

# TÜRKİYE EKONOMİSİ

## 1990LI YILLARDA TÜRKİYE EKONOMİSİ

24 Ocak 1980 Programı'nın Türkiye ekonomisinin yapısında hedeflenen köklü değişimi gerçekleştiremediği anlaşılmış; 1980'li yılların sonunda "döviz kuru artışını düşük tutmak yoluyla enflasyonu düşürme politikası" uygulamaya konmuştur. "İhracata Yönelik Büyüme"den sermaye ithali aracılığıyla "İthalata Yönelik Büyüme"ye geçiş, bu dönemde gerçekleşmiştir. Benimsenen döviz kuru politikası ihracat ve döviz kazandırıcı işlemler üzerinde olumsuz bir etki yaratmıştır. 1990'lı yıllar sermaye hareketlerinin liberalleşmesi sürecini kapsamaktadır ve bu süreç içerisindeki konjonktürel politikalar önem taşımaktadır. Söz konusu politikalar 1990'lı yıllarda Türkiye'deki ekonomik istikrar arayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

### 1989-1993 Dönemi: 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı Öncesi

Türkiye'nin 1980'le birlikte on yıllık süreçte iktisadi strüktüründe meydana gelen değişme düzeyi göz önünde bulundurulduğunda, 24 Ocak 1980 Programı'nın Türkiye ekonomisinin yapısında hedeflenen köklü değişimi gerçekleştiremediği sonucuna ulaşılmaktadır. Hâlbuki "Ocak 1980 Programı, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nün birlikte desteklediği, türünün en geniş yardım programı olarak nitelendirilmiştir.

1980'li yılların sonuna gelindiğinde ise, uygulamaya konulan "döviz kuru artışını düşük tutmak yoluyla enflasyonu düşürme politikası", 1989 yılı Ağustosunda sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle hız kazanmıştır. 1989 ve 1990'da Türk Lirası (TL)'nin reel olarak değerlendirilmesiyle, bankaların ve firmaların dış borçlanma eğilimi artmıştır. TL'nin yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanmasıyla birlikte sürekli artan kamu açıkları, 1989 yılından itibaren reel işgücü maliyetinde verimliliğin üzerindeki artışlar, 1989-1993 döneminde yüksek kronik enflasyonla beraber dış açığın giderek arttığı bir ortam yaratmıştır.

Hükümet, ekonomideki tüm bu olumsuz gelişmelerin çözümü için kısa vadeli sermaye ithaline yönelmiştir. TL'nin konvertibil olmasını ve mali piyasaların serbestleştirilmesini gerekli kılan bu çözümle, "İhracata Yönelik Büyüme"den sermaye ithali aracılığıyla **"İthalata Yönelik Büyüme"ye** geçiş, bu dönemde söz konusu olmuştur.

Buna göre, yabancı şirketlerin menkul kıymetlerini Türkiye'de pazarlayabilmesine, Türkiye'de yerleşik olan kişilerin yabancı menkul kıymetlerini kote ettirmek suretiyle kaynak bulmasına imkân tanıyarak, sermaye hareketleri açısından Türkiye'yi en serbest ülkeler arasına sokan 32 Nolu Kararname uygulamaya girerken, ithalat fonları süratle aşağılara çekilmiştir. Bu Kararnamenin ardından Şubat 1990'da IMF, TL'nin konvertibilitesini resmen onaylamıştır.

Bu arada Merkez Bankası, 1990 yılı Ocak ayında formel bir para programı hazırlamıştır. Bu girişimdeki ana yaklaşımı, Merkez Bankası'nın kendi bilanço büyüklüğünü kontrol altında tutarak ekonomideki likiditeyi de kontrol edebilme oluşturmuştur. Merkez Bankası bilanço aktifinin en büyük iki kalemi olan "kamu kesimi kredileri" ve "devalüasyon" hesaplarının hacim olarak genişlemesi, 1990'a kadar Merkez Bankası'nın para arzını zorlaştıran unsurları olmuştur. Kamu kesimi kredilerinin kontrolü için Merkez Bankası, Hazine ile protokol

yapmıştır. Buna göre Hazine'nin kısa vadeli avanslarına tavan getirilmiş ve bu tavanı aşan kredilerin piyasa faiz haddine göre işlem görmesi hedeflenmiştir. Devalüasyon hesabının daraltılması da Merkez Bankası'nın dış yükümlülüklerinin azaltılmasını ya da TL'nin devamlı devalüe edilmemesini gerekli kılmıştır. Hazine protokolü ve TL'nin değerlendirilmesi rezerv para ve para arzı artış hızının büyümesini dizginlemiştir. Ancak bu döviz kuru politikası, ihracat ve döviz kazandırıcı işlemler için olumsuz bir etki yapmıştır.

1991 yılında Koalisyon Hükümeti kurulduğunda Cari İşlemler Dengesi (CİD)'nde 250 milyon ABD Doları bir fazlalık olmasına rağmen, Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) gittikçe artmaktaydı. Bu artışın mali sektör üzerindeki baskısı da faiz oranlarındaki yükselişe sonuçlanmıştır.

5 Nisan 1994 Kararlarının alınmasına yol açan krizin temel nedenini, kamu maliyesi dengesizliğinin genel bir iç dengesizliğe yol açmasında aramak yerinde olacaktır. Özellikle, kriz yılı olan 1993 yılında KKBG %12 olurken, Konsolide Bütçe Açığı 134 trilyon TL ile GSMH'nin %6,7'sine yükselmiştir.

Bununla birlikte, 1989'dan 1993'e kadar özel kesim tasarruflarında istikrarlı bir artış söz konusu olmuştur. Kamu tasarrufları ise devamlı düşerek, 1992 ve 1993'te negatif oranlara inmiştir. 1993 yılında özel kesim tasarrufları GSMH'nin %24,1'ine ulaşmış; ancak toplam iç kaynaklardan yapılacak yatırım %19,4 düzeyinde olmuştur. Bunun sebebi, devletin özel kesim tasarruflarından %4,7'sini cari tüketim harcamaları için kullanması olmuştur. Bu durumda GSMH'nin %4,2'si kadar dış tasarruf almak zorunda kalmış ve kamu tasarruf-yatırım farkı %-14,1'e sığmıştır.

Diğer taraftan 1989-1991 döneminde kamu tüketim harcamalarının tümü kamu gelirlerinden karşılanabilirken, 1992 ve 1993'te kamu tasarruflarının negatif değerlerde olması sonucu özel tasarruflar kullanılmıştır. 1993'te kamu tüketiminin %25'i özel kesimden borç alınarak gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de kamu maliyesindeki bu hızlı çöküntü, diğer makro dengelerin bozulmasına da yol açmıştır. Ekonomide artan iç dengesizlikler, özellikle 1993 yılının ikinci yarısından itibaren hızlı bir şekilde dış dengesizliğe yansımıştır.

Ekonomik faaliyetin gittikçe artan ölçüde dış krediyle finansmanı sonucunda TL'nin yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanması, gittikçe ithalatı daha cazip hale getirmiş; artan yurtiçi talep önemli oranda ithalatla karşılanmıştır. İhracatın artış hızında ve görünmeyen işlemler gelirleri dengesinde büyük bir değişme olmazken, yüksek düzeyli ithalat artışı sonucunda dış ticaret açığı ve cari işlemler açığı artmıştır. Bu gelişmeler, iktisadi istikrarın ulusal ve uluslararası sahada yaşanan dalgalanmalar karşısındaki hassasiyetini de çoğaltmıştır.

Bununla birlikte, 1990'lı yıllarda %9,4 gibi uzun dönem ortalamasının oldukça üzerinde bir oranda gerçekleşen iktisadi büyüme, Körfez Krizi ve sonrasında erken genel seçim ortamının yol açtığı belirsizliklerle durma noktasına (%0,3) gelmiştir.

Fakat yeterli düzeydeki döviz rezervleri sayesinde Merkez Bankası'nın piyasalara zamanında müdahalesi, oluşan istikrarsızlık sürecinin krize dönüşmesini engellemiştir. 1991 seçimleriyle iktidara gelen Koalisyon Hükümeti kısa vadeli çözümlere yönelmiş ve toplumun beklentilerini karşılamaya dönük olarak kamu harcamalarını arttırarak büyümeyi sağlama

politikasına tekrar dönülmüştür (Büyüme hızı 1992’de %6,4; 1993’de %8,1). Büyümenin finansmanında bu kez dış tasarrufların yanı sıra Merkez Bankası kaynakları da yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Ekonomik göstergelerde olumsuz gelişmelerin söz konusu olduğu bu süreç içinde, 1992 yılından başlayarak aşırı değerlenmiş TL politikasından tedrici olarak vazgeçilmiştir. Yurtdışından borçlanılan ve "sıcak para" olarak da bilinen kısa vadeli fonların ülkemize akışını sürdürebilmek amacıyla faiz oranları arttırılmıştır. Yükselen faiz oranlarının iktisadi faaliyet üzerindeki olumsuz etkisinin sınırlı tutulması ve kamu kesimi borçlanma gereğinin karşılanması için Hazine, dış piyasalardan borçlanmıştır. Sonuçta TL tekrar reel olarak değerlendirilmiştir.

1993 yılının sonuna gelindiğinde hükümet, faiz oranlarını indirmek için kamu menkul kıymet ihalelerini iptale ve Hazine’nin finansman ihtiyaçları için Merkez Bankası kaynaklarını kullanmaya yönelmiştir. Bu durum, kamu menkul kıymetleri talebinin azalmasına ve 1994 yılı başında fiilen bu piyasanın ortadan kalkmasına yol açmıştır.

1993 yılının ikinci yarısında borçlanma faizlerini aşağıya çekmeye yönelik bu uygulamalar 1994 yılı Ocak ayında yaşanan döviz krizinin en önemli sebebinin oluşturmuştur. 1993 yılının son çeyreğinden itibaren ekonomide var olan likidite fazlası, sağlanan vergi avantajlarının etkisiyle ilk önce sermaye piyasasına yönelmiştir.

Ancak piyasaya çıkan fazla likidite, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) tarafından massedilememiştir ve sanayi sektöründe kapasite kullanım oranlarının üst limitlerine yaklaştığı, bankacılık sektörünün kısa dönemli döviz yükümlülüklerinin döviz varlıklarını büyük oranda geçtiği, dış ticaret ve cari işlemler açığının süratle arttığı bir ekonomik ortamda söz konusu bu likidite fazlası, enflasyonist baskıları ve TL’nin değer kaybına yönelik beklentileri arttırmıştır. Bununla birlikte, uluslararası piyasalarda ülke riskinin artması sonucunda dış krediye ulaşmada karşılaşılan güçlükler, döviz kurları üzerindeki baskıyı daha da yoğunlaştırmıştır. Nitekim 1994 yılı Ocak ayında Moody’s, arkasından da Standard and Poor’s, Türkiye’yi “spekülatif ülke” konumuna indirmişlerdir.

Ocak 1994’te piyasadaki likidite fazlasının döviz piyasasına yönelmesiyle beraber, serbest piyasada döviz kurları çok hızlı artmaya başlamış (Tablo 11. 57) ve Merkez Bankası kurlarıyla arasındaki fark %20’ler düzeyine ulaşmıştır. Bu gelişmeler karşısında, piyasadaki belirsizlikleri ortadan kaldırmak, döviz kurlarındaki çılgın yükselişi engellemek ve aşırı likiditeyi kontrol altına almak amacıyla hükümet “27 Ocak 1994 Kararları”nı almıştır.

Bu kararlar;

- TL’nin ABD Doları’na karşı %13,6; Alman Markı’na karşı %14,0 oranında devalüe edilmesi,
- TL’nin cazip hale getirilmesine yönelik kararlar,
- Kamu bankaları mevduat faizlerinin %88’e çıkarılması,
- Merkez Bankası’nın munzam karşılık oranlarını sıfırlaması, buna karşılık dispo­nibilite kapsamını genişletmesi,
- Devlet tahvili, Hazine bonosu ile repoda %5’lik stopajın kaldırılması,

- Hazine'nin 3 ay, 6 ay ve 45 gün vadeli Hazine bonusu çıkarması olarak özetlenebilir.

Alınan bu kararların ardından bankalararası (interbank) piyasada gece aşırı faizler %1000'e kadar çıkarken, para talebi artışının baskısıyla aylık banka mevduat faizleri %140'a, kredi faizleri %250-300'e ulaşmıştır.

Hazine'nin daha yüksek faiz oranlarıyla kısa dönemli borçlanmaya gitmesine karşılık, döviz piyasası bir türlü istikrara kavuşturulamamıştır.

1994 yılının ilk üç aylık döneminde, TL. ABD Doları karşısında %175 ve Alman Markı karşısında %178 oranında değer kaybederken, piyasadan para çekmek için yeniden döviz satışına geçilmiş ve Ocak-Nisan ayları arasında Merkez Bankası'nın 6,2 milyar ABD Doları olan döviz rezervleri 3,2 milyar ABD Doları'na inmiştir. Bu arada yaklaşan 27 Mart 1994 seçimleri dolayısıyla da bütçe harcamaları artmaya devam etmiştir.

27 Mart 1994 seçimlerinin akabinde, istikrar önlemlerinin yanı sıra yapısal reformları da kapsayan **"Ekonomik Önlemler Uygulama Planı", 5 Nisan 1994'te** yürürlüğe konulmuştur.

### **5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ve IMF ile ilişkiler**

Özellikle IMF'nin ilgisini çekecek bütçe ve kamu kesimini daraltıcı önlemlerden oluşan 5 Nisan 1994 İstikrar Programı'nın hemen arkasından, bu programın IMF tarafından destek görmesi için IMF'ye tekrar başvurulmuştur (14 Nisan 1994).

IMF ve Türk heyeti arasında birlikte oluşturulan niyet mektubu IMF Başkanı'na gönderilmiştir. 8 Temmuz 1994'te IMF İcra Direktörleri Kurulu, kredi dilimleri politikasına uygun, borçlanma programı ile parasal hedefleri içeren bir program çerçevesinde bir standby düzenlemesine onay vermiştir. Bu düzenlemede 14 aylık (Temmuz 1994- Eylül 1995) bir zaman dilimi için 509,3 milyon SDR (Special Drawing Rights-Özel Çekme Hakları)'lık (742 milyon ABD Doları) imkânın, beş taksit halinde kullanılması öngörülmüştür.

Bu çerçevede Türkiye, kotanın %25'ine tekabül eden 160,5 milyon SDR tutarında ki stand-by düzenlemesinin onaylanmasından sonra hemen kullanılmıştır. Geri kalan 348,8 milyon SDR'lik tutarı üçer aylık dört taksitte ve performans kriterlerine uyumda göstereceği başarıya paralel olarak kullanması öngörülmüştür.

5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'nın amacı şu şekilde belirlenmiştir:

- Enflasyonu hızla düşürmek,
- Türk Lirası'na istikrar kazandırmak,
- İhracat artışını hızlandırmak,
- Ekonomik ve sosyal kalkınmayı sosyal dengeleri de gözetken sürdürülebilir bir temele oturtmak.

Uygulama Planı'nın kapsamı, **"İstikrar Programı"** ve **"Yapısal Düzenlemeler"** olmak üzere iki bölümden oluşmuştur.

- **İstikrar Programı:** Programın özünü şu hedefler oluşturmuştur:

- Bir yandan kamu gelirlerini arttırıcı tedbirler uygulanırken, diğer yandan kamu harcamalarının kısıtlanması yönündeki tedbirler tavizsiz uygulanacaktır.

▪ Devlet kendi harcamalarına çekidüzen verirken, halkın parasını halkın yararına en iyi şekilde kullanacaktır.

▪ Açıkları kapatmak için borç alıp, daha sonra alınan borcun faizini ödemek için tekrar borçlanmak kısır döngüsüne son verilecektir.

#### **Bu hedefler doğrultusunda;**

Bütçe harcamaları Nisan-Haziran 1994 döneminde 22 trilyon TL kısılrken, 16,3 trilyon TL ilave gelir sağlanacağı belirtilmiştir. Bütçe harcamalarındaki tasarrufun 3 trilyon TL'sinin cari harcamaların kısılmasından, 3 trilyon TL'sinin yatırımların azaltılmasından (tüm kamu projelerinin %20 oranında kısılması), 16 trilyon TL'sinin de başta KİT transferi olmak üzere, transfer harcamalarının kısılmasından sağlanması hedeflenmiştir.

Bütçe gelirlerindeki artışın 5,5 trilyon TL'sinin petrol ürünlerine yapılan zamlardan, 4,3 trilyon TL'sinin Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu kesintisi artışından, 3 trilyon TL'sinin TEKEL zamlarından, 3,5 trilyon TL'sinin diğer zamlardan sağlanması hedeflenmiştir. Ayrıca, Merkez Bankası'ndan Hazine ve diğer kamu kuruluşlarının kredi kullanımına sınırlama getirilerek, daha özerk yapıda bir Merkez Bankası öngörülmüştür.

1994 yılında memur maaş artışlarının da mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması, kamuda personel alımlarının dondurulması ve ihtiyacın kuruluşlar arası nakil yoluyla karşılanması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılması, mevcut taşıtların önemli bir kısmının satılması veya trafikten çekilmesi ve bu çerçevede on ve üzeri yaştaki 5.500 adet taşıtın hizmet dışı bırakılması, 1995 yılı başından itibaren de yıllık vergi iadesi (ücretliler için) sistemine geçilmesi hedeflenmiştir.

Bütçe gelirlerini arttırıcı önlemler olarak;

- Akaryakıt Tüketim Vergisi'nden bütçeye aktarılan pay %50'den %70'e çıkarılacaktır (bu oran daha sonra %90 olmuştur).

- Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu kesintisi %10'dan %25'e yükseltilecektir.

- KİT fiyat ayarlamalarıyla ortaya çıkan ek hasılatın bir bölümü Hazine'ye aktarılacaktır.

- Kamu kuruluşlarına ait paraların Merkez Bankası veya Ziraat Bankası dışındaki bankalardaki vadeli hesaplarda ya da repoda tutulması önlenecektir.

- Devlete ait sosyal tesis, kamp ve lojmanların kira bedelleri rayiç bedellerine çıkartılacak ve lojman kira gelirleri bütçeye aktarılacaktır.

Bunun yanı sıra, bütçe gelirlerinin arttırılması amacıyla Mayıs 1994'de 70 trilyon TL ek vergi geliri sağlayacak 3986 Sayılı Ek Vergi Kanunu çıkarılmıştır.

Bu çerçevede, Ekonomik Denge, Net Aktif, Ek Motorlu Taşıtlar ve Ek Gayrimenkul vergileri konulmuştur. Ayrıca, nispi damga vergisi ve nispi harçlar %20, maktu damga vergisi ve maktu harçlar ise %100 oranında arttırılmıştır.

Merkez Bankası, 1994 yılının ilk üç ayında kamu kredilerindeki büyümenin piyasalara olan etkisini azaltabilmek için, ağırlıklı olarak açık piyasa işlemleri yoluyla yaptığı borçlanmalarla para arzını kontrol altına almaya çaba sarf etmiştir.

IMF ile yapılan bu stand-by anlaşması doğrultusunda hazırlanan parasal çerçeve, Mayıs ayı içinde uygulamaya konulmuştur. Özellikle 1994'ün ilk aylarında kaybettiği rezervlerini kazanmayı hedefleyen, orta vadede fiyat istikrarını sağlamak için sıkı para politikasına yönelik olan, Merkez Bankası'nın hazırladığı bu parasal program;

- Merkez Bankası'nın net uluslararası rezervlerinin yıl sonuna kadar, Mart ayı seviyesinin 1 milyar ABD Doları üzerinde olması,

- Net iç varlıkların da sabit fiyatlarla Eylül sonunda 295 trilyon TL Aralık sonunda 293 trilyon TL olması hedeflerini içermiştir.

Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'yla para politikasının etkin şekilde yürütülebilmesi için şu yeni düzenlemeler getirilmiştir.

- Merkez Bankası'nın özerkliğini arttırmak amacıyla, Merkez Bankası'nın Hazine'ye ve diğer kamu kuruluşlarına verdiği kredilere sınırlamalar getirilmiştir. 1995 yılında Hazine, bütçe ödeneklerindeki artışın %12'si kadar kısa vadeli avans kullanabilecektir. Bu oran 1998 yılına kadar %3,0'e indirilecektir.

- Mevduat munzam karşılıkları ve disponibilite sistemi değiştirilmiştir. Bankaların varlığa dayalı menkul kıymetler dahil, pasiflerindeki tüm yükümlülükleri üzerine disponibilite uygulanmaya başlanmıştır. Önceden döviz hesapları lehine olan munzam karşılık yükümlülüğü, TL lehine uygulanmaya başlanmıştır.

- 5 Nisan 1994'ten itibaren Yatırım Bankaları da disponibilite uygulamasına tabi tutulmuştur. Haziran ayında özel finans kurumları için de benzer uygulama getirilmiştir.

- Bankalardaki tasarruf mevduatının tamamı güvence altına (sigorta kapsamına) alınarak, bankalarda mevduat tutma özendirilmiştir.

- Mevduatta vade yapısı daha esnek hale getirilerek, 7 gün ihbarlı mevduat uygulaması sisteme dahil edilmiştir.

- Bankalar Kanunu'nda değişiklik yapılarak, bankaların kuruluş, faaliyet ve özkaynakları ile bankaların mali yönden güçlendirilmesine yönelik esaslar tekrar düzenlenmiştir.

- Karşılıksız REPO işlemlerini önlemek amacıyla, 6 Haziran 1994'te REPO teminatlarının Merkez Bankası'nda depo edilmesi uygulaması yürürlüğe konulmuştur.

- Faiz yanında herhangi bir karşılık ya da ipotekle borç verebilme serbestisi getirilmiştir. Ayrıca finansman şirketlerinin ve faktöring firmalarının faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi mümkün kılınmıştır.

- Bankaların uyguladıkları mevduat faiz oranları arasındaki aşırı farklılıkları gidermek ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu üzerindeki riski azaltmak amacıyla, mevduat faiz oranlarının ortalamasının %20 altında ve üzerinde oluşmasına izin verilmiştir.

Merkez Bankası'nın 1994'ün ilk üç aylık dönemindeki döviz rezervlerini azaltarak, döviz piyasalarında istikrar sağlamaya yönelik çabalarının sonuçsuz kalması, piyasaya döviz satımı dolayısıyla aynı zamanda, döviz rezerv kayıplarının giderek büyümesi, 5 Nisan 1994'te yeni köklü önlemlerin alınmasını gündeme getirilmiştir. 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'yla, TL'nin değeri yabancı paralar karşısında %30 oranında düşürülmüştür.

Bununla birlikte, döviz kurlarının belirlenmesinde Merkez Bankası'nın günlük kur belirleme seansı uygulamasından vazgeçilmiş, Merkez Bankası'nın günlük kurlarının belirlenen bankaların günlük kurlarının ortalaması alınarak ilan edilmesi sistemine geçilmiştir. Döviz kurları üzerinde spekülasyonu önlemek amacıyla, bankaların alış-satış kurları arasındaki marj %3 ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca döviz büfelerine Merkez Bankası'ndaki piyasalarda işlem yapabilmek için, aylık asgari 1 milyon ABD Doları satma zorunluluğu getirilmiş ve yine 2 milyar TL'lik kısmının Hazine bonosu ve devlet tahvili olarak Merkez Bankası'nda depo edilmesi şartıyla, asgari sermaye limiti 10 milyar TL'ye yükseltilmiştir.

Ayrıca, ihracata yönelik sanayileşme stratejisine işlerlik kazandıracak politikalara öncelik verilmesini hedefleyen 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı kapsamında, EXIMBANK'a aktarılan kaynaklar da arttırılmıştır.

- **Yapısal düzenlemeler:** Yapısal düzenlemeler olarak yeni vergiler, KİT, özelleştirme, sosyal güvenlik kuruluşları reformu, tarımsal destekleme politikaları, kamu kesiminde istihdamın rasyonalizasyonu, yerel idarelerin idari ve mali düzenlemeleri yer almıştır.

Bu kapsamda;

- Ücretliler dışında gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinden 1994 yılında beyan ettikleri matrahlar üzerinden ek bir vergi alınması; net aktif veya eşdeğer matrah üzerinden bir kereye mahsus vergi alınması; yine bir kerelik tek konutu olanlar dışındaki mükelleflerden ek gayri menkul vergisi, motorlu kara, deniz ve hava taşıtlarından belirli bir kasko, sigorta değerinin üzerinde olanlardan da ek taşıt vergisi alınması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, 1994 yılında belediye gelirlerinde emlak vergisi ve çevre temizlik vergisinden kaynaklanan önemli artışların olacağı belirtilmiştir.

- Özelleştirme konusuna özel önem verilmiştir. 24.11.1994 tarihinde ekonomide verimlilik artışını ve kamu giderlerinde azalmayı sağlamak amacıyla 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu amaç doğrultusunda "Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" ile "Özelleştirme Fonu" ve "Kamu Ortaklığı Fonu" kurulmuştur. Programda, özelleştirilecek KİT'ler teker teker sayılmıştır. Buna göre, 1994 yılı sonuna kadar, ERDEMİR, TÜPRAŞ, PETROL OFİSİ, PETKİM, THY, TURBAN, HAVAŞ, D.B. DENİZ NAKLİYAT ve DİTAŞ kısmen veya tamamen; 1995 yılında ise TEK ve PTT özelleştirilecektir. Ayrıca, kamu bankalarının özelleştirilmesine hız verilecektir.

Bununla birlikte, programın en çok tartışılan yönünü, toplam personel sayısı 13.931'i bulan kapatılacak KİT'ler oluşturmuştur.

- Sosyal güvenlik kuruluşlarının kaynak yaratmalarının sağlanması, bütçe üzerindeki yüklerin azaltılması kapsamında; özel sağlık ve özel emeklilik sigortasının teşvik edilmesi, tazminatların emeklilik keseneği matrahına dahil edilmesi yoluyla Emekli Sandığı gelirlerinin arttırılması, SSK'ya tabi sigortalılar için emekliliğe hak kazandırılan prim-gün sayısının kadınlar için 7200, erkekler için 9000 güne çıkarılması, emeklilik asgari yaş sınırı getirilmesi, maaş ödenekleri için yeni bir katsayı sistemine geçilmesi gibi konulara ağırlık verilmiştir.

- Tarımsal destekleme fiyatlarının belirlenmesinde, dünya fiyatlarındaki gelişmeler yanında yurtiçi faktör fiyatlarındaki gelişmelerin dikkate alınacağı, devlet tarafından dağıtımı

yapılan girdilerin fiyatlarının piyasa şartlarına göre belirleneceği, destekleme alımlarının kapsamının daraltılacağı, destekleme alımlarının finansmanının Merkez Bankası tarafından gerçekleştirilmesine izin verilmeyeceği, tarımsal destek konusunda fiyat dışı desteğe ağırlık verileceği vurgulanmıştır.

▪ Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde, istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret yönünden sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, Emekli Sandığı'na tabi olarak çalışan kadınların 15, erkeklerin 20 yılını doldurmaları ve kalan süre için prim ve katkılarını ödemeleri şartıyla emekli olmaları imkanının sağlanması, yurtdışı memur kadrolarında kısıntıya gidilmesi hedeflenmiştir.

▪ Merkezi ve mahalli idareler arası görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin bir çerçeve yasasının çıkarılması, belediyelerin finansman sorunlarını gidermek ve mali özerkliklerini arttırmak amacıyla Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlemelerin yapılması, personel harcamalarının toplam giderler içindeki payını düşürmeye yönelik yasal düzenlemelere gidilmesi konuları üzerinde durulmuştur.

5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'nın Uygulama Sonuçları İlk altı aylık dönem itibarıyla uygulanan istikrar politikaları sonucunda temel ekonomik büyüklüklerdeki gelişmeler şu şekilde olmuştur (Tablo 1):

Nisan-Eylül 1994 dönemi itibarıyla bütçe açığı, 34,5 trilyon TL. olarak belirlenen hedefin çok altında gerçekleşmiştir (19 trilyon TL). Eylül ayı itibarıyla ortalama Dolar kuru 35.700 TL. olarak belirlenen üst limitin altında (33.895 TL) seyretmiş ve döviz kurlarındaki hızlı tırmanış kontrol altına alınmıştır. Merkez Bankası net iç varlıkları hedeflenenin altında kalırken, Merkez Bankası döviz rezervi hedeflenenin bir hayli üzerinde gerçekleşmiştir. Tüketici ve Toptan Eşya Fiyat Endeksi ise, Nisan- Eylül döneminde hedeflenen oranların üzerinde seyretmişse de geçen yılın aynı aylarına göre daha düşük çıkmıştır.

**Tablo 1: Türkiye'de Temel Ekonomik Büyüklüklerin (Hedefler Gerçekleşmeler)**

|                                                                     | <b>Dönem</b> | <b>Hedef</b> | <b>Gerçekleşen</b> |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------------|
| <b>Bütçe Açığı (Trilyon TL.)</b>                                    | Nisan-Eylül  | 34,5         | 19,0               |
| <b>Enflasyon (%)</b>                                                | Nisan-Eylül  |              |                    |
| -TÜFE*                                                              |              | 47,7         | 53,9               |
| -TEFE**                                                             |              | 53,1         | 61,1               |
| <b>Ortalama Dolar Kuru (TL)</b>                                     | Eylül        | 35.700***    | 33.895             |
| <b>Merkez Bankası Döviz Rezervi</b><br>(Altın Hariç) (Milyon Dolar) | Eylül        | 3.244        | 6.729              |
| <b>Merkez Bankası Net İç Varlıkları</b><br>(Trilyon TL)             | Eylül        | 295,0        | 278,1              |

Bir yıllık uygulama sonuçları itibarıyla program değerlendirilirse;

▪ Enflasyon oranı 1994 Eylül'ünden itibaren artış trendi göstermiştir. Türkiye tarihinde ilk kez %150 sınırını aşmıştır. Bu artış önemli ölçüde maliyet enflasyonu şeklinde (kamu



kesiminde şok zamlar ve girdi fiyatlarındaki artış) gelişmiştir. TEFE 1995 yılının Mart ayında 1994 yılının Mart ayına göre %144,3 oranında artış göstermiştir. TFE' de ise aynı dönemler itibarıyla %127,7'lik artış söz konusu olmuştur.

- GSMH.'deki gerileme 1994'ün dördüncü üç ayında da sürmüştür (sabit fiyatlarla %-6,8). 1995'in birinci üç aylık dönemindeki büyüme hızı ise DİE tarafından 1994 yılının aynı dönemine oranla sabit fiyatlarla %-0,2 olarak belirlenmiştir. Özellikle imalat sanayi üretim endeksinde gerilemeler devam etmiştir. Sektörde kapasite kullanım oranları 1994 yılının dördüncü üç ayında %76'larda, 1995 yılının ilk iki ayında %72'lerde seyretmiştir.

- 1994 yılı sonu itibarıyla dış ticaret açığında 1993 yılına göre %63,3 lük bir düşüş olmuştur. İhracatın ithalatı karşılama oranı %77,8'e çıkarken, ödemeler dengesi 2.631 milyon ABD Doları fazla vermiştir. 1995 yılının ilk çeyreğinde ise, dış ticaret dengesi 2.098.614 bin ABD Doları açık verirken, ödemeler dengesi 1995 yılının ilk iki ayında 582 milyon ABD Doları fazla vermiştir.

- Kriz döneminde 3 milyar ABD Doları azalan Merkez Bankası rezervleri 1994 Nisan ayında 3,3 milyar ABD Dolarına gerilemiştir. Ancak, Haziran ayından itibaren sürekli yükselen rezervler 1995 Mart ayı içinde 11 milyar ABD Doları seviyesini aşmıştır.

- Parasal büyüklüklerde artış söz konusu olmuştur. 24.03.1995 tarihi itibarıyla dar anlamda para arzı (M1), 1994 yılının Ocak-Mart dönemine göre %122,6 oranında artmış ve 246.200 milyar TL'ye yükselmiştir. Geniş anlamda para arzı ise, 1994 yılı Ocak-Mart dönemine göre %169,8 oranında artarak, 24.03.1995 tarihi itibarıyla 768.629 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

- Yüksek faiz politikasıyla döviz kurlarındaki hızlı yükselişler geç de olsa kontrol altına alınabilmektedir. Merkez Bankası bir taraftan döviz rezervlerini arttırarak döviz arzını güçlendirirken, diğer taraftan TL miktarını kısıtlı tutarak piyasalarda ABD Doları'na yönelik talebi kontrol altına almıştır. Böylece Merkez Bankası, kur artışlarını istediği hedeflerde tutabilmektedir (Para,1995:37) 1995 yılı başında ise IMF ile dövizde "çapa modeli"ne geçilmesi için anlaşma yapılmıştır. 1995 yılı Mart ayında ABD Doları 41.726 TL'den, Alman Markı ise 30.181 TL'den işlem görmüştür.

- Yapısal reformların yürürlüğe konulamaması nedeniyle, kamu açıkları 1994 yılında da devam etmiştir. Bütçe açığında hedefin altında kalınmasına rağmen, KİT ve fon açıkları tahminlerin ötesinde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, 1994 yılında konsolide bütçe açığı reel olarak önemli ölçüde küçülmüştür. 1995 yılının Ocak ayında bütçe 5,5 trilyon TL fazla vermişse de, ilk üç ay için açık devam etmiştir. 1995 yılının Ocak-Mart döneminde, 1994 yılının aynı dönemine göre bütçe gelirleri %129,3 oranında artarak 255.767 milyar TL'ye, bütçe harcamaları ise %90,2 oranında artarak 3.099.707 milyar TL'ye yükselmiş ve bütçede geçen yıla göre %5,2 oranında bir artışla, yaklaşık 54 trilyon TL bir açık oluşmuştur. 1995 Ocak Mart döneminde konsolide bütçe harcamalarında en yüksek artış %118,2 oranı ile transfer harcamalarında gerçekleşmiş, 201 trilyon TL olan bu harcamalar içinde iç ve dış borç faizleri transferi 131 trilyon TL, KİT transferi 7 trilyon TL, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler ise 25 trilyon TL'yi bulmuştur. Transfer harcamalarını %66'lık artış oranı ile cari harcamalar izlemiş; yatırım harcamalarında ise geçen yıla göre %38,1'lik azalma olmuştur.

▪ Toplam iç borç stoku 1994 yılı sonu itibarıyla önemli artış göstermiştir. 1993 yılı sonunda 356.555 milyar TL olan toplam iç borç stoku, 1994 yılının sonunda 799.309 milyar TL'ye yükselmiştir. Bununla birlikte 1995 Şubat ayından itibaren hükümet, iç borçlanma politikasında vadeyi uzatarak ve faiz oranlarını düşürerek belirli bir başarı sağlamıştır. 1995'in ilk üç ayında gerçekleştirilen Hazine ihaleleriyle de iç borç geri ödemelerinin bir bölümü 1996 yılına kaydırılmıştır.

▪ 1993 yılı sonu itibarıyla 18,5 milyar ABD Doları kısa vadeli olmak üzere, 67,4 milyar ABD Doları olan dış borçlar, 1994 yılı sonunda 65,6 milyar ABD Doları'na gerilemiştir. Bunun 11,3 milyar ABD Dolarlık kısmını kısa vadeli borçlar oluşturmuştur.

▪ Ortalama ücret ve maaşların fiyat artışlarının gerisinde kalıp, reel olarak daralmasıyla ve reel faiz politikasıyla büyük tasarruf sahiplerinin önemli rantlar kazanmasıyla, gelir dağılımındaki bozulmanın yanı sıra 1994 yılı işsizlik oranı, %8,1 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 1993 yılında %7,8 olmuştur.

### **Yakın İzleme Programı (Staff Monitored Program) Öncesi Uygulanan Ekonomik Politikalar ve Ekonominin Genel Durumu**

Ekonomideki istikrarsızlıklara 1995 genel seçimleri sonucunda siyasi istikrarsızlıklar da eklenmiştir. Bununla birlikte, kurulan Koalisyon Hükümeti ekonominin yapısal sorunlarının çözümü için, 6 Mayıs 1996'da "Yapısal Reform Düzenlemeleri"ni açıklamıştır. Şok önlemler yerine yapısal reformların bir takvime bağlanarak taahhüt edildiği bu düzenlemelerin başlıcaları şunlar olmuştur:

- Özelleştirme uygulamaları hızlandırılacak,
- Özel Tüketim Vergisi Kanun Tasarısı, Mayıs ayı içinde TBMM'ye sunulacak,
- KDV oranları temel ihtiyaçlarda sabit tutulurken, lüks mallar ve üst gelir grubunun tüketiminde artışa uğrayacak,
- Köklü değişiklikleri öngören Emlak Vergisi sistemine ilişkin tasarı Mayıs ayı sonuna kadar TBMM'ye sunulacak,
- Kayıt dışı iktisadi faaliyetlerin vergi kapsamına alınmasını sağlayacak tasarı Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulacak,
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki değişiklik tasarısı en kısa zamanda Bakanlar Kurulu'nun imzasına sunulacak,
- 507 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'nda değişiklik yapılacak,
- Organize Sanayi Bölgeleri Tasarısı 1996 yılı içinde TBMM'ye sunulacak,
- Sosyal Güvenlik Reformu 1997 yılı başında yapılacak,
- Güneydoğu Anadolu Projesi'nde sulama ağırlıklı yatırımlara öncelik tanınacak,
- Elektrik enerjisi yatırım seferberliği başlatılacak.

Ancak, 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler Uygulama Planı'yla önemli benzerlikleri olan bu düzenlemeler, Koalisyon Hükümeti'nin Haziran 1996'da dağılmasıyla uygulama imkânı bulamamıştır.

Bununla beraber 1996 ve 1997 yıllarında uygulanan para politikası, temelde mali piyasalarda iki yönlü istikrarı hedeflemiştir. Bunlardan ilki, piyasalarda meydana çıkacak kısa süreli ve hızlı fiyat değişikliklerinin önlenmesi; ikincisi ise, piyasalardaki belirsizliklerin azaltılmasıdır. İlk hedef doğrultusunda Merkez Bankası, hem döviz hem de TL piyasalarındaki fiyatların ekonominin genel dengeleri ile uyum içinde gerçekleşmesini gözetmiştir. İkinci hedef doğrultusunda Merkez Bankası, altı aylık dönemler itibarıyla enflasyon öngörülerini ve para programı uygulamalarının bu öngörüler altında şekillendirileceğini piyasalara açıklamıştır. İstikrar hedefinin Merkez Bankası bilançosu üzerindeki etkisi, döviz pozisyonunun güçlenmesi, iç varlıkların azalması ve sadece net dış varlıklardaki artış karşılığı rezerv paranın yaratılması yönünde olmuştur.

Bu arada DPT makro ekonomik büyüklüklerde 1997 program hedeflerini revize etmiştir. 55. Hükümet'in uygun gördüğü bu revizyon aşağıdaki gibi olmuştur:

**Tablo 2: Türkiye'nin Temel Ekonomik Büyüklükleri**

| <b>1997</b>                               |                     |                   |
|-------------------------------------------|---------------------|-------------------|
|                                           | <b>Programlanan</b> | <b>Revize</b>     |
| <b>GSMH (Trilyon TL)</b>                  | 25.360              | 27.812            |
| (Milyon Dolar)                            | 187.852             | 189.197           |
| <b>Büyüme Hızı (%)</b>                    | 4                   | 5,5 - 6           |
| <b>Deflatör (%)</b>                       | 65                  | 75 - 80           |
| <b>TEFE (Ortalama-%)</b>                  | 65                  | 75 - 80           |
| <b>TEFE (Yıl Sonu-%)</b>                  | 57,7                | 80 - 85           |
| <b>Dolar Kuru (Ortalama)</b>              | 135.000             | 147.000 - 150.000 |
| <b>İhracat (Milyar Dolar)</b>             | 29,5                | 25,5 - 26         |
| <b>İthalat (Milyar Dolar)</b>             | 50                  | 45,5 - 46         |
| <b>Dış Ticaret Açığı (Milyar Dolar)</b>   | 20,5                | 20                |
| <b>Cari İşlemler Açığı (Milyar Dolar)</b> | 5,6                 | 4 - 4,5           |

55. Hükümet'in ekonomi programında; ekonomik düzenlemelerin kısa vadeli olmayacağı vurgulanmış ve enflasyonla mücadele öncelik kazanmıştır. Böylece temel iktisadi hedef, ekonominin istikrar ortamında devamlı ve sürdürülebilir bir büyüme çizgisine kavuşturulması olmuştur. Ayrıca, mali piyasalarda mali disiplini oluşturmaya çalışan hükümet, yapısal reformların (özel sektör öncülüğünde yatırımların arttırılması, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, enerji- ulaştırma- haberleşme ve şehirlerin altyapı çalışmalarına önem verilmesi, kamu mali disiplininin yeniden sağlanması vb.) hayata geçirilmesini programlamıştır.

Türkiye'nin 1980'li yıllarda başlattığı yapısal reformların devamı niteliğinde olan, yeni yapısal reformların mutlaka tamamlanmasını isteyen IMF ve WB'nin, Hong Kong'da ortaklaşa

düzenlediği Genel Kurul'da (Eylül 1997) Türkiye ile ilgili yorumlar yapılmıştır. Yüksek enflasyonun varlığı, KİT açıklarının yüksekliği, bütçe açıklarının büyümesi vb. problemler Türkiye ekonomisinin önemli sorunları arasında gösterilmekle beraber, Türkiye'nin bu problemleri aşmada mesafe alabileceği belirtilmiştir.

Türk hükümetinin IMF ile bir stand-by düzenlemesi yapma niyetinde olmamasına rağmen IMF yetkilileri, Türk hükümetinin hazırlayacağı orta vadeli bir istikrar programını destekleyecekleri yönünde mesaj vermişlerdir.

Türkiye'de 1998 bütçesi üç yıllık bir istikrar programının ilk aşaması olmuştur. 3.993 trilyon TL'lik açığın öngörüldüğü 1998 bütçesinde 14.743 trilyon TL'lik bütçe giderinin %39'unu faiz ödemeleri oluşturmuştur.

1998 yılında enflasyonla mücadelede kararlılığın siyasi irade tarafından açıklanmasının ardından, parasal büyüklüklerin kontrolü önem kazanmıştır. 1998 yılı para politikası uygulaması finansal programlama mantığına dayandırılmıştır. Merkez Bankası para politikasının hedefi, 1998 yılı makro hedefleriyle uyumlu olarak, 1998 yılının ilk yarısında enflasyonu yıllık yüzde 70'ler seviyesine indirmeye yönelik uygulamaya katkıda bulunmak olmuştur. Özellikle bütçe büyüklükleri ve ödemeler dengesi, Merkez Bankası'nın 1998 yılı büyüklüklerinin saptanmasını etkileyen temel değişkenler olarak belirginleşmiştir. Merkez Bankası para otoritesi olarak, bilançosunun rezerv para kalemini kontrol ederek parasal durumu etkilemeye çalışacağını öngörürken, döviz kuru politikasını cari işlemler hesabının sürdürülebilirliği ve enflasyon altında belirlemeye devam edeceğini açıklamıştır. Bu kapsamda Merkez Bankası'nın temel politika araçları olan döviz-efektif piyasaları aracılığıyla yapılan işlemler, açık piyasa işlemleri ve bankalararası para piyasası işlemleri söz konusu hedefler doğrultusunda etkin bir şekilde kullanılmıştır. Özellikle büyüme ve enflasyon hedefi ile tutarlı olacak biçimde belirlenen rezerv para artış hızının 1998 yılı ilk üç ayı için %18-20 oranında kalması programın temel noktalarından biri olmuştur. Döviz kurlarındaki aylık artış hızı da Ocak ayından itibaren öngörülen enflasyon oranıyla ilişkilendirilmiştir.

1997 yılının ikinci yarısında Asya krizi ile başlayan ve 1998 yılının ikinci yarısında Rusya'nın krize girmesiyle derinleşen küresel kriz, uluslararası piyasalarda güvensizliğe, ticaret hacmi ve dış finansman imkanlarında daralmaya yol açmıştır. Bu olumsuz gelişmelerden tüm gelişmekte olan ülkeler önemli düzeyde etkilenmiştir. 1998 yılının başından itibaren Türkiye'de uygulamaya konulan üç yıllık program, söz konusu krizin olumsuz etkilerinin minimuma indirilmesine (kamu finansman dengesinin iyileşmesinde, yurtiçi talep artışının yavaşlatılmasında vb.) katkıda bulunmuştur.

#### Yakın İzleme Programı (Staff Monitored Program) Ve IMF İle İlişkiler

1998 yılı başında bütçe borçlanma ve para programları üçer aylık dönemler itibarıyla açıklanarak uygulamaya konulmuştur. Yılın ilk yarısında 1998 Programı'nda öngörülen hedeflere ulaşılmıştır. Bu olumlu gelişmeler karşısında Haziran ayı sonunda IMF ile "Yakın İzleme Anlaşması" yapılmıştır. Bu doğrultuda 1998 yılının ikinci yarısına ve 1999 yılına ilişkin hedefler belirlenerek, kamuoyuna ilan edilmiştir.

Önemli bir dış dengesizlik sorunuyla karşılaşılmaması ve resmi döviz rezervlerinin yüksekliği, 5 Nisan 1994'te olduğu gibi "stand-by" şeklinde bir önlemler paketini gerekli

kılmamıştır. Böylece IMF kaynaklarından kullanım olmaksızın, sadece IMF'nin onaylayıp, üç ayda bir program sonuçlarını gözlemlediği bir düzenlemeye gidilmiştir.

Şeffaflığı arttırmak için 1998 ve 1999 yılı programlarının temel politika ve amaçları Türk yetkililerce 26 Haziran 1998 tarihli "Ekonomik Politikalar Bildirgesi"nde anlatılan Program; kamu finansmanının güçlendirilmesini, destekleyici ve iyi koordine edilen bir para politikasının izlenmesini ve yapısal sorunların çözümü yoluyla enflasyonun kalıcı biçimde düşürülmesini amaçlamıştır. Ayrıca şeffaflık, programın uygulanmasına ilişkin I.M.F. uzmanlarının üçer aylık izleme sonuçları için de sağlanmıştır. Bu programın temel özellikleri:

- Büyük kamu açıklarını daraltmak için temel bütçe dengesinde büyük çaplı ve sürdürülebilir bir iyileşme sağlanması.
- Kamu finansmanının kalıcı bir şekilde güçlendirilebilmesinin sağlanması için yapısal reformların yapılması.
- Kamu sektörü ücretleri ve tarımsal destek fiyatlarının beklenen enflasyonla uyumlu şekilde ayarlanması.
- Bankacılık sektörünün güçlendirilmesi için tedbirlerin alınması.
- Ekonomik etkinliğin artırılması ve iç borçlanma ihtiyacının azaltılması için özelleştirme çabalarının artırılması.
- Makro ekonomik politikalar ile uyumun sağlanması için Merkez Bankası net iç varlıklarının genişlemesine bir limit getirilmesi.

Son 37 yıl içinde IMF ile imzalanan 17. Anlaşma olan Yakın İzleme Anlaşması sonucunda IMF'nin yeşil ışığının yanmasıyla; Türkiye'nin uluslararası kredi notunun yükselmesi, dış kredi imkanlarıyla borçlanma ve dış borç ödeme yolunu açacak olan programın başarı şansının artacağı beklentileri ağırlık kazanmıştır.

Nitekim uluslararası kredi derecelendirme (rating) kuruluşları anlaşmanın imzalanmasının ardından olumlu görüş bildirmişlerdir. "Moody's" in ardından "Standard and Poor's (S&P)", "Duff and Phelps (D&P)" ve Japon rating kuruluşu JCR, Türkiye'nin anlaşmayla birlikte vergi reformu, özelleştirmelerin hızlanması, enflasyonun düşüş trendine girmesi gibi olumlu faktörler nedeniyle olumlu mesajlar vermişlerdir.

Bilindiği gibi Türkiye'nin kredi notunu JCR Kasım 1996'da "BB", S&P Aralık 1996'da "B", D&P Mart 1997'de "BB(-)", Moody's ise Mart 1997'de "B1" olarak açıklamıştır. Daha sonra Ağustos 1998'de S&P, "B" seviyesinde olan kredi notunun görünümünü "durağan"dan "pozitif"e dönüştürmüştür. D&P ise notunu değiştirmemekle birlikte, "durağan"daki ekonomik görünümü "olumlu izlenim"e yükseltebileceğini belirtmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin uzun vadeli yerel para birimi cinsinden notunu ise "BB(+)" olarak açıklamıştır.

Rusya'da ve Uzakdoğu'da yaşanan krizden Türkiye'nin minimum düzeyde olumsuz etkilenmesi için hükümet, 1 Eylül 1998'den itibaren yürürlüğe girecek olan şu önlemleri almıştır:

- Bankalararası mevduat faizinde stopaj oranı %6'dan %0'a indirilecek ve kamu kağıtlarının alım-satımı ile Takasbank para piyasalarındaki işlemlerden alınan Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi %5'ten %1'e indirilecek,

- Bankalararası yapılan vadeli döviz alım-satımlarındaki sınırlama kaldırılacak,

- Yüksek döviz rezervleri (22,6 milyar ABD Doları) nedeniyle "devalüasyon"a gidilmeyecek,

- Kamu kağıtları, mevduat ve repo gelirlerine uygulanan stopajın kaldırılması çalışmaları da sürdürülecek.

Alınan bu önlemlerin yanı sıra, Türk ekonomisinin 1994 yılındakine benzer bir krize sürüklenmekten kurtarmak amacıyla hükümet, global mali krize karşı iç borçlanmada vergi yükünü hafifleten yeni önlemler almıştır:

- 1 Ekim 1998'den itibaren ihraç edilecek bono ve tahvillerin faiz gelirlerinden alınan %6,6'lık stopaj kaldırılacak,

- Mevcut bono ve tahvillerden peşin vergi alınmayacak, bankaların vergi yükü hafifletilecek,

- Uzun vadeli kağıtlara ek vergi avantajı sağlanarak, bankaların daha uzun vadeli tahvillere yönelmesi sağlanacak,

- Mevduat faiz gelirlerinden alınan stopaj %13,2'den %6,6'ya düşürülerek, repo faiz gelirlerinden alınan stopaj seviyesine indirilecek. Böylece, mevduat faizlerinin düşürülmesi ve vadenin uzaması sağlanacak.

Buna karşılık, Türkiye ile IMF arasında yapılacak görüşme öncesi Ocak 1999'da S&P, Türkiye'nin notunu "pozitif"ten "durağan"a çekmiş; ancak bu duruma rağmen döviz, faiz ve borsada beklenen olumsuz etki söz konusu olmamıştır.

### **Yakın İzleme Programı (Staff Monitored Program)'nın Hedefleri-Politikaları ve Uygulama Sonuçları**

#### **▪ Programın İlk Üç Aylık Hedefleri-Politikaları-Uygulama Sonuçları ve Sonraki Üç Aylık Hedefleri-Politikaları**

IMF Heyeti'nin Ekim 1998 itibarıyla ülkemizi ziyaretlerinin sonuç bildirgesine göre; Yakın İzleme Anlaşması'nın Eylül ayına kadar olan performansı program hedefleri ile genel olarak uyumludur. Ancak programın birkaç ay önce uygulamaya konulmasından sonra, uluslararası ortam iç faiz oranlarını, dış finansman imkanlarını olumsuz etkileyecek şekilde kötüleşmişse de hükümet istikrar çabalarını korumuştur. Resmi rezervler, 22 milyar ABD Doları seviyesini korumakla birlikte, olumsuz uluslararası ortam, kamu finansmanının olumsuz etkilenmesini, yapısal reformların gerçekleştirilmesini ve güvenin korunmasına yönelik bir para programı uygulamasını gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda:

#### **- Maliye Politikası**

- Programın temel taşı maliye politikasının güçlendirilmesidir. Yakın İzleme Anlaşması, gelir arttırıcı ve harcama kısıcı önlemlerle 1997'de sıfır olan faiz dışı bütçe fazlasını, 1998'de G.S.M.H.'nin %4'üne çıkartmayı hedeflemektedir.

- Özelleştirme hariç bütçe gelirleri, Haziran ve Eylül sonu itibarıyla program hedeflerini aşmıştır. Gelir Vergisi'nin başarıyla toplanması, Kurumlar ve Dolaylı Vergiler'deki küçük açıkları kapatmıştır. Faiz dışı harcama 1998'in ikinci ve üçüncü çeyreği için belirlenen kriterler içinde tutulmuş, konsolide bütçenin nakit pozisyonu sıkı bir biçimde yönetilmiştir.

- Kamu kesimi ücretlerinin ve tarımsal destekleme fiyatlarının geçmiş enflasyona göre değil, hedeflenen enflasyona göre arttırılması benimsenmiştir. Bu doğrultuda, tarımsal destekleme fiyatları genel olarak hedeflenen ortalama enflasyon oranına göre arttırılmıştır. Ancak IMF heyeti, Yakın izleme Anlaşması limitleri üzerinde Ekim ayında %10'luk ilave kamu ücreti artışına ilişkin Temmuz'da alınan kararın beklentiler üzerinde olumsuz etki yaratacağı; bu kararın bütçe üzerindeki etkisinin 1998'in dördüncü çeyreğinde ve sonrasında ortaya çıkacağı yönünde kanaat bildirmiştir.

- 1998'in dördüncü çeyreğinde bütçenin genel durumu, harcama baskısının kontrol edilmesine ve Eylül 1998'e kadar ki başarılı vergi performansının devamına bağlı görülmüştür. IMF heyeti, harcamalar üzerindeki baskıyı arttıran unsurların; iç destekleme fiyatları ile dünya ürün fiyatları arasındaki artan büyük fark ve tarımsal desteklemenin üzerindeki mevcut ağır yükü arttıran hasat bolluğu olduğunu belirtmiştir.

#### **- Para Politikası**

- Programın para politikası, bir taraftan iç piyasadaki likidite ihtiyacı ile dış kaynaklı girişleri dengeleyecek şekilde faiz oranlarının daha değişken hareket etmesini, diğer taraftan Merkez Bankası net iç varlıklarının genişlemesinin sınırlandırılmasını hedeflemiştir. Ancak olumsuz dış ortam nedeniyle, rezerv para büyümesinin kompozisyonu, program öngörülerini yönünde olmamıştır. Ağustos ve Eylül başındaki sermaye çıkışları karşısında Merkez Bankası, faiz oranlarını yükseltmiştir. Bu gelişme, beklenmedik sermaye çıkışlarının parasal taban üzerindeki etkilerini azaltmak için, net iç varlıkların programda öngörülenden daha fazla genişlemesine neden olmuştur.

#### **- Yapısal Politikalar**

- Eylül'e kadar 800 milyon ABD Doları tutarında özelleştirme geliri, borç azaltmak için tahsis edilmiştir. Oysa bu tutar, hedeflenenden 700 milyon ABD Doları daha az olarak gerçekleşmiştir. IMF heyeti, Danıştay'ın elektrik üretimi ve dağıtımının özelleştirilmesi yönünde verdiği yasal izni olumlu bulmuştur. Ayrıca programda öngörüldüğü gibi, akaryakıt ürünlerinde uluslararası fiyatlandırmanın 1 Temmuz itibarıyla uygulamaya konulması, enerji sektöründeki özelleştirmelerin ilerlemesini kolaylaştıracak bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. Buna karşılık IMF heyeti, telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde düzenleyici bir çerçeve oluşturulmasına yönelik gereken ilerlemelerin, beklenen düzeyde sağlanamadığı yönünde kanaat bildirmiştir.

- Bankaların açık döviz pozisyonlarının 1998 sonunda sermaye tabanının %30'una, 1999 sonunda ise %20'sine indirilmesine yönelik kademeli bir azaltmanın yapılacağını yetkililerce açıklanmasının ardından, bankalar buna uygun önlemler almışlardır. Ayrıca olumsuz dış ortam, banka gözetiminin daha çok güçlendirilmesi ve ihtiyat düzenlemelerinin sıkı bir şekilde uygulanması ihtiyacının önemini ortaya çıkarmıştır.

▪ TBMM’de kabul edilen Vergi Reformu Yasası’yla vergi idaresinin iyileştirilmesinin olumlu sonuçları alınmakla birlikte, vergiye uyumda kalıcı bir başarı sağlamadan Gelir Vergisi oranlarında indirimle gidilmesini IMF heyeti tavsiye etmemektedir. Ayrıca, yatırım teşviklerinde hızlandırılmış bir kesinti de IMF heyeti tarafından önerilmemektedir.

Programın ikinci üç aylık hedef ve politikaları şu şekilde belirlenmiştir:

- Olumsuz dışsal gelişmeler karşısında Yakın İzleme Anlaşması’nın Aralık sonu hedeflerinde değişiklikler yapılmıştır;

a) Merkez Bankası net iç varlıkları üzerindeki limit değiştirilmiştir.

b) Yıl sonu bütçe hedeflerine ulaşılmasını garantilemek üzere, harcama kısıtlamaları üzerinde karşılıklı uzlaşma sağlanmıştır.

c) Bazı makro ekonomik göstere ve hedeflere ilişkin öngörüler değiştirilmiştir.

- Para programı, dış koşullar göz önünde tutularak maliye politikasının planlandığı gibi uygulanması ve likiditenin uygun bir şekilde kontrolü hedefleriyle de tutarlı olacak şekilde değiştirilmiştir.

- Bütçe gelirleri, faiz dışı harcamalar ve bütçe temel fazlasına ilişkin bütçe hedefleri, önceden programlandığı şekliyle korunmuştur. Faiz oranlarında Ağustos’tan bu yana gözlenen hızlı artışın etkileri 1999’da ortaya çıkacağından, faiz giderleri hala genel anlamda program hedefleriyle tutarlı görülmektedir.

#### **▪ Programın İkinci Üç Aylık Uygulama Sonuçları ve 1999 Yılıının İlk ve İkinci Üç Aylık Hedef ve Politikaları**

IMF heyeti Şubat 1999 ziyaretleri sonucunda programı birçok açıdan başarılı bulmuştur. Enflasyon, hedefler doğrultusunda bariz bir şekilde yavaşlamış ve TEFİ son sekiz yılın en düşük seviyesine gerilemiştir. Bütçe temel dengesi, program hedefleri uyarınca güçlendirilmiş ve Merkez Bankası’nca programda öngörülen tavan içerisinde net iç varlıkların genişlemesi sınırlandırılmıştır. 1998 yılında programın bütçe ve para politikası konusundaki rakamsal hedeflerine ulaşmakla birlikte, önemli yapısal reformlardan bazıları planlandığı biçimde uygulamaya konulamamıştır. Dışsal şok ve bunun sebep olduğu yüksek reel faizler reel ekonomiye zarar vermiştir. Bu doğrultuda:

##### **- Maliye Politikası**

1998’de faiz dışı bütçe fazlası program hedefini de aşarak, GSMH’nin %4,1’ine ulaşmıştır. Borçlanma vadesinin ksalmasına (1997’de 12 ay iken, 1998’de 8 ay), faiz oranlarındaki beklenmedik artışa ve sonuçta 1997’de GSMH’nin %7,8’i olan faiz giderlerinin GSMH’nin %11,7’sine ulaşmasına karşılık, konsolide bütçe açığı GSMH’nin %7,2’si civarında istikrar kazanmıştır. Fakat, kamu bankalarının Hazine’den alacaklarının birikmesi ve kısmen beklenenin üstünde tarımsal hasattan ve yüksek maliyetli tarımsal desteklemeden kaynaklanan kamu işletmelerinin zararı sebebiyle, 1998’de kamu açığı büyümüştür.

##### **- Para Politikası**

Merkez Bankası 1998’in ikinci yarısında ortaya çıkan sermaye çıkışları karşısında doğru politikalar uygulamıştır. Bu çerçevede net iç varlıklardaki büyüme, program tavanı içerisinde



tutularak rezervlere istikrar kazandırılmıştır. Bunun yanı sıra, döviz kuru politikasıyla rekabet gücünün kaybedilmemesine özen gösterilmiştir.

#### **- Yapısal Politikalar**

Programda hedeflenen temel yapısal reform önlemleri uygulamaya konulamamıştır. Bunlar:

- Asgari emeklilik yaşını yükselten ve asgari pirim ödeme süresini arttırmaya yönelik olarak şekillendirilen sosyal güvenlik reformu (IMF, çalışanların emeklilik yaşını kadınlar için 50, erkekler için 55 olması; yeni işe girenlerde ise kadınlar için 57, erkekler için 60 olması yönünde tavsiyelerde bulunmuştur),
- Özelleştirmenin önemli düzeyde artırılması ve bu kapsamda enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde özelleştirmeyi kolaylaştırıcı bir sistemin onaylanması,
- Bankalar için iyileştirici önlemlere şeffaflık getiren, sektörde bağımsız bir düzenleyici organ oluşturan Bankacılık Reform Kanunu'nun çıkarılmasıdır.

Ayrıca, bankaların, sigorta ve reasürans şirketlerinin ve diğer mali kurumların düzenleme ve gözetimine ilişkin tek bir kanun ve kurallar sisteminin oluşturulması; mali kurumların mali yapılarının güçlendirilmesi; gözetim standartlarının Avrupa Birliği düzenlemeleri ile uyumlaştırılması amacıyla Mali Piyasaların Düzenlenmesi ve Gözetimine İlişkin Kanun Tasarısını hükümet yürürlüğe koyma hazırlığındadır.

Bununla birlikte, 1998'in ilk altı ayında özelleştirme çalışmaları hızlanmış, petrol ürünlerinde uluslararası fiyatlandırma politikası benimsenmiş, tarımsal destekleme fiyatları öngörülen enflasyon oranına uyumlu olarak arttırılmış, vergi reformu kanunu uygulamaya konulmuş ve bankaların açık döviz pozisyonlarına uygulanan tavanı bankaların sermaye tavanının %50'sinden kademe kademe 1998 sonuna kadar %30'una indirme uygulaması yürürlüğe konulmuştur. Ancak bu gelişmelerin devamı sağlanamamıştır.