Enflasyon ve faiz oranlarının hedeflenen oranların çok üzerinde gerçekleştiği, ekonominin ciddi boyutlarda küçüldüğü Şubat krizi sonrasında uygulamaya konan GEGP'nin başlıca hedefleri; dış ticaret ve kur politikası, maliye politikası, enflasyonla mücadele politikası –enflasyon hedeflemesi- ve yapısal reform politikaları üzerinde yoğunlaşmıştır.

Dış ticaret ve kur politikasında Şubat krizi ile birlikte döviz çapasından vazgeçilerek dalgalı kur rejimine dönüşmesi gündeme gelmiştir. IMF'in 2000 yılı için önerdiği kur çapası da %20 oranında devalüasyon yapılmasını öngörmekteydi. Böylece enflasyon oranının da zamanla devalüasyon oranına yaklaştacağı umuluyordu. Ancak sadece devalüasyonun kontrol altına alınması ile uzun yıllardır süren kronik enflasyonun sadece bir yıl içinde %63'den %20'ye düşürülmesi son derece zordur. Nitekim programın sonuçları itibariyle hedefler tutturulamamıştır.

Sabit kur rejiminin uygulanmasının piyasalarda yol açtığı daraltıcı etkiler giderek artmış ve GEGP çerçevesinde bu uygulamaya son verilerek dalgalı kura geçilmiştir. Ekonomideki dolarizasyonun derecesi, şoklara karşı açıklık ve kur riskinin dengelenmesi imkanı gibi dış ticaret göstergeleri de dalgalı kur rejiminin tercih edilmesinde etkili olmuştur. Kur politikasındaki değişme; hükümetin enflasyon ile mücadele için öngördüğü enflasyon hedeflemesi oranı ile ilgili belirsizliği de arttırmıştır. Zaten hedeflenen enflasyon oranı ile planlanan enflasyon oranının gerçekçi beklentilere uygun şekilde belirlenmediği görülmektedir. Çünkü enflasyon hedeflemesi için gerçekleşmesi gereken bazı önkoşullar bulunmaktadır ve bunların hiç biri Türkiye şartlarında sağlanabilme imkanına henüz sahip değildir.

Öncelikle, gerçekçi bir enflasyon hedefi seçilmelidir. Ancak Türkiye'de enflasyon konusunda önemli belirsizlikler vardır. İkinci olarak, paranın fiyatlar ile aktarım-etkileşim mekanizması açıkça bilinmelidir. Halbuki Türkiye'de para talebini tahmin etmek çok güç olduğu için bu mekanizmayı bilmek zordur. Üçüncü olarak, veri durumunda döviz kuru artışının enflasyona yansıma derecesi (döviz kuru artışı/enflasyon oranı artışı) 1 veya 1'e yakın

olmamalıdır. Türkiye’de ise 2001 Mart ayı sonu itibariyle kur artışının enflasyona yansıma derecesi %60-65 (% 0.60) civarında tahmin edilmektedir ki bu oran kritik değere (1’e) yakındır (Uygur, 2001: 29-30).

Programın maliye politikasına ilişkin hedefleri, ortodoks mali politikaların uygulanmasına devam edilme niyetinin bulunduğunu göstermektedir. Nitekim 2000 yılında %4.6 olan konsolide bütçe faz-

lasının milli gelire oranının 2001 yılında %5.1’e yükseltilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle faiz dışı harcamalardaki nominal artış, milli gelirin nominal artışının altında tutulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte faiz dışı bütçe fazlasına ulaşmak için vergi politikalarına başvurulmadan sadece kamu harcamalarının daraltılması planlanmış; bu durum, daraltıcı politikaların bütçe göstergeleri üzerindeki olumlu etkilerinin geçici olmasına yol açmıştır (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2: 2001 Yılı Konsolide Bütçesinde Gerçekleşmeler (Kat. TL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	52,812.0	49,300.0
Vergi Gelirleri	39,568.0	37,710.0
Dolaysız Vergiler	15,647.0	12,741.0
Dolaylı Vergiler	18,135.0	18,083.0
Harcamalar	80,379.0	78,999.0
Personel Harcamaları	15,203.0	14,630.0
Yatırım Harcamaları	4,139.0	3,749.0
Faiz Harcamaları	41,064.0	41,268.0
KİT’lere Transferler	1,201.0	1,100.0
Diğer Transferler	8,030.0	7,162.0
GSMH’ya Oran (%)		
Bütçe Dengesi	-15.4	
Faiz Harcamaları	22.2	
Faiz Dışı Bütçe	6.7	
Net Yurt İçi Borçlanma	12.7	
Yurt İçi Borç Stoku	59.5	

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim:04.04.2004

Tablo 2’de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2001 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2001 yılı için bütçede 37 trilyon 710 milyar TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 39 trilyon 768 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 78 trilyon 999 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 80 trilyon 379 milyar TL olmuştur. 2001 yılında da hedeflenen ve gerçekleşen bütçe rakamları arasında ciddi farklılıklar olmadığı görülmektedir. 2000 yılı uygulamalarına benzer şekilde ortodoks mali tedbirlerin uygulanması ile bütçe rakamlarında önemli sapmalar yaşanmamıştır. Sadece kamu harcamaları kaleminde hedeften küçük bir sapma olduğu göze çarpmaktadır.

Uygulanan vergi politikası sonucunda vergi gelirlerinin yetersiz kalması nedeniyle kamu harcamalarının vergiler yerine iç borçlanma ile finanse edilmesi, bir yandan iç borç yükünü bir yandan da bankaların karşılıksız döviz yükümlülüklerini içeren açık pozisyonlarını arttırmıştır. Bu durum

bankaların, uluslararası finans piyasalarındaki kırılganlığını derinleştirmiştir. Kamu harcamaları, kamu gelirleri yerine bankacılık sisteminin dışarıdan getirdiği sıcak para akımları ile karşılanmış ve Merkez Bankası zamanla para piyasaları üzerinde denetim gücünü kaybetmiştir. Böylece maliye politikası bir anlamda para politikalarını ikame eder hale gelmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2001: 14-15). Yapısal reformlar çerçevesinde çıkarılması hedeflenen yasaların büyük bir kısmı (şeker yasası, tütün yasası, borçlanma yasası, telekom yasası) Meclis’ten geçmiştir. Ancak siyasi ve ekonomik alanda yaşanan belirsizliklerden dolayı bu yasaların etkin şekilde uygulanmaları sağlanamamıştır.

Uygulama sonuçları itibariyle GEGP’nin sonuçlarının başarısının sınırlı kaldığı söylenebilir. Nitekim bu dönemde reel sektörde üretim, yatırım, tasarruflar; finansal sektörde ise kredi ve fon kullanım olanakları gibi ekonomik ve finansal değişkenlerde ortaya çıkan olumsuzluklar ekonomideki istikrarsız yapıyı kronikleştirmiştir. Bunun üzerine Ocak 2002’de bir Niyet Mektubu ile IMF’e başvurularak destek aranmıştır. Niyet Mektubu’nun

öngördüğü makro ekonomik hedefler, GEGP'nin hedeflerine benzer şekilde ekonomik istikrara ve büyümeye yönelik önlemleri kapsamaktadır. 2002 yılının ikinci yarısında siyasi alanda yeni gelişmeler yaşanmıştır. Yapılan genel seçimler sonucunda hükümeti kurma görevini üstlenen Adalet ve Kalkınma Partisi 16 Kasım 2002'de yayımladığı Acil Eylem Planı ile yeni hükümetin ekonomik alandaki hedeflerini ortaya koymuştur.

2. EKONOMİK İSTİKRARA GEÇİŞ SÜRECİNDE TÜRKİYE: 2002-2007 KRİZ SONRASI

2002 döneminden itibaren uygulanan yeni ekonomik programın öngörülleri geçmiş programlardan farklı olmasa da kriz döneminin sona ermesinin getirdiği nispeten istikrarlı süreç, 2002 sonrasında uygulanan programların ekonomi üzerinde daha olumlu etkiler doğurmasına yardımcı olmuştur.

a) 2002 Acil Eylem Planı Ve 2003 İstikrar Programı: Hedefler ve Uygulama Sonuçları

Acil Eylem Planı kapsamına giren düzenlemeler dikkate alındığında bu planın da IMF programını destekler nitelikte olduğu görülmektedir. Planın temelini; mali nitelikli tedbirler (vergi-harcama reformları), yapısal reforma yönelik tedbirler (özelleştirme ve reel sektörün yeniden yapılandırılması) ve dış ticarete yönelik tedbirler oluşturmaktadır.

Mali alandaki tedbirler vergi ve harcama politikaları ile ilgilidir. Mali miladın kaldırılması, vergi yükünün tabana yayılması, vergi mevzuatının basitleştirilmesi ve vergi barışı projesinin uygulanması programın vergileme ile ilgili hedeflerini oluşturmaktadır. Öte yandan "Kamu Mali Yönetimi" alanında yeni düzenlemeler öngörülmektedir. Bu çerçevede Hazine Tek Hesabı'nın yaygınlaştırılarak etkin hale getirilmesi yoluyla kamuda tasarruf ilkesinin benimsenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun değiştirilmesi ve Sayıştay'ın denetim yetkisinin Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve üst kurullar ile birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi yoluyla bütçe birliğini sağlayıcı düzenlemelerin etkinleştirilmesi planlanmıştır.

Hükümetin kurulmasından sonra mali alanda gerçekleştirilen ilk uygulama mali miladın kaldırılması olmuştur. Daha sonra ise vergi barışı kapsamında oldukça geniş içerikli bir vergi affı Meclis'ten geçmiştir. Vergi sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve adaletli bir vergi sistemine işlerlik kazandırılması amacı ile mali miladın kaldırılması gerçekleştirilmişse de bu uygulama ile diğer yandan kayıt dışı ekonominin sınırlandırılması yönünde atılacak önemli bir adımdan vazgeçilmiş ve yeni vergi kaynaklarına ulaşma imkanı ortadan kalkmıştır. Vergi affı uygulaması ise yeni vergi yükümlülerini vergileme kapsamına alarak vergi gelirlerini arttırmayı hedeflemişse de diğer yandan vergisini ödeyen yükümlüler ile vergi borcu olanlar arasında finansal açıdan eşitsizliğe yol açmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2003: 15).

Yapısal reforma yönelik tedbirler ise özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmesine ve özel sektörün canlandırılmasına yöneliktir. Özelleştirme kapsamında; özelleştirilecek olan KİT'lerin gruplandırılarak yapılarına uygun stratejiler çerçevesinde hızla özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Nitekim Ocak 2003'de açıklanan özelleştirme takvimi AKP Hükümeti'nin kamu varlıklarının satışı ile ilgili temel stratejisini ortaya koymaktadır. Özelleştirme programı kapsamına alınan ve Türkiye'nin doğal kaynakları arasında önemli bir yere sahip olan bor işletmelerinin, özelleştirme yoluyla özerk bir yapıya kavuşturulması planlanmaktadır. Benzer şekilde madencilik sektöründe de özelleştirme çalışmalarının hızlanması ve kamuya ait olan maden alanlarının tedricen özel sektöre devredilmesi söz konusudur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2003:11) Ancak özelleştirme faaliyetlerinden elde edilecek gelirlerin kamuda etkinliğin artırılmasına yönelik faaliyetler için kullanılması yerine borçların kapatılması ya da faiz dışı fazla hedefinin korunması için kullanılması programın uzun dönemli hedefinden önemli bir sapma olarak görülmektedir.

Reel sektörün canlandırılması için ise doğrudan yabancı yatırımları özendirici tedbirler alınması, KOBİ'leri destekleyici düzenlemelere ağırlık verilmesi planlanmıştır. Doğrudan yabancı yatırımların özendirilmesine yönelik öneriler, daha önce görev yapan hükümetlerin ekonomik büyüme hedefini tutturabilmek için ortaya koydukları öneriler ile benzerlik taşımaktadır. Dolayısıyla bu öneriler, IMF'in önerileri ile şekillenen önceki istikrar programlarının belirlediği tedbirler ile uyumludur.

Ancak bu özendirici tedbirler, reel sektörü beklenenden daha düşük düzeyde etkilemiş, belirli sektörlerin dışında reel piyasalara hakim olan durgunluk süreci devam etmiştir.

Acil Eylem Planı'nı takiben 3 Mart 2003 tarihinde açıklanan istikrar tedbirleri ise içerik olarak yeni

düzenlemeler kapsamamakta, ancak kamu mali dengesinde bazı rakamsal sınırlamalar getirmektedir. Buna göre kamu gelirlerinin 5.9 katrilyon TL arttırılması, kamu harcamalarının ise 9.8 katrilyon TL azaltılması böylece kamu bütçesinde 15.7 katrilyon TL fazla sağlanması hedeflenmiştir (Bkz. Tablo 3).

Tablo 3: 2002 Yılı Konsolide Bütçesinde Gerçekleşmeler (Kat. TL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	75.6	71.3
Vergi Gelirleri	57.3	57.9
Harcamalar	113.5	98.1
Personel Harcamaları	23.1	21.9
Yatırım Harcamaları	6.5	5.8
Faiz Harcamaları	52.1	42.8
Sosyal Güvenlik Transferleri	10.2	7.9
Diğer Transferler	21.6	19.7
Faiz Dışı Harcamalar	61.4	54.3
Bütçe Dengesi	-37.9	-26.9
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	14.1	15.9
Bilgi İçin		
Yatırım Harc./Top. Harc.(%)	5.7	5.9
Faiz Harc./Top. Harc.(%)	45.9	43.6
Faiz Harc./Vergi Geliri(%)	85.0	73.7

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim:04.04.2004

Tablo 3'de görüldüğü gibi 2002 yılı bütçesinde hedeflenen gelir toplamı 71.3 katrilyon TL olup bunun 57.8 katrilyon TL'sini vergi gelirleri oluşturmaktadır. Hedeflenen toplam harcamalar ise 98 katrilyon TL civarındadır. Bu çerçevede bütçe açığı 27 katrilyon TL, iç borç faiz ödemeleri ise 36.9 katrilyon TL olarak hedeflenmiştir. Konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlasının Milli Gelir'e oranı ise %6.5 olarak belirlenmiştir.

2002 yılı bütçesindeki gerçekleşme oranlarına bakıldığında ise hedeflenen rakamlardan ciddi sapmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim gerçekleşen harcama miktarı yaklaşık 11 katrilyon TL sapma göstererek 113.5 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu sapmanın 9.3 katrilyon TL'si faiz harcamalarındaki sapmalardan kaynaklanmaktadır. Enflasyon azalmasına rağmen faiz oranlarındaki %50 sınırının aşağıya çekilememesi, bütçe üzerindeki

faiz yükünün hedeflenen oranın çok daha üzerinde gerçekleşmesine yol açmıştır.

Gerek Acil Eylem Planı gerekse bu planın uzantısı olan 3 Mart İstikrar Tedbirleri'nin mali hedeflerinin IMF programı çerçevesinde "faiz dışı fazla oluşturma" yoluyla piyasa beklentilerinin olumlu bir seyir izlemeye devam etmesi yönünde belirlendiği görülmektedir. Dolayısıyla 2003 yılında da diğer yıllarda olduğu gibi borç ödemeye yönelik bir kamu bütçe politikasının izlenmesi söz konusudur. Ayrıca 2003 bütçesinde yer alan %6.5 faiz dışı fazla hedefinin reel sektörde yol açtığı daraltıcı etkiler pahasına bu bütçe hedeflerini tutturmaya yönelik politikalar izlenmesi, bu yıl da geçici iyileşmeler dışında ekonomiye henüz bir yeniliğin getirilmemiş olduğunun bir göstergesidir. Nitekim 2003 yılı bütçesi rakamları bu değerlendirmeleri desteklemektedir (Bkz. Tablo 4).

Tablo 4: 2003 Yılı Konsolide Bütçesinde Gerçekleşmeler (Kat. TL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	80,300.0	100,782.0
Vergi Gelirleri	67,300.0	85,900.0
Vergi Dışı Gelirler	8,430.0	10,345.4
Harcamalar	121,734.6	145,949.1
Personel Harcamaları	27,407.6	28,036.3
Yatırım Harcamaları	4,538.4	7,998.5
Faiz Harcamaları	53,190.1	65,450.0
Transfer Harcamaları	84,326.2	100,634.4
Bütçe Dengesi	-33,003.1	-45,167.1
Faiz Dışı Bütçe	20,186.9	20,282.8
Net Yurt İçi Borçlanma	2,881.9	1,324.0
Yurt İçi Borç Stoku	183,073.0	123,132.0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim:20.01.2004

Tablo 4’de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2003 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile çok fazla uyum içinde olmadığını göstermektedir. Nitekim 2003 yılı için bütçede 85 trilyon 900 milyar TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 67 trilyon 300 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 145 trilyon 949 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 121 trilyon 734 milyar TL olmuştur. Görüldüğü gibi 2003 yılı için hedeflenen bütçe rakamları ile gerçekleşme oranları birbirinden sapma göstermektedir. Yaşanan siyasi gelişmelerin (seçim dönemini takiben yeni bir yapılanmaya gidilmesinin) sonucunda bütçe göstergelerinin ekonomi üzerindeki etkisi açıkça görülmekte, kamu mali dengesi başta olmak üzere ekonominin genelinde bir geçiş döneminin yaşandığı anlaşılmaktadır.

b) 2004-2005 Döneminde Uygulanan Ekonomik İstikrar Programları: Hedefler ve Uygulama Sonuçları

Türkiye ekonomisinde 2002 ve 2003 yıllarından itibaren yaşanan siyasi istikrarsızlıkların azalması

ile birlikte ekonomik alanda da alınan yapısal tedbirlerin etkileri, nispeten daha olumlu bir şekilde kendini göstermeye başlamıştır. Uygulanan istikrar programlarının öngördüğü sıkı mali ve parasal önlemler, kamu mali dengesindeki ve finans piyasalarındaki kırılganlığı azaltmıştır. 2004 yılı bütçesinin ise kamuda ekonomik istikrarı sağlamayı, bunun yanında daha küçük ama daha etkin bir kamu sektörü oluşturmayı hedeflemiştir. Aslında 2004 yılı bütçesinin de 2000 yılından itibaren uygulanan IMF kökenli ortodoks istikrar tedbirlerini temel alan sıkı mali ve parasal politikalar içerdiği görülmektedir. Bu noktada farklı adlar altında ele alınsa da dört yıl boyunca aynı istikrar programının yürürlükte olduğu söylenebilir.

2004 yılı bütçesinde bütçe açığının GSMH’ya oranının %-11.1’e çekilmesi, iç borçlanma ihtiyacının en düşük seviyede tutulması ile reel faiz oranlarının düşürülmesi ve daha önceden belirlenen faiz dışı fazla hedefine (%6.5) konsolide bütçenin büyük ölçüde katkı sağlaması gibi hedefler ortaya konmuştur (Bkz. Tablo 5).

Tablo 5: 2004 Yılı Konsolide Bütçe Göstergeleri (Milyon YTL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	110,721	114,539.0
Vergi Gelirleri	101,039	99,173.0
Vergi Dışı Gelirler	17,678	13,666.0
Harcamalar	141,021	150,508.0
Personel,Sos.Güv.Harcamaları	32,972	28,569.0
Faiz Harcamaları	56,488	66,050.0
Bütçe Dengesi	-30,300	-46,399.0
Faiz Dışı Bütçe	26,188	19,801.0

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim:20.01.2007

Tablo 5’de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2004 yılı için hedeflenen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2004 yılı için bütçede 114 trilyon 539 milyar TL kamu geliri toplanması hedeflenmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 150 trilyon 508 milyar TL’dir. Daha önceki yıllarda olduğu gibi 2004 yılı bütçesinde de ortodoks mali tedbirlerin uygulanması hedeflenmiştir. 2004 yılı kamu bütçesindeki gerçekleşme oranları dikkate alındığında ise gelir ve harcama kalemlerindeki hedeflerden ciddi sapmaların ortaya çıkmadığı görülmektedir. Toplam 110,721 milyon YTL kamu geliri toplanmış, buna karşılık 141,021 milyon YTL harcama yapılmıştır. Yine de geçmiş yıllara nispeten bir iyileşme yaşandığından bu dönemde bütçe açığı hedeflenen oranın altına düşerek -30,300 milyon YTL olurken faiz dışı bütçe dengesi 26,188 milyon YTL şeklinde ortaya çıkmıştır.

2002 yılında yapılan genel seçimleri sonrasında girilen yeniden yapılanma sürecinin Türkiye ekonomisi için nispeten olumlu gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Daraltıcı mali önlemlerin

sonucunda bütçe açığı azalmış ve buna bağlı olarak kamu mali dengesinde nispi bir iyileşme ortaya çıkmıştır. Ancak ekonomideki bu iyileşmenin sürekliliği için daraltıcı mali ve parasal tedbirlerin reel ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemelerin de acil olarak gerçekleştirilememesi reel ekonomide bazı sektörlerde daralmaların artmasına yol açmıştır.

c) 2005-2007 Döneminde Uygulanan Ekonomik İstikrar Programları: Hedefler ve Uygulama Sonuçları

Türkiye ekonomisinde AKP Hükümeti’nin yürüttüğü daraltıcı mali önlemler içeren istikrar programının uygulanmasına – özellikle faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına yönelik düzenlemelere- 2005 yılından sonra da devam edilmiştir. Dolayısıyla bu sıkı politikalar kamu maliyesinde yaşanan iyileşmenin sürekliliğine hizmet etmiştir. Nitekim 2005 yılı bütçesinde hedeflenen ve gerçekleşen harcama ve gelir kalemlerinde yaşanan gelişmeler bu politikaların uygulama sonuçlarını desteklemektedir (Bkz. Tablo 6).

Tablo 6: 2005 Yılı Kamu Bütçesinde Gerçekleşmeler (Milyon YTL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	152,712	143,696
Vergi Gelirleri	119,619	119,651
Vergi Dışı Gelirler	33,093	24,045
Harcamalar	159,165	145,529
Personel,sos.güv.Harcamaları	37,367	36,066
Mal ve Hiz. Harcamaları	13,214	14,120
Faiz Harcamaları	45,680	46,406
Cari Transferler	45,617	35,651
Sermaye Harcamaları	10,267	9,607
Sermaye Transferleri	1,182	1,514
Bütçe Dengesi	-6,453	14,583
Bütçe açığı/GSMH(%)	-1,3	-3,0
Faiz dışı denge/GSMH(%)	8,1	6,6

Kaynak:Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2005, s.16, Yıllık Ekonomik Rapor 2006, s.2,

Erişim:12.02.2007.

Tablo 6’da yer alan konsolide bütçe rakamları, 2005 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiriyle nispeten uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2005 yılı için 143,696 milyon YTL gelir toplanması hedeflenmiş, 152,712 milyon YTL gelir elde edilmiştir. Diğer bir deyişle gerçekleşme oranı hedefin üzerindedir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 145,529 milyon YTL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 159,165 milyon YTL olmuştur ki bu durum harcamaların da hedefin üzerinde gerçekleştiğini göstermektedir. Bununla birlikte

bütçe açığı/GSMH oranı (%-1,3), hedefe (%-3,0) oldukça yaklaşmış, dolayısıyla harcamalar artmasına rağmen gelirlerin harcamaları karşılama oranı da arttığı için bütçe dengesi iyileşme göstermiştir.

Geçmiş yıllara nispeten kamu maliyesinde daha istikrarlı bir sürece girildiği görülmektedir. Özellikle daraltıcı mali tedbirlerin bütçe dengesi üzerindeki iyileştirici etkileri 2006-07 döneminde de devam etmiştir (Bkz. Tablo 7).

Tablo 7: 2006 Yılı Kamu Bütçesinde Gerçekleşmeler (Milyon YTL)

Bütçe Kalemleri	Gerçekleşme	Hedef
Gelirler	128,039	172,202
Vergi Gelirleri	102,006	137,644
Vergi Dışı Gelirler	26,033	34,558
Harcamalar	129,423	175,248
Personel,sos.güv.Harcamaları	31,760	42,690
Mal ve Hiz. Harcamaları	11,119	18,373
Faiz Harcamaları	37,627	46,260
Cari Transferler	37,802	50,831
Sermaye Harcamaları	6,042	10,800
Sermaye Transferleri	2,017	2,564
Bütçe Dengesi	-1,384	-3,046
Bütçe açığı/GSMH(%)	-0,3	-0,5
Faiz dışı denge/GSMH(%)	6,7	7,7

Kaynak:Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2005, s.16, Yıllık Ekonomik Rapor 2006, s.2, Erişim:12.02.2007.

Tablo 7’de yer alan bütçe rakamları, 2006 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen kamu gelirlerinin bir önceki yılın aksine birbiriyle uyum içinde olmadığını göstermektedir. Nitekim 2006 yılı için bütçede 172,202 milyon YTL kamu geliri toplanması hedeflenmiş ancak sadece 128,039 milyon YTL gelir toplanabilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 175,248 milyon YTL’dir. Daha önceki yıllarda olduğu gibi 2006 yılı bütçesinde de ortodoks mali tedbirlerin uygulanması hedeflendiğinden harcama miktarları da hedeflenenin altında gerçekleşmiştir (129,423 milyon YTL). 2006 yılı kamu bütçesindeki gerçekleşme oranları dikkate alındığında ise gelir ve harcama kalemlerindeki hedeflerden ciddi sapmaların ortaya çıktığı ama gerçekleşme oranlarının birbiriyle uyumlu olması nedeniyle bütçe dengesini olumsuz yönde etkilenmediği görülmektedir. Nitekim bu dönemde büt-

çe açığı/GSMH oranı hedeflenen orana (%-0,5) yaklaşarak %-0,3 olurken faiz dışı bütçe dengesi/GSMH oranı %6,7 şeklinde gerçekleşmiştir.

2006-07 döneminde kamu maliyesi açısından yaşanan iyileşme süreci ekonomiye yansımış ve dönemsel dalgalanmalar dışında gerek enflasyon oranında gerekse iç borçlanma oranlarında bir azalma ortaya çıkmıştır. 2007 yılı ortalarında yapılan yeni bir genel seçim ile AK Parti Hükümeti bir kez daha idareye gelmiş ve daraltıcı önlemler içeren ekonomik programın uygulanmasına devam edilmiştir. Bu program çerçevesinde kamu bütçesinde hedeflenen harcama ve gelir miktarları ve Ocak-Ağustos 2007 dönemine ilişkin gerçekleşme oranları yine uygulanan programın ana hedefleri ile uyumludur (Bkz. Tablo 8).

Tablo 8: 2007 Yılı Kamu Bütçesi Tahminleri (Milyar TL)

Bütçe Kalemleri	Hedef
Gelirler	188,159
Vergi Gelirleri	157,973
Vergi Dışı Gelirler	30,186
Harcamalar	204,902
Personel,sos.güv.Harcamaları	53,772
Mal ve Hiz. Harcamaları	15,584
Faiz Harcamaları	52,946
Cari Transferler	60,863
Sermaye Harcamaları	12,080
Sermaye Transferleri	3,647
Bütçe Dengesi	-16,743
Bütçe açığı/GSMH(%)	-2,7
Faiz dışı denge/GSMH(%)	5,7

Kaynak:Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Rapor 2005, s.16, Yıllık Ekonomik Rapor 2006, s.2, Erişim:12.02.2007.

Tablo 8’deki bütçe rakamları 2007 yılı için hedeflenen kamu gelirleri ve harcamaları ile ilgilidir. 2007 itibariyle 188,159 milyar TL kamu geliri elde edilmesi ve bunun 157,973 milyar TL’lik bölümünün vergi gelirlerinden oluşması hedeflenmiştir. Ayrıca 204,902 milyar TL harcama yapılması öngörülmüş ve faiz harcamaları için 52,946 milyar TL ayrılması planlanmıştır. Uygulama süreci içinde Ocak-Ağustos dönemi itibariyle 127,391 milyar TL gelir elde edilmiş ve 135,818 milyar TL harcama yapılmıştır. Gelirlerin 99,322 milyar TL’si vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bu dönemde faiz harcamaları 36,979 milyar TL, faiz dışı harcamalar ise 98,839 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve 28,552 milyar TL tutarında faiz dışı fazla oluşmuştur (Unakitan, 2007:2-3).

Son dönemde yapılan genel seçimlerin merkezi bütçe üzerinde yol açtığı yüksek maliyetlerin bir sonucu olarak harcamalarda belli bir oranın üzerinde artış olduğu görülmektedir. Diğer yandan faiz harcamalarının bu sekiz aylık dönemde bile hedeflenen yıllık miktara yaklaşması toplam harcamalardaki artışın başlıca nedenlerinden biridir. Bununla birlikte faiz dışı fazla hedefinin ve buna bağlı daraltıcı mali politikaların sürdürülmesi ile kamu mali dengesinde ciddi sapmaların yaşanması beklenmemektedir. Ancak sıkı politikaların reel sektör faaliyetlerini olumsuz yönde etkilediği açıktır. Dolayısıyla bu politikaların kamu mali dengesini bozmadan zamanla reel ekonomideki daralmaları azaltacak şekilde gevşetilmesi önerilebilir. Bu tür bir düzenleme, ekonomik büyümeyi sağlayıcı yatırımların artmasına zemin hazırlayacak ve ekonomik gelişmeyi hızlandıracaktır.

SONUÇ

Türkiye’de 2000 krizi ile birlikte girilen çıkmazdan kurtulmak için IMF desteğinde yürütülen istikrar programının hedeflerinin, kısa vadeli başarılar sağladığı ancak uzun vadede ekonomide daraltıcı etkiler oluşturduğu görülmektedir. İstikrar programının bu tür sonuçlar ortaya koyması bir sürpriz değildir çünkü önerilen IMF politikalarının ekonomide yol açtığı bu etkiler teorik olarak öngörülmektedir. Nitekim döviz bazlı ortodoks istikrar programlarının uygulandığı ülkelerde başlangıçta ekonomide talep artışına bağlı bir canlanma yaşanmış, ancak bu canlanma dönemini durgunluk dönemi izlemiştir. Yerli para aşırı değerlenmiş, buna bağlı olarak dış açık artmış ve dış ticaret den-

gesi bozulmuştur. Enflasyon oranı ise devalüasyon oranına yavaş ve aşamalı bir şekilde yaklaşmıştır.

Türkiye’de ise temelde talebin neden olduğu bir daralma konjonktürü yaşanırken talebi daha fazla baskı altına alan bir istikrar programının uygulanması, daha başlangıçta canlanmanın tam anlamıyla yaşanmadan durgunluk dönemine girilmesine neden olmuştur. Diğer bir deyişle enflasyonu, dolayısıyla kamu açıklarını baskı altına almayı ana hedef olarak belirleyen ve bu bağlamda daraltıcı maliye ve para politikalarına ağırlık veren bir istikrar programının, zaten daralma eğiliminde olan bir ekonomide durgunluğu körükleyeceği ortadadır. Nitekim programın uygulama sonuçlarına bakıldığında enflasyon hedeflenen oranlara ulaşmış ve kamu açıkları önemli ölçüde azalmıştır. Bu açıdan kamu mali dengesinde istikrarın sağlanması yönünde ciddi bir adım atıldığı söylenebilir. Bununla birlikte bu hedefin tutturulması için uygulanan daraltıcı mali önlemlerin reel ekonomide yatırım ve istihdam azalışlarına yol açarak ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

Türkiye ekonomisinde 2000 yılından itibaren farklı adlar altında ele alınmasına rağmen aslında 2000-2007 dönemini kapsayan uzun vadeli bir istikrar programı uygulanmaktadır. Bu programın temelini ise uluslararası finans piyasalarına güven verilmeye devam edilmesi, bunun için ise daraltıcı maliye ve para politikalarının uygulanmasının sürdürülmesi oluşturmaktadır. Yüksek bir faiz dışı fazla hedefinin (%6.5) belirlenmesi ve ekonomide yol açtığı daraltıcı etkilere rağmen bu oranın aşağıya çekilememesi, programın temelini oluşturan yukarıda bahsedilen yaklaşımın bir sonucudur. Dolayısıyla önerilen istikrar programının başlıca amacı; yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesi için yurt içi mali piyasalarda yüksek reel getirinin elde edilmesi ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sisteminin kurulmasıdır. Ancak istikrarlı bir döviz kuruna ulaşmak için dalgalı kura Merkez Bankası’nın müdahalesi gereklidir. Bunun nedeni ise böyle bir istikrar programı sonucunda döviz kuru riskinin çok yüksek olmasıdır. Dolayısıyla daraltıcı mali önlemler ile kamu mali dengesinde istikrarın sağlanmasını temel alan politikalar esas itibariyle yabancı sermayedarlara Türkiye’nin hala güvenilir bir yatırım alanı olduğu mesajını verme hedefi gütmektedir. Bu nedenle reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkilere rağmen bu mali önlemler kısa vadede gevşetilememiştir.

Son yıllarda Türkiye ekonomisinde yaşanan finansal kaynaklı krizler ile mücadelede uygulanan stratejinin temelini oluşturan mali politikalar ile finansal politikaların mümkün olduğunca kısa sürede etkinleştirilerek reel ekonomiyi rahatlatacak şekilde uygulanması gerekmektedir. Temel olarak yabancı yatırımları teşvik etmeye yönelik bir istikrar programının yürürlükte olduğu dikkate alındığında öncelikle yapılması gerekenin ciddi bir “bankacılık reformu” olduğu söylenebilir. Çünkü yabancı tasarruf sahiplerinin, gelişmesinde hayati önem taşıdığı bir ekonomide bu yatırımcıların ilgili ülkenin bankalarındaki gelişmeleri dikkatli bir şekilde izledikleri ve bankaları birbirinden ayırtırmaya çalıştıkları görülmektedir. Kamu bankalarının ve özel bankaların bilançolarının iyileştirilmesine, zarar eden bankaların tasfiyesine, v.b. yönelik düzenlemelerin etkinleştirilerek devam etmesi böylece kredi kanallarının bir an önce etkin şekilde etkinliğine kavuşması bu noktada önemlidir. Geçmiş dönemlerdeki uygulamalar çerçevesinde bankacılık reformu sürecine girildiğine göre bu sürecin mümkün olduğunca başarılı bir şekilde sürdürülmesi gerekmektedir. İkinci olarak, kamu maliyesi alanında uygulanan daraltıcı politikanın; bütçe rakamları ve enflasyon üzerindeki etkisi olumlu olmakla birlikte reel ekonomide yol açtığı durgunluğun bertaraf edilmesi için zaman içinde yavaş ve aşamalı olarak gevşetilmesi gerekmektedir. Ancak bu günkü konjonktürde faiz dışı fazla hedefinden çok ciddi bir fedakarlık yapılması, kamu mali dengeleri üzerinde bozucu etkiler oluşturacağından pek mümkün gibi görünmemektedir. Çünkü kamu iç borçlanma tahvilleri stokunun sürdürülebilirliği ve yabancı yatırımcıların ülkeye geri dönmeleri faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına bağlıdır.

2003-07 döneminde uygulanan daraltıcı mali tedbirlerin kamu maliyesinde nispi bir iyileşme sürecine girilmesine yardımcı olduğu görülmektedir. Bu sürecin enflasyon ve iç borçlanma oranları üzerinde olumlu etkiler oluşturan politikaların bir sonucu olması, uygulanan politikaların sürekliliği açısından önemlidir. Bununla birlikte aynı politikaların reel sektörü daraltıcı etkiler oluşturması nedeniyle zaman içinde faiz dışı fazla hedefinin aşağı çekilerek piyasaları ve reel sektörün rahatlatılması da önem taşımaktadır. Çünkü ekonomik istikrarı sağlamayı hedefleyen daraltıcı mali ve finansal önlemlerin, fiyat istikrarını ön planda tutarak enflasyonu kontrol altına aldıktan sonra yavaş yavaş

gevşetilmesi; yurt içi tasarrufların ve yatırımların arttırılmasını sağlama yoluyla ekonomik büyüme oranının yükseltilmesine hizmet edecektir.

Kaynakça

No:2001/1.

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2001), "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, (29/12/2001).

BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2003), "2003 Başında Türkiye Ekonomisi ve AKP Hükümeti'nin Programı Üzerine Değerlendirmeler", <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, (27/08/2003).

BAŞOĞLU, Ufuk (2001), "Krizlerin Öngörülmesinde Sinyal Yaklaşımı", *Uludağ Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt:19, Sayı:1-2, bahar-Yaz Dönemi, Nisan.

COŞKUN, M. Nejat (2002), "Türkiye Ekonomisinde Krizlerin Reel Sektöre Etkileri: 1999-2002", *Kriz ve IMF Politikaları*, Editör: Ömer Faruk Çolak, Alkım Yayınevi, İstanbul.

EMİL, Ferhat ve H. Hakan YILMAZ (2003), "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi; Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *Türkiye'de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentiler)*, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, 12-16 Mayıs 2003, Kıbrıs, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın no.16, İstanbul.

FELDSTEIN, Martin (2002), "Economic and Financial Crisis in Emerging Market Economies: Overview of Prevention and Management", *NBER Working Paper Series*, (8837), <http://www.nber.org/papers/w8837>, (1/11/2003).

HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, www.hazine.gov.tr, (20.01.2004).

KADIOĞLU, Ferya, KOTAN, Zelal ve Gülbin ŞAHİNBEYOĞLU (Temmuz 2001), "Kura Dayalı İstikrar Programı Uygulaması ve Ödemeler Dengesi Gelişmeleri: Türkiye 2000", *Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Yayını*, <http://www.tcmb.org>, (10/11/2003).

KÖK, Recep (2001), "İktisadi Krizlerin Konjonktürel Analizi ve Türkiye Özeline İlişkin Bir Deneme", *Yeni Türkiye Dergisi*, 7(42).

KUMCU, Ercan ve Mahfi EĞİLMEZ, (2002), *Ekonomi Politikası, Teori ve Türkiye Uygulaması*, OM Yayınevi, İstanbul.

MALİYE BAKANLIĞI, *Yıllık Ekonomik Rapor 2005*, (12/02/2007).

MALİYE BAKANLIĞI, *Yıllık Ekonomik Rapor 2006*, (12/02/2007).

ÖZATAY, Fatih (2000), "2000-2002 Yıllarında Türkiye Ekonomisi", *Panel, İktisat-İşletme-Finans*, 15(166).

SAK, Güven (2001), "Krizin Anatomisi" *Panel, İktisat-İşletme-Finans*, 16(187).

SOMÇAĞ, Selim (2002), "Türkiye'nin Ekonomik Krizi: Oluşumu ve Çıkış Yolları", <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, (12/08/2003).

UNAKITAN, Kemal (2007), *Maliye Bakanlığı Ocak-Ağustos 2007 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçlarına İlişkin Basın Açıklaması*, www.maliye.gov.tr, (05/09/2007).

UYGUR, Ercan (2001), "Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri", *Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni*,

UYGUR, Ercan (2002), "Kriz: Nereden Nereye?" *Sempozyum, İktisat-İşletme-Finans*, 17(194).

YELDAN, Erinç (2001), "On The IMF-Directed Disinflation Program in Turkey", <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, (20/10/2003).

YELDAN, Erinç (2001), "Türkiye'de IMF Destekli Enflasyon ile Mücadele Programı", *Yeni Türkiye Dergisi*, 7(41).