



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR ORTA VADELİ İSTİKRAR PROGRAMINA DOĞRU

**Haziran 1995
(Yayın No: TÜSİAD – T / 95 , 6 – 180)**

ÖNSÖZ

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) kurulduğu 1971 yılından bu yana Türkiye'nin piyasa modeli içinde kalkınması, ekonomik ve sosyal yaşamda dünya standartlarına ulaşması için çabalarını sürdürmekte, araştırmalar yaptırmakta, bilimsel toplantılar düzenlemekte ve çeşitli yayınlar yapmaktadır.

Kamu yararına çalışan gönüllü bir özel sektör kuruluşu olan TÜSİAD, yayınlarında bilimsel ve tarafsız kalmayı amaç edinmiştir. Bu nedenle, raporda belirtilen değerlendirmelerin resmi görüşler veya üyelerin görüşleri ile doğrudan ilişkisi söz konusu olamaz.

"Türkiye için Yeni Bir Orta Vadeli istikrar Programına Doğru" isimli bu kitap, Türkiye'nin istikrar içinde kalkınma sürecine girebilmesi için öncelikle üzerinde durulması gereken konuların gündeme getirilmesi amacı ile hazırlanmıştır. Kitapta bulunan araştırmalar Ankara Üniversitesi öğretim üyesi Prof Dr. Ercan Uygur, Makro Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. Yönetim Kurulu Başkan Vekili Dr. Ercan Kumcu, Boğaziçi Üniversitesi öğretim üyesi Doç. Dr. Deniz Gökçe, Bilkent Üniversitesi öğretim üyeleri Prof Sübidey Togan ve Alper Yılmaz ve Yapı ve Kredi Bankası Genel Müdür Başyardımcısı Dr. Hasan Ersel tarafından hazırlanmıştır.

Dr. Hasan Ersel'in derlediği bu kitapta yer alan araştırmalar çerçevesinde değerlendirme yazısı Makro Danışmanlık Hizmetleri A.Ş. Yönetim Kurulu Başkanı Dr. Rüşdü Saracoğlu tarafından yazılmıştır.

Haziran 1995

ÖZGEÇMİŞLER

Prof. Dr. Ercan Uygur

4 Eylül 1947'de Anamur'da doğdu. İlkokul eğitimini Anamur'da, orta ve lise eğitimini Ankara'da tamamladıktan sonra, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Ekonomi ve İstatistik Bölümü'nü bitirdi. Master derecesini İngiltere'de University of Warwick'ten, Doktora derecesini gene İngiltere'de University of East Anglia'dan aldı. Bu ikinci üniversitede yarızamanlı öğretim üyeliği yaptı. 1977'de Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak göreve başladı. Aynı fakültede 1983'te Doçent, 1989'da Profesör oldu. Halen bu fakültede Makroiktisat ve Ekonometri dersleri vermektedir. Master ve Doktora eğitimini OECD bursu ile yapan Ercan Uygur 1981-82 akademik yılını Norveç'te University of Aslo'da, 1988-89 akademik yılını ABD'de University of Pennsylvania'da geçirdi. 1987-94 arasında T.C. Merkez Bankası'na, 1989-92 arasında Wharton Econometric Forecasting'e danışmanlık yaptı. 1989'dan bugüne Devlet İstatistik Enstitüsü'ne, ILO , UNCTAD ve Dünya Bankası'na projeler çerçevesinde danışmanlık yapmaktadır. İki Türkçe, üç İngilizce olmak üzere beş kitabı; Türkçe, İngilizce ve İspanyolca yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır.

Dr. M. Ercan Kumcu

M. Ercan Kumcu, 29 Haziran 1955 yılında İstanbul'da doğdu. Vefa Lisesi'nden mezun olduktan sonra Boğaziçi Üniversitesi'nde Ekonomi Bölümü'nü bitirdi. Daha sonra, Boston College'de Ekonomi dalında Ph.D. aldı. Aynı üniversitede ve Eastem Michigan Üniversitesi'nde öğretim görevlisi olarak görev yaptı. 1985-1986 yılında T.C. Merkez Bankası'nda Misafir Araştırmacı olarak bulundu.

1986-87 döneminde State University of New York'ta Öğretim Üyesi olarak çalıştıktan sonra T.C. Merkez Bankası'nda Genel Sekreter olarak görev yaptı. 1988-1993 yılları arasında yine aynı bankada, uluslararası ilişkiler, açık piyasa işlemleri ve para piyasaları, muhasebe, istatistik ve bilgisayar konularından sorumlu Başkan Yardımcısı görevine getirildi. Aynı dönemde, T.C. Merkez Bankası Mensupları Sosyal Güvenlik ve Yardımlaşma Vakfı Yönetim Kurulu Başkanlığı yaptı. 1993 yılından bu yana, Makro Danışmanlık A.Ş. Yönetim Kurulu Başkan Vekilliği görevini sürdürmektedir. Halen Tekfen Ticari Yatırımlar A.Ş. Yönetim Kurulu Üyesi ve Tekfenbank A.Ş. Yönetim Kurulu Başkan Vekili ve Murahhas Üyesidir. Journal of Business Research, Journal of International Economics, Journal of Macro Marketing gibi dergilerde bilimsel araştırma yazıları yayınlanmıştır. Ercan Kumcu evli ve iki çocuk babasıdır.

Doç. Dr. Deniz Gökçe

1942 yılında Ankara'da doğan Deniz Gökçe 1962 yılında İstanbul Alman Lisesi'ni, 1968 yılında Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni bitirdi, 1973 yılında Georgia State Üniversitesi'nden (ABD) finans dalında MBA derecesi aldıktan sonra, 1980 yılında Ekonomi dalında aynı üniversitede Doktora yaptı. 1972-76 yılları arasında Georgia State Üniversitesi'nde, 1976-81 yılları arası Emory Üniversitesi'nde öğretim üyeliği yaptı. 1982 yılından beri, Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve İşletme Bölümlerinde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır. TÜSİAD Ekonomi Danışmanlığı, çok sayıda bankada eğitim ve konjonktür danışmanlığı yapan Deniz Gökçe finans ve makroekonomi konusundaki akademik çalışmaların yanında Ekonomik Bülten, Monitör, Hürriyet Gazetesi ve Yeni Yüzyıl gibi basın kuruluşlarında güncel ekonomi ve finans yazıları yazmakta ve Finans Dünyası dergisinin Yayın Danışmanlığını yapmaktadır. Deniz Gökçe evli ve bir kız çocuk babasıdır.

Prof. Dr. Sübidey Togan

Dr. Sübidey Togan 21 Aralık 1943 tarihinde İstanbul'da doğdu. 1971 yılında Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Aynı yıl, iktisat alanında doktora çalışmaları yapmak üzere, Fulbright bursuyla A.B.D. Johns Hopkins Üniversitesi'ne gitti. 1972 yılında doktora derecesini aldı. Texas A & M University'de, Ortadoğu Teknik Üniversitesi'nde ve New York Clarkson University'de Yardımcı Profesör olarak iktisat dersleri verdi. 1981-1982 yılları arasında Almanya'da, University of Kiel'de, araştırmacı olarak çalıştı. 1986 yılında İktisat Profesörü oldu. 1987 yılından beri Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Dekanı olarak hizmet vermektedir. Dr. Togan'ın Journal of International Economics, European Economic Review, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, European Review of Agricultural Economics, Pakistan Development Review, Journal of Policy Modeling, Applied Economics ve Weltwirtschaftliches Archiv gibi dergilerde yayınlanmış birçok bilimsel makalesi bulunmaktadır. Dr. Togan'ın "Foreign Trade Regime and Trade Liberalization in Turkey during the 1980's" adlı çalışması 1994 yılında Avebury tarafından yayınlanmış, "The Economy of Turkey since Liberalization" adlı çalışması ise Macmillan Press Ltd. tarafından 1995 yılı içinde yayınlanacaktır. Dr. Togan'ın uzmanlık alanı "Uluslararası İktisat"tır.

Alper Yılmaz

Alper Yılmaz, 16 Mart 1969'da Diyarbakır'da doğdu. 1987 yılında Ankara Fen Lisesi'nden mezun olduktan sonra, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Endüstri Mühendisliği Bölümü'nü 1991 yılında bitirdi. Aynı yıl Bilkent Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde Yüksek Lisans eğitimine başlayan Yılmaz halen aynı bölümde doktora programına devam etmektedir.

Dr. Hasan Ersel

Hasan Ersel, 1946 yılında Kütahya'da doğdu. 1967 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin İktisat ve Maliye Bölümü'nü bitirdi. 1968 yılında aynı okula asistan olarak girdi. 1971 yılında "Neoklasik Üretim Fonksiyonu" adlı çalışması ile doktorasını aldı. 1977 yılında "Kaynak

Dağıtım Süreçleri İçin Bir Kuramsal Çerçeve" isimli teziyle Doçent oldu. Ankara ve Ortadoğu Teknik Üniversitelerinde öğretim üyeliği yaptı. 1984 yılında Sermaye Piyasası Kurulu'na Başiktisatçı olarak atandı. 1987 yılında T.C. Merkez Bankası Araştırma, Planlama ve Eğitim Genel Müdürü oldu. 1991 yılında aynı kuruluştaki Başkan Yardımcılığına getirildi. 1993 yılından bu yana Yapı ve Kredi Bankası Genel Müdür Başyardımcısı, aynı zamanda, Boğaziçi Üniversitesi'nde de yarı-zamanlı öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Türkiye ekonomisi üzerine yurtiçinde ve yurtdışında yayınlanmış çeşitli çalışmaları vardır.

Dr. Rüştü Saracoğlu

Makro Danışmanlık Hizmetleri A.Ş.'nin Başkanı olan Dr .Rüştü Saracoğlu 1948 yılında Ankara'da doğdu. O.D.T.Ü. Ekonomi ve İstatistik Bölümü'nden mezun olan Dr. Saracoğlu Fullbright Bursu kazanarak Minnesota Üniversitesi'nde master çalışmalarını yaptı ve aynı üniversiteden Ekonomi Doktoru ünvanını aldı. Minnesota Üniversitesi'nde kaldığı süre içinde Ekonomi Bölümü'nde öğretim görevlisi olarak görev yaptı. Daha sonra 1977 yılına kadar çalıştığı Minneapolis Federal Reserve Bankası Araştırma Bölümü'ne geçti. 1977-1979 yılları arasında Massachusetts, Newton, Boston Üniversitelerinde Ekonomi Yardımcısı

Doçenti olarak çalıştı. 1979 yılında ekonomist olarak IMF'ye geçti. Burada, önce Orta Doğu Bölümü'nde, sonra da Araştırma Bölümü'nde görev yaptı. Dr. Saracoğlu, 1984 yılında Ankara'ya dönerek T.C. Merkez Bankası Araştırma Planlama ve Eğitim Genel Müdürlüğü görevini üstlendi. 1986 yılında araştırma, para politikaları ve uluslararası kuruluşlarla ilişkiler konularından sorumlu Merkez Bankası Başkan Yardımcısı, 30 Temmuz 1987 yılında da T.C. Merkez Bankası Başkanlığı görevine atandı. Bu görevi sırasında Türk Lirasının konvertibl hale dönüştürülmesiyle sonuçlanan önemli mali reformlar ile ülkenin ekonomik değişim sürecinin başlatılmasında önemli bir rol üstlendi. Dr. Saracoğlu, T.C. Merkez Bankası Başkanlığı görevinden 2 Ağustos 1993 tarihinde istifa ederek ayrıldı.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	15
1. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KRİZ VE İSTİKRAR ARAYIŞI: MAKROEKONOMİK BİR İNCELEME	19
<i>Prof. Dr. Ercan Uygur</i>	
1. Giriş	
2. Açık Ekonomide Sektörel İlişkiler ve Bir Makroekonomik Model	23
2.1. Reel Sektör, Gelir Dağılımı ve Enflasyon	23
2.2. Finansal Sektör, Kamu Açığı, Dış Denge ve Makroekonomik Model	24
3. Finansal Sektörde İstikrarsızlık: Kısmi Bir İnceleme	26
4. Kısa Dönemde Denge ve Ekonomi Politikalarının Etkileri	28
5. Uzun Dönemde Denge ve Ekonomi Politikalarının Etkileri	31
6. Sonuç ve Değerlendirmeler	33
6.1. Finansal Sektörde İstikrarsızlık ve Kriz	34
6.2. İktisat Politikalarının Kısa Dönem Etkileri ve 5 Nisan Kararları	39
6.3. Uzun Dönemde Denge, İstikrar ve Türkiye Ekonomisi	41
EK: Model Denklemleri	42
KAYNAKLAR	47
2. BÖLÜM: KAMBIYO REJİMİ, ÖDEMELER DENGESİ VE EKONOMİK İSTİKRAR	49
<i>Dr. M. Ercan Kumcu</i>	
1. Giriş	51
2. Kambiyo Rejimi ve Ödemeler Dengesi	52
2.1. Kapalı Kambiyo Rejimi	53
2.2. Açık Kambiyo Rejimi	55
3. Türkiye'de Ödemeler Dengesi Gelişmeler	58
3.1. Tam Kapalı Kambiyo Rejimi Dönemi: 1984 Öncesi	58
3.2. Yarı Açık Kambiyo Rejimi Dönemi: 1984-1989	59
3.3. Tam Açık Kambiyo Rejimi Dönemi: 1990 ve sonrası	61
4. Ekonomik İstikrar, Kambiyo Rejimi ve Ödemeler Dengesi::	63
4.1. Ekonomik İstikrar İçin Kambiyo Rejimi Seçimi	66
4.2. İstikrar Politikalarında Bekleyişlerin Önemi	67
5. Sonuç	68
GRAFİKLER	70
TABLolar	73
3. BÖLÜM: İSTİKRAR POLİTİKASI BAĞLAMINDA MERKEZ BANKASI VE PARA POLİTİKASI	77
<i>Doç. Dr. Deniz Gökçe</i>	
1. Enflasyon Tipleri	80
2. Enflasyonun Tedavi Usulleri	81
3. Dolaylı Para Politikası ve Türkiye	83
4. Para Politikaları, Merkez Bankası Bilançosu ve Para Kavramı	85
5. Merkez Bankası Analitik Bilanço Yaklaşımı	86
6. Analitik Bilanço Trendleri ve Para Programının Mantığı	91
7. Para Programı Yaklaşımında Geçmiş Trendler ve Gelecekte Hedefler	95
8. Para Programının Yıllık Uygulamaları	97
9. Kriz Dönemi	109
10. Değerlendirme	112

11. Kız Dönemi ve Currency Board Uygulaması	113
12. Yeni Bir Merkez Bankası Yaklaşımının Unsurları Ne Olmalıdır?	115
KAYNAKLAR	118
4. BÖLÜM: TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ	119
<i>Prof Dr. Sübidey Togan, Alper Yılmaz</i>	
1. Türkiye -Avrupa Topluluğu İlişkileri	121
2. Korumanın Yapısı	127
2.1. Avrupa Birliği ile Olan Dış Ticaretlerimizde Koruma	130
2.2. Avrupa Birliği'nin Ortak Gümrük Tarifesi	132
2.3. Koruma Oranlarındaki Değişikliklerin Muhtemel Etkileri	134
3. Gümrük Birliğinin Sonuçlandırılması	138
4. Değerlendirme	146
TABLolar	149
EKLER	159
KAYNAKLAR	167
5. BÖLÜM: İSTİKRAR PROGRAMI VE KAMU DENGESİ	169
<i>Dr. Hasan Ersel, Dr. M. Ercan Kumcu</i>	
1. Türkiye'de Kamu Kesimi Dengesi (1975-1993)	172
1.1. 1975-1993 Döneminde Kamu Harcamalarının Seyri	172
1.2. Kamu Gelirlerinin Seyri	175
1.3. Kamu Borçlanma Gereğinin Seyri	177
2. Türkiye'de 1980'lerde Kamu Açıklarının Aşırı Artmasına Yol Açan Temel Etmenler	178
2.1. Kamu Harcamalarına İlişkin Sorunlar	180
2.2. Kamu Kesimi Finansman Açığının Yapısı	183
3. Bir Ekonomik Zorunluluk Olarak Kamu Kesiminde Reform Gereği	185
EK: Türkiye'de Vergilerin Gelir Esnekliği	188
KAYNAKLAR	192
6. BÖLÜM: İSTİKRAR PROGRAMI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER	193
<i>Dr. Rüşdü Saracoğlu</i>	
Giriş	195
İstikrarsızlığın Temel Unsurları	196
Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlık	199
Türkiye İçin Bir İstikrar Programının Altyapısı	201
Sonuç	202

SUNUŞ

Bu kitapta yer alan yazılar TÜSİAD yönetiminin isteği üzerine, Türkiye'nin istikrar sorununu orta dönemli bir bakış açısı içinde incelemek üzere hazırlanan ve 5 Aralık 1995 tarihinde yapılan bir toplantıya sunulan tebliğlerin gözden geçirilmiş biçimleridir.

İktisadi istikrar sorununun orta dönemde ele alınması yaklaşımının kısa dönemli bakış açısından en önemli farkı, siyasal ve iktisadi kararların karşılıklı etkileşimi olgusunu açıkça hesaba katmasıdır. Bunun sonucu olarak orta dönemli bir yaklaşım, kısa dönemli bir çözümlemede değişmez kabul edilen kurumsal yapı ve kurumlar arasındaki ilişkiler gibi bazı öğeleri yeniden biçimlendirmeyi, sorunun çözümünün bir parçası durumuna getirmektedir. Dolayısıyla, soruna bu biçimde yaklaşmak istikrarın sürdürülebilirliğini sağlamak amacına dönük olarak en uygun yapısal değişim programını oluşturmak biçiminde düşünülebilir.

Bu çerçeve içinde ortaya çıkan konulardan en önemlilerinden birisi siyasal ve iktisadi kararların, karşılıklı etkileşimleri gözönüne alındığında nasıl uyumlanacağıdır. Kısa dönemde bir iktisadi kararın teknik düzeyde kaçınılmaz olması, "sağduyulu" bir siyasal yetke sözkonusu olduğunda, uygulanması için gerekli ve yeterli koşulu sağlamaktadır. Kısa dönemli kararlar açısından siyasal yetkenin kararın doğruluğuna ve seçilebilecek almalara oranla daha iyi sonuç vereceğine inandırılması yeterlidir. Oysa orta dönemli programlar açısından sorun daha karmaşıktır. Bu durumda, alınan kararların siyasal sonuçlarının siyasal yetke tarafından değerlendirilmesi çok daha büyük önem taşımaktadır. Başka bir deyişle orta dönemli bir iktisadi istikrar programı teknik olduğu kadar siyasal kısıtları da hesaba katmak zorundadır. Bir istikrar programının başarısı, iktisadi açıdan anlamlılığı kadar sözkonusu siyasal kısıtların doğru algılanıp algılanmamasına bağlıdır. Başka bir deyişle bu tür kısıtların varlığını görmezlikten gelen bir program sonuçta, temel iktisat kurallarını ihmal eden siyasetçiler gibi, son derece önemli bir bilgiyi kullanmama hatasına düşmüş olacaktır. Bunun sonucu ise programın siyasal kısıtlar nedeniyle uygulanabilir olmaktan çıkmasıdır.

Dolayısıyla, orta dönemli iktisadi istikrar programlarının sadece iktisadi alanda değil, siyasal alanda da yeniden yapılanmaya yönelik önlemleri de içermeleri sözkonusu olacaktır. Bu önlemlerin neler olabileceğinin saptanabilmesi için ise, siyasal yetkenin karar alış sürecinin iyi incelenmesi gerekir. Bu konu son yirmi yıl içinde iktisat ve siyasal bilimler alanında araştırmacıların giderek artan ilgisini çekmeye başlamış ve özellikle son yıllarda önemli bir çalışma alanı olarak kendisini kabul ettirmiştir.¹

Türkiye'de de iktisadi istikrar sorununun orta dönemli bir çerçeve içinde ele alınması bir yandan politikacıların hangi iktisadi kısıtları hesaba katmalarının zorunlu olduğunu ortaya koyarken, öte yandan da siyasal yapının doğru kararların alınmasını olumsuz yönde etkileyen ya da etkileyebilecek özelliklerinin de toplum tarafından anlaşılmasına katkıda bulunabilir. Bu da siyasal karar alma sürecinde, demokratik bir ortamda iktisadi sorunların daha sağlıklı çözülmesini sağlayacak yönde değişiklikler yapılmasının, toplumun gündeminde yer almasına yol açabilir.

Bu kitabın amacı, çizilen bu çerçeve içinde, Türkiye'nin gelişmesini istikrarlı bir ortamda sürdürebilmesi için çözmesi gereken bazı temel sorunları inceleyerek, böyle bir programın oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Bu yapılırken seçilen konuların sistematik bir bütünlük içinde incelenmesi boyutuna ağırlık verilmeyle yetinilmiştir. Başka bir deyişle, bu kitaptaki araştırmalar birbirlerinden bağımsız olarak, farklı görüşlerdeki araştırmacılar tarafından, yapılmıştır. Dolayısıyla, bu çalışmalar bir orta dönemli istikrar programının bileşenleri olarak değil, sadece böyle bir program için kendi konularında başlangıç noktası oluşturma çabaları olarak düşünülebilirler. Bu tercihe rağmen, kitapta yer alan önerilerin çözümleyici bakış açısına sahip bir uygulamacının görüşleri çerçevesinde bir bütünlük içinde irdelenmesinde de konuyla ilgilenenler açısından yarar görülmüştür.²

Kitaptaki yazılardan ilki istikrar sorununun bir bütünlük içinde düşünülmesi gereğinden hareket etmektedir. *Ercan Uygur*, bu çalışmasında, Türkiye'deki 1994 krizine yol açan gelişmeleri bir makroekonomik çerçeve içinde incelendikten sonra orta dönemde istikrarın sürdürülmesinin nasıl sağlanabileceği üzerinde durmaktadır. Kitapta yer alan ikinci çalışma *Ercan Kumcu'nun* olup, iktisat politikalarının başarılı olması açısından, içinde bulunulan iktisadi ortamın doğru anlaşılmasının önemini, kambiyo rejimi bağlamında, incelemektedir. Bir ülkedeki kambiyo rejimi, belli bir amaca ulaşılması açısından hangi iktisat politikalarının yapılabilirliğini ya da uygunluğunu belirlemek açısından büyük önem taşımaktadır. Oysa, Türkiye'yi 1994 krizine götüren gelişmelerde alınan bazı iktisat politikası kararlarının, açık kambiyo rejimi ile bağdaşmazlığı ve bundan önemli olumsuz etkilerin doğması yatmaktadır. Kitapta yer alan üçüncü yazıda, *Deniz Gökçe* istikrar programı bağlamında para politikasının yürütülmesinde dikkat edilmesi gereken noktalara dikkati çekmektedir. Bunu yaparken, Türkiye'de 1990 yılında uygulanan para programının hedefleri çerçevesinde sonraki gelişmeler değerlendirilmektedir. Yazıda, ayrıca iktisat politikası kararlarının uyumlanması için uygun kurumsal düzenleme sorunu üzerinde de durulmakta, ve bu bağlamda Hazine-Merkez Bankası ilişkileri açısından bazı alışımlar değerlendirilmektedir. Kitapta yer alan dördüncü yazıda *Sübüdey Togan* ve *Alper Yılmaz*, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkileri, Gümrük Birliği bağlamında incelemektedir. Bu konunun ele alınmasının temel nedeni, Türkiye'nin istikrar arayışına girdiği dönemde, benzer sorunlarla karşılaşan diğer ülkelerden farklı olarak, kamu ve ödemeler dengelerini etkileyecek bir dış kısıtı (Gümrük Birliği) hesaba katmasının gerekli olmasıdır. Kitapta yer alan beşinci yazı, *Hasan Ersel* ve *Ercan Kumcu'nun* olup, kamu açıklarının denetim altına alınması için kamu kesiminin işleyişi ve siyasal yetkeyle olan ilişkilerinin tümüyle ele alınması gerektiği görüşünden hareket etmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'deki mevcut sistemden kaynaklanan sorunlar ve bunların çözümüne yönelik öneriler üzerinde durulmaktadır. Kitap" *Rüşdü Saracoğlu'nun* bu çalışmaları Türkiye'deki iktisat politikası uygulama deneyimi içinde değerlendiren yazısı ile son bulmaktadır.

Bu kitabın, Türkiye'nin iktisadi sorunlarının aşılması için gerekli daha geniş ve sistematik tartışma ortamının yaratılmasına katkısı olacağını umarak, bizlere bu olanağı sağlayan ve çalışmalar boyunca her türlü yardımı, gecikmeler bağlamında da hoşgörüsünü esirgemeyen TÜSİAD yöneticilerine teşekkür etmek isterim.

Hasan ERSEL
17 Mayıs 1995

1 Bu konudaki önemli yazılardan bir seçme için Torsten PERSSON & Guido TABELLINI (Der.): Monetary and Fiscal Policy Vol.2 Politics, The MIT Press, Massachussets, 1994'e bakılabilir.

2 Kuşkusuz, bu kitapta yer alan konuların Türkiye'nin tüm yapısal sorunlarını kapsadığı söylenemeyeceği gibi, Türkiye'de bu konuda çalışan tüm araştırmacıların da bu yazıların yazarlarıyla sınırlı olduğu düşünülemez. Dolayısıyla kitabın bir iddiası olabilirse, o ancak istikrar programlarının orta dönemli sorunları üzerinde araştırma yapılması gereğine işaret etmek ve bu yönde bir başlangıç yapmaktan ibarettir.

BÖLÜM 1

TÜRKİYE'DE KRİZ VE İSTİKRAR ARAYIŞI: MAKROEKONOMİK BİR İNCELEME, ^{1,2}

Prof. Dr. Ercan Uygur

Ankara Üniversitesi

1. GİRİŞ

Türkiyede yakın geçmişte yaşanan kriz ve diğer gelişmeler değişik platformlarda ve değişik görüşler öne sürülerek tartışılmaktadır. Yaşanan kriz bir görüşe göre bir sürpriz olmuştur ve ortaya çıkmasından hükümetin yanlış ekonomik politikaları sorumludur. Bu görüşe göre, hükümetin yaptığı kritik politika yanlışları olmasaydı kriz ortaya çıkmayacaktı. Başka bir görüşe göre gelişmeler beklenmekteydi, çünkü yaşananlar ekonomide giderek artmakta olan önemli dengesizliklerin sonucuydu ve fakat bazı ekonomi politikası yanlışları büyümekte olan ateşe benzin dökmek anlamına gelmişti.

Tartışmalarda, krizin yalnızca bir finansal kriz olduğu görüşünü dile getirenler olduğu gibi, krizin köklerinin reel ekonomide olduğunu fakat yansımanın önce finansal kesimde görüldüğünü ifade edenler de vardı. Krizi, belli bir gecikme ile de olsa, bir istikrar paketi izledi. Bu paketin içeriği, zamanlaması, politikaları sıraya koyma şekli, inandırıcılığı ve başarı şansı hep tartışma konusu olageldi.

Bu yazının başlıca iki amacı vardır. Birincisi, Türkiyede 1993 yılının ikinci yarısında hissedilmeye başlanan, 1994 yılı başlarından itibaren kendisini açıkça gösteren ve aynı yıl içinde giderek derinleşen istikrarsızlığı ve hemen ardından gelen krizi açıklamaya çalışmaktır. Söz konusu kriz önce finansal piyasalarda gözlenmişse de, giderek düşen üretim ve istihdam ile reel sektörde de yaygınlaşmıştır. Yazıda, hem finansal sektördeki hem reel sektördeki istikrarsızlığı ve krizi açıklama çabası vardır. Bu açıklamalar ile krizin göstergelerine ve hazırlayıcılarına bakılmakta ve olası başka krizler konusunda dersler çıkarılmaya çalışılmaktadır.

Yazının ikinci amacı, ekonomik politikadaki değişmelerin üretim, enflasyon oranı, döviz kuru değişmesi, yabancı para talebi gibi değişkenler üzerindeki etkisine bakmaktır. Bu çerçevede önce politika değişikliklerinin kısa dönem etkileri üzerinde durulmaktadır. Böylece, hem genel anlamda hem de 5 Nisan 1994'te açıklanan istikrar önlemleri ile getirilen politika değişikliklerinin kısa dönemdeki etkilerinin ne olabileceği araştırılmaktadır. Daha sonra, ekonominin uzun dönem dengesi ve istikrarı için gerekli koşullar dikkate alınarak, politika değişikliklerinin uzun dönemli etkileri araştırılmaktadır. Ayrıca, dinamik anlamda ekonominin uzun dönem istikrarının koşulları da araştırılmaktadır.

Açıklamalar ve değerlendirmeler, bir açık ekonomi makro modeli temel alınarak yapılmaktadır. Çalışmanın Ek'inde denklemleri verilen bu model ile Türkiye ekonomisinin temel özellikleri yansıtılmaya çalışılmıştır. Modelde, reel sektör, göreceli ve beklenen

¹ Bu yazıda yer alan açıklamalar ve değerlendirmeler, yazarın "Crisis and Stabilization in Turkey: A Macroeconomic Analysis" başlıklı çalışmasına dayandırılmaktadır. Model çerçevesinde yapılan matematiksel işlemler, adı geçen İngilizce çalışmada yer almaktadır ve burada tekrarlanmamıştır. Burada yalnızca temel modelin ve bazı farklı biçimlerinin denklemleri verilmiştir.

² Yazıyı okuyup ayrıntılı görüş ve eleştiriler ifade eden Hasan Ersel'e teşekkür ederim.

fiyatlar, kamu sektörü, finansal sektör ve ödemeler bilançosunun cari dengesi ile sermaye hareketleri dengesi dikkate alınmaktadır. Dipnot 1 'de belirtildiği gibi, model ile yapılan matematiksel işlemler Uygur (1995) çalışmasında yer almaktadır ve burada verilmemiştir.

Çalışmanın planı şöyledir. Bir sonraki Bölüm 2'de açık ekonominin temel sektörleri arasındaki ilişkiler ve kullanılan modelin önemli özellikleri açıklanmaktadır. Bölüm 3'te finansal sektör tek başına ele alınmakta ve bu sektördeki kriz ve istikrarsızlık koşulları incelenmektedir. Bu şekilde, 1994 başından itibaren Türkiye'de finansal piyasalarda ortaya çıkan istikrarsızlık ve kriz değerlendirilmiş olmaktadır. Bölüm 4'te, önce ekonominin kısa dönemde dengeye gelip gelerneyeceği ve dengenin koşulları model yardımıyla anlatılmaktadır. Sonra, ekonomik politikaların kısa dönemli etkileri açıklanmaktadır. Bu çerçevede, 5 Nisan 1994 sonrasındaki ekonomik politikaların etkileri konusunda bir değerlendirme yapılmaktadır.

Bölüm 5'de ekonominin uzun dönem dengesi için koşullar açıklanmakta ve sonra da ekonomi politikalarının uzun dönemdeki etkileri incelenmektedir. Bu şekilde, Türkiye ekonomisinde orta ve uzun vadedeki politika sonuçları ve ekonominin genel gidişi araştırılmış olmaktadır. Aynı bölümde ekonominin uzun dönemli dinamik istikrarı için gerekli koşullar da irdelenmektedir. Bölüm 6'da çalışmada ulaşılan sonuçlar ışığında Türkiye ekonomisine ilişkin değerlendirmeler yer almaktadır.

2. AÇIK EKONOMİDE SEKTOREL İLİŞKİLER VE BİR MAKROEKONOMİK MODEL

2.1 Reel Sektör, Gelir Dağılımı ve Enflasyon

Burada ekonomideki toplam mal ve hizmet üretimi, özel (tüketim + yatırım) harcama, kamu harcaması ve net ihracat (ihraca-ithalat) olarak alınan talep kalemlerinin toplamına eşitlenmektedir. Bunlardan özel harcama ve net ihracat davranışsal denklemlerle açıklanmakta, kamu harcaması ise politika değişkeni olarak kabul edilmektedir.

Reel özel talep, reel özel harcanabilir gelirin, beklenen enflasyona göre tanımlanmış reel faiz oranının ve reel özel servetin belirlediği bir değişkendir. Reel özel harcanabilir gelir, üretimden elde edilen reel gelir, artı devlet tahvil ve bonolarından elde edilen faiz geliri, eksi vergiler ve eksi enflasyon oranında sermaye kaybı, yani enflasyon vergisi şeklinde tanımlanmıştır. Üretimden elde edilen reel gelir toplam katma değerdir ve reel kar ile reel ücretin toplamından oluşmaktadır. Faiz geliri ayrı olarak dikkate alınmış olmaktadır. Diğer yandan reel ücret toplam gelirin ve dolayısıyla toplam talebin önemli bir ögesidir.

Bu noktada gelir dağılımına ilişkin olarak şu açıklamayı getirmek gerekir. Ekonomideki firmaların değişebilen oranlarda bir maliyet fiyatlaması (mark-up pricing) yaptıklarını ve toplam gelir içinde kar oranının yaklaşık aynı kaldığını varsayalım. Kamu kesiminin yüksek oranlarda borçlandığı ve reel faizin yüksek olduğu ülkelerde, bu varsayım altında ücret gelirlerinden faiz gelirlerine doğru önemli bir gelir transferi söz konusu olabilmektedir. Bu ise iki nedenle uzun dönemde belirsizliği arttırıp istikrarsızlığı körüklemektedir.

Birincisi, bu transfer ile gelir dağılımı bozulmakta, sosyal gerginlikler artmakta ve bunlar da genel makroekonomik ortamı olumsuz etkilemektedir. Bunun bir sonucu, belirsizlik ve risk artışı nedeniyle, reel faizin daha yüksek düzeyde oluşmasıdır. ikincisi, aşağıda dikkate

alındığı ve genellikle kabul edildiği gibi, enflasyon beklentisi içinde ücretlere ilişkin beklenti de vardır. Bu durumda, reel ücretlerdeki düşüşün uzun dönemde devam edemeyeceği düşüncesinden hareketle, ücret artışı beklentisi yaygınlaşmakta ve böylece beklenen enflasyon artmaktadır.

Özel harcamayı etkileyen özel servet değişkeninin şu özelliklerini şimdiden belirtmek gerekir. (i) Özel servet içinde yerli finansal araçlar (yerli para, devlet iç borçlanma senetleri gibi) yanında yabancı para da yer almaktadır ve dolayısıyla ekonominin sermaye hareketleri bakımından dışa açık olduğu vurgulanmış olmaktadır. (ii) Özel servet değişkeninin özel harcamaları etkilemesi, finansal kesimdeki değişmelerin reel kesim ii zerinde etkileri olabileceğini yansıtmaktadır.

Reel net ihracatı iç talep ve ticaret haddi (reel döviz kurunun tersi) belirlemektedir ve her ikisi de ihracatı olumsuz yönde etkilemektedir.

Ekonominin dışa açık olmasının bir sonucu olarak, iç üretim enflasyonunu (toptan eşya fiyatları enflasyonunu) talep fazlası ve enflasyon beklentisi yanında dış fiyat ve döviz kuru artışları da etkilemektedir. Dış fiyat ve döviz kuru artışları maliyet yükselmesini temsil etmektedirler. Uygur (1992) çalışmasında gösterildiği gibi, enflasyonun bu şekilde açıklanması firma davranışına da uygundur. Maliyetin diğer önemli unsurları olao faiz ve ücret artışlarına ilişkin bekleyişler, enflasyon beklentisi içinde yansıtılmışlardır.

Ekonomideki üretim ve enflasyon düzeyleri, Ek'te yer alan (E1) ve (E2) denklemleri ile belirlenmektedir.

2.2 Finansal Sektör, Kamu Açığı, Dış Denge ve Makroekonomik Model

Finans sektöründe, yerli para, yabancı para ve devlet iç borçlanma senetleri olmak üzere üç finansal varlık yer almaktadır. Özel kesim tasarrufları bu varlıklara yönelmekte ve bunların toplamı özel serveti vermektedir. Özel kesim bir bütün olarak ele alındığından, bankacılık sektörü ayrıca incelenmemiştir ve yerli para rezerv para olarak düşünülmelidir. Özel bonolar özel kesim içinde alınıp satıldığından, bunlar özel kesim serveti içinde yer almazlar. Hisse senetleri de sermaye stoku içinde diişünüldiiklerinden ayrıca dikkate alınmamışlardır.

Yukarıdaki üç finansal varlık için özel kesimin talebi Portföy Dengesi Yaklaşımı temelinde yapılmıştır ve finansal varlıklara olan talebi etkileyen öncelikle bunların kendi beklenen reel getirileri, alternatif varlıkların beklenen reel getirileri, reel gelir ve reel servet'tir. Paranın bir getirisi yoktur. Sermaye hareketinin serbest oluşunun sağladığı olanakla, yerli ve yabancı paraların birbirine ikame edilebilme olanağı sağlanmış olmaktadır ki, bu Türkiye ekonomisi için dikkate alınması gereken bir özelliktir.

Özel kesim tasarrufları sabit sermaye yatırımlarına da yönelebilir. Ancak zaten giderek büyüyen ve karmaşılaşan modeli belli sınırlar içinde tutabilmek kaygısıyla bu tür yatırımlar dışarıda tutulmuştur. Dolayısıyla özel kesimin toplam serveti finansal servet olarak ele alınmıştır.

Para miktarındaki ve devlet iç borçlanma senetleri stokundaki değişmeyi belirleyen kamu sektörü dengesidir. Kamu açığının finansmanı para basma, iç borçlanma, dış borçlanma ve döviz rezervinde azalma ile yapılabilir. Türkiyede devletin ve devlet garantili borçların toplam dış borç içindeki payı çok yüksektir.³ Bunu dikkate alarak ve değişken sayısını arttırmamak için dış borçlar tümüyle devletindir veya devlet garantilidir varsayımı yapılmıştır.

Özel finansal servetin iki kaynağı vardır. Birincisi kamu kesimi açığıdır, bu kaynaktan özel kesime para ve iç borç senetleri aktarılmaktadır. İkincisi ise cari işlemler fazlasıdır. Bir ülkenin özel kesiminin bütçe açıklarıyla finansal servetini arttırması sonsuza kadar süremeyeceğine göre, ülkenin kamu ve özel kesimleri birlikte ele alındığında bu aslında bir toplam servet artışı da olmadığına göre, sağlıklı olanı özel kesim servetinin cari işlemler fazlası ile arttırılabilmesidir.

Özel sektörün reel finansal serveti Ek'teki (E3) denklemi ile, reel devlet iç borçlanma senetlerine olan talep (E4) denklemi ve yabancı paraya olan talep de (ES) denklemi ile ifade edilmiştir.

Ek'te yer alan ilk beş denklem, ekonominin beş içsel değişkeninin kısa dönemli denge değerlerinin bulunmasında kullanılabilir. Bu beş değişken, reel üretim, enflasyon oranı, döviz kuru değişmesi, finansal servet ve yabancı para stoku olarak alınmıştır. Böylece, hükümet politikalarında kamu harcaması, faiz oranı, para miktarı, iç borçlanma ve vergi gibi değişkenler yoluyla yapılan değişikliklerin, beş içsel değişken üzerindeki kısa dönemli etkileri araştırılabilir.

Ekonominin kısa dönemli dengesini ve politikaların kısa dönemli etkisini araştırmak yanında, uzun dönemli dinamik istikrarın ve politikaların uzun dönemli etkilerinin de araştırılması gerekir. İşte bu nedenle ekonominin zaman içindeki evrimini belirleyen dinamik denklemlere de gereksinim vardır. Ek'te yer alan (E6), (E7) ve (EB) denklemleri sırasıyla kamu açığının, yabancı para stokunun ve enflasyon beklentisinin zaman içinde değişmesini belirlemektedirler.

Yapılan bazı basitleştirici varsayımlara rağmen, oluşturulan model Türkiye ekonomisindeki gelişmeleri açıklamakta ve politika değişikliklerinin ekonomi üzerindeki etkilerinin araştırılmasında gerçekçi bir şekilde kullanılabilir. Çünkü modelde Türkiye ekonomisinin birçok önemli özelliği yansıtılmıştır.

3 1990-93 döneminde toplam dış borç içinde orta ve uzun vadeli borçların oranı %75 ile 0/080 aralığındadır. Olla ve uzun vadeli borç içinde kamu kesiminin payı %95 ile 0/088 arasında, özel kesimin payı da %5 ile %12 arasında değişmektedir. (TCMB, 1994). Özel kesimin orta ve uzun vadeli dış borçlarının fazla olmasa da bir bölümü devlet garantilidir. (World Bank, 1994). Diğer yandan, 1990-93 döneminde %20 ile %25 dolaylarında olan kısa vadeli borçların çoğunluğu özel kesimindir ama bir bölümü de devletindir..

3. FİNANSAL SEKTÖRDE İSTİKRARSIZLIK: KISMI BİR İNCELEME

Türkiyede 1994'te yaşanan krizin kendini ilk gösterdiği yer finansal sektör olmuştur. Öyleyse bu sektöre daha yakından bakmak, ekonominin diğer sektörlerindeki dengesizliklerin de yansımasıyla burada ortaya çıkan istikrarsızlık ve kriz göstergelerini incelemek ve bu incelemelerden dersler çıkarmak yararlı olacaktır. Bu amaca yönelik olarak finansal sektör diğer sektörlerdeki gelişmelerden soyutlanmış, örneğin reel gelirin ve reel servetin değişmediği varsayılarak modelin boyutu küçültülmüştür. Böylece modelin finansal değişkenlerle ilgili üç denklemi kullanılarak sektörün istikrarı araştırılmıştır. Finansal sektörün istikrar/istikrarsızlık koşullarını incelemekle Türkiye'nin 1994 başlarında yaşadığı finansal sektör krizinin bir açıklaması yapılabilecektir.

Üç finansal varlığın; yerli para, devlet iç borçlanma senetleri ve yabancı paranın hakim olduğu bir finansal piyasa için istikrar koşulları, bu varlıkların talep ve arz denklemleri yardımıyla incelenebilir. Ancak inceleme üç varlıktan ikisi için yapılmış, yerli para stoku için yazılan denklem dikkate alınmamıştır. Çünkü, toplam finansal servet sabit varsayılmıştır ve bu varsayım altında yerli para stoku finansal servet özdeşliği olan (E3)'ten elde edilebilir. İstikrar koşulları, Ek'te verilen E(9J) ve (E10) denklemleri kullanılarak araştırılmıştır.

Çizilen çerçeve içinde finansal piyasanın istikrarı için gerekli ve yeterli koşullar şunlardır:⁴

(i) Devlet iç borçlanma senetleri üzerindeki reel faiz oranında (rf 'de) bir yükselme olduğunda, bu senetlere olan talep (B) artmaktadır. Reel faizin yarattığı bu talep etkisini Brf ile gösterelim. Reel döviz kurundaki değişimde (er 'de) artış olduğunda yabancı para talebi (M*) da artmalıdır. Bu talep etkisine de M*er diyelim. Finansal piyasada istikrar var ise, devlet senetlerinin kendi reel getirisine olan duyarlılığı, dövizin kendi reel getirisine olan duyarlılığından daha fazla olmalı, yani $Brf > M^*er$ olmalıdır. Bu koşul, B ve M* için reel getiriler eşit oranda artsa bile B'nin tercih edildiği anlamına gelmektedir.

Bu tercih devlet iç borçlanma senetlerinin daha likit olmasından kaynaklanamaz, çünkü sermaye hareketinin serbest olduğu bir ortamda yabancı para devlet borçlanma senetlerine göre daha likittir. Öyleyse bu tercihin en önde gelen nedenlerinden biri devlet senetlerine olan güvenin, şu veya bu nedenle, yabancı paraya olan güvenden daha fazla olmasıdır. Tersi durumda, yani $Brr < M^*er$ iken devlet senetlerine, dövizle kıyasla, daha az güven vardır. Diğer bir deyişle, ekonomideki genelortama, örneğin uygulanan hükümet politikalarına güven olmadığında, devlet senetlerinin getirisi arttırılsa bile bunlar için yeterince talep yaratılamayabilir. Bu durumda, dövizin kendi getirisine olan talep tepkisi daha fazladır.

Enflasyon oranları birbirine yakın olan iki ekonomi ele alalım. Ekonomik değişkenleri, örneğin iç talebi etkilemek için bir ülkede diğerine göre daha yüksek faiz oranı gerekmekte ise, söz konusu ülkede belirsizlik daha fazla ve iktisat politikalarına güven daha azdır. Blanchard and Muet (1993). Benzer şekilde, reel faiz oranındaki artış yeterince devlet iç borçlanma senedi talebi uyarmıyor ve yabancı paraya olan talebi yeterince düşürmüyor ise ekonomide bir belirsizlik ve güvensizlik olduğu söylenebilir. Bu koşullar istikrarsızlık göstergesi olarak alınabilir.

(ii) İkinci koşul birinciye tamamlar niteliktedir. Devlet iç borçlanma senetleri üzerindeki reel faiz oranında değişimin yabancı para talebini etkilemesi (M^*rr), döviz'in reel getirisindeki değişimin yabancı para talebini etkilernesinden (M^*er) mutlak anlamda daha fazla olmalıdır: $M^*rr > M^*er$. Ayrıca, devlet senetleri talebinin dövizin reel getirisindeki değişmeye tepkisi (Ber) mutlak anlamda en az reel faizdeki değişmeye tepkisi (Bp) kadar olmalıdır: $Ber > Bp$. Özellikle eğer reel faiz artışı yabancı para talebini yeterince geriletmiyor ve $M^*rr < M^*er$ ise, finansal piyasada istikrarsızlık söz konusudur.

⁴ İstikrar koşulları matematiksel terimlerle Uygur (1995) çalışmasında şöyle ifade edilmiştir.

1) $e_1 Brr - e_2 M^*er > 0$ veya $e_1 Brr > e_2 M^*er$. Eğer $e_1 = e_2$ olarak alınırsa bu koşul $Brr > M^*er$ olarak yazılabilir.

2) $e_1 e_2 \{Ber M^*rr - Brr M^*er\} > 0$ veya $(M^*rr/Brr) > (M^*er/Ber)$.

Yukarıdaki B, M-, rr, er sırasıyla reel devlet iç borçlanma senetleri talebi, reel yabancı para talebi, reel faiz oranı ve reel döviz kurudur. Brr, Ber, M-er, ve M-rr kısmi türevidir.

1993 sonbaharından başlayarak Türkiye'nin finansal piyasalarında şu özellikler dikkat çekmektedir. Ekim ayı sonrasında devlet iç borçlanma senetleri üzerindeki nominal faiz oranları artmasına karşılık bono ve tahvil talebi düşmektedir. Buna karşılık dövizde olan talep hızla yükselmektedir. Bu gelişme, bir istikrarsızlık göstergesi değil midir? Diğer yandan, 1993 Aralık ayından 1994 Mayıs ayı sonuna kadarki dönemde, bazen talebin sıfır olması bazen de yetersiz olması nedeniyle, birçok hazine bonosu ve devlet tahvil ihalesi iptal edilmiştir. Dövizde yönelik olarak, zaman zaman panik halinde, bir talep patlaması vardır. Bunlar da istikrarsızlığın kriz boyutlarına dönüşmesinin göstergesi değil midir?

Bu soruların daha ayrıntılı bir tartışması Sonuç ve Değerlendirmeler bölümüne bırakılmıştır. Burada belirtmek gerekir ki, kamu açıkları artmakta iken iç borçlanma senetleri üzerindeki nominal faiz oranının 1993 sonbaharında düşürülmeye çalışılması, cari işlemler açığı yükselmekte iken döviz kurlarının seçim kaygısıyla rezerv satışları ile baskı altına alınması, kamu gelirlerini arttırıp açıkları düşürme yönünde alınan kararların 1994 başlarında tersyüz edilmesi gibi politika uygulamaları istikrarsızlık ortamına ve krizin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Finansal sektördeki istikrarsızlık koşullarının saptanması, gözlenmesi mümkündür ve bunlar hissedilmeye başlandığında krizi önleyecek politikalar uygulanabilir. Ancak başarı için bu politikalara güven duyulması gerekir.

4. KISA DÖNEMDE DENGE VE EKONOMİ POLİTİKALARININ ETKİLERİ

Daha önce açıklandığı gibi, modelin ilk beş denklemi kullanılarak hem ekonominin kısa dönem denge koşulları, hem de ekonomi politikalarının ekonomi üzerindeki kısa dönem etkileri araştırılabilir. Bu çerçevede, sözü edilen beş denklem yardımıyla önce reel üretim, enflasyon oranı, döviz kuru değişmesi, yabancı para stoku ve reel özel finansal servet değişkenleri için denge koşulları araştırılmıştır.

Denge için bir yandan (i) özel marjinal harcama eğiliminin artı ama bir'den küçük olması, (ii) özel iç talep artışının ihracatı eksi yönde etkilemesi, (iii) reel faiz oranında artışın özel harcamayı eksi yönde etkilemesi gibi alışlagelmiş varsayımların ekonomide geçerli olduğu kabul edilmelidir. Denge için ayrıca şu koşulların da yerine gelmesi gerekmektedir. (a) Özel gelirden bir artış, devlet iç borçlanma senetlerine olan talebi yabancı paraya olan talepten daha fazla yükseltmelidir. (b) Özel servetteki bir artışın en azından bir bölümü yerli paraya talep yaratmalı, yani yerli paradan tümünden bir kaçış olmamalıdır. (c) Devlet iç borç senetlerine olan talep, döviz kurundaki değişmelere mutlak anlamda yabancı paraya olan talepten daha duyarlı olmalıdır.

Bu ek varsayımlardan birincisinin ve ikincisinin 1993 sonları ve 1994 başlarında Türkiye'de geçerli olduğunu söylemek zordur. Bu dönemlerde yerli paradan kaçış ve yabancı paralara panik halinde yöneliş olduğu bilinmektedir. Ayrıca, devlet iç borçlanma senetlerinin yabancı paralara göre tercih edilir hale gelmesi, 1994 Mayıs'ında halka arzedilen ve yıllık bileşik faizi %406 olan süper bonolardan sonra ortaya çıkabilmiştir. Öyleyse, 1993 sonlarında ve 1994 başlarında Türkiye'de kısa dönemli dengenin bile varlığı şüpheli (ambiguous) olabilir. Belirtmek gerekir ki, kısa dönem dengenin varlığı, geçici bir süre için de olsa, benzer nedenlerle 1994 sonu ile 1995 başında da şüpheli hale gelmiştir.

Türkiye ekonomisi için dengenin şüpheli olması halinin geçici olduğunu ve ekonominin ortalama olarak genelde dengeye ulaşabildiğini kabul etmiş olsak, acaba ekonomi politikalarındaki ve diğer dışsal faktörlerdeki değişmelerin kısa dönemli etkileri ne olur? Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, ekonomi denge halinde iken politikalarda veya diğer dışsal değişkenlerde değişme olduğunda ve ekonomi yeniden dengeye geldiğinde bu yeni denge eski dengeye göre farklı mıdır? Örneğin 5 Nisan 1994'te açıklanan politika değişikliklerinin ekonomiyi kısa dönemde nasıl etkileyeceği baştan söylenebilir miydi? Oluşturulan modelin ilk beş denklemi bu tür sorulara cevap vermek için kullanılmış ve çeşitli dışsal değişkenlerdeki, özellikle politika değişkenlerindeki değişmelerin ekonomiyi kısa dönemde nasıl etkilediği aşağıda Tablo II'de özetlenmiştir.

Tabloda, dışsal değişkenlerdeki değişikliklerin tek tek gerçekleştiği varsayılmaktadır ve bunların yalnızca reel üretim (veya gelir), enflasyon oranı ve döviz kuru değişmesi

5 Dengenin şüpheli olması, denge için gerekli olan koşullardan en az birinin veya daha fazlasının sağlanmasının şüpheli olduğu anlamında kullanılmaktadır. Yazıda kullanılan model çerçevesinde kısa dönem denge için gerekli ve yeterli koşulların ayrıntılı açıklaması Uygur (1995) çalışmasında verilmektedir.

Tablo 1 Ekonomi Politikası Değişikliklerinin Kısa Dönem Etkileri

		Reel Üretim ve Gelir	Enflasyon Oranı (Tüketici)	Döviz Kuru Değişmesi
Reel Kamu				
Harcaması	Azaldı	Azalır	Azalır	Azalır
Reel Vergi				
Geliri	Arttı	Azalır	Azalır	Azalır
Faiz				
Oranı	Arttı	Azalır	Azalır	Azalır
Reel İç				
Borçlanma	Arttı	Artar	Artar	Artar
Reel Para				
Miktarı	Azaldı	Azalır	Azalır	Azalır
Enflasyon				
Beklentisi	Arttı	Artar	Artar	Artar
Üretim				
Kapasitesi	Arttı	Artar	Azalır	Azalır
Dış Dünya				
Fiyatı	Aynı	Aynı	Aynı	Aynı

üzerindeki etkileri ifade edilmiştir. Modelde etkileri araştırılabilecek olan sekiz dışsal değişken bulunmaktadır: Kamu harcaması, vergi geliri, faiz oranı, iç borçlanma, para miktarı, enflasyon beklentisi, üretim kapasitesi ve dış dünya fiyatında değişmez ve bunlardan ilk beşi politika değişkenleridir. Burada örneğin, reel para miktarında bir artış olsa fakat enflasyon beklentisi gibi diğer dışsal değişkenlerde bir değişiklik olmasa, ekonomide kısa dönemde nasıl değişiklikler olabilir sorusuna cevap verilmektedir.

Modele göre ve tabloya yansıtıldığı gibi, kamu harcamasında azalma reel üretim, enflasyon oranı ve döviz kuru değişmesinin üçünü de düşürmektedir. Ayrıca, yabancı paraya da talep azalmaktadır. Enflasyon beklentisi değişmediği için kamu harcamasındaki düşmenin enflasyon üzerindeki etkisi görece olarak daha az olmaktadır.

Reel vergi gelirindeki artışın üretim, enflasyon oranı ve döviz değişmesi üzerindeki etkisi yaklaşık olarak kamu harcamasındaki düşmenin getirdiği etki kadardır. Faiz oranındaki artış, mal ve hizmet talebini ve dolayısıyla geliri düşürmektedir. Diğer yandan faiz artışı devlet iç borçlanma senetlerine talebi arttırıp yabancı paraya talebi azaltmaktadır. Bu, döviz kuru değişmesini aşağı çekmektedir. Hem talep azalması hem döviz kurundaki değişimin aşağı çekilmesi ile enflasyon oranı düşmektedir.

İç borçlanmada reel bir artış olduğunda, özel kesimin reel serveti artmaktadır. Servet etkisiyle, faiz oranının da değişmediği varsayıldığından, talep ve üretim artmakta, fakat bu artış sonucunda enflasyon ve döviz kuru değişmesi yükselmektedir. Reel para miktarındaki azalma ile birlikte reel üretim gene düşmektedir çünkü özel reel servet azalmakta ve bu azalışla talep ve üretim düşmektedir. Talep düşmesi ile enflasyon oranında ve döviz kuru değişme oranında azalma olmaktadır.

Enflasyon beklentisi yükseldiğinde, nominal faiz oranının değişmediği varsayıldığından, reel faiz oranı düşmekte ve böylece talep kısa dönemde artmaktadır. Enflasyon beklentisindeki yükselmenin hem doğrudan hem de talep artışı nedeniyle enflasyon oranını arttırıcı etkisi vardır. Enflasyon oranındaki artış ile döviz kuru değişmesi de yükselmektedir.

Üretim kapasitesi dışsal bir nedenle, örneğin yabancı sermayeli yatırımın artmasıyla yükselebilir. Böyle bir yükselme ile enflasyon düşmekte, bunu takiben döviz kuru değişmesi de düşmektedir. Bunların yarattığı reel servet etkisi sonucunda talep ve üretim artmaktadır. Kısaca dış dünya fiyatı olarak adlandırılan değişken döviz cinsinden uluslararası piyasalardaki mal ve hizmet fiyatlarını ifade etmektedir ve bu fiyatların değişmediği varsayılmıştır.

Modeldeki dışsal değişkenler tek tek değil de, örneğin ikisi, üçü birden değişse ekonomide kısa dönemde nasıl değişiklikler olabilir sorusuna da model yardımıyla cevap verilebilir. Yukarıdaki tablo çerçevesinde bu tür sorulara cevap aranmamıştır çünkü bir'den fazla değişkenin değişmesinin net etkisini takip etmek zordur ve birçok ek varsayım gerekmektedir. Ancak gene de modelden örneğin aşağıdaki sonuçlar elde edilebilmektedir. (i) Kamu harcamasındaki düşüşe rağmen, eğer enflasyon beklentisinde bir artış olursa üretimin azalmasıyla birlikte enflasyon oranı yükselebilir.

(ii) Faizle birlikte enflasyon beklentisi de artarsa, ki mümkündür, o zaman da üretim düşerken enflasyon oranı artabilir. (iii) İç borçlanma ile birlikte faiz oranı da yükselmekte ise, üretim azalabilir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu tür sonuçlara kesin olarak ulaşabilmek için genellikle hangi etki daha baskındır konusunda varsayımlar gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, 5 Nisan 1994'te açıklanan istikrar paketi çerçevesinde getirilen politika değişiklikleri ve bunların kısa dönem etkileri konusunda kısa bir değerlendirme yapılabilir. Tablo II'de yer alan ilk beş değişken politika değişkenleridir ve bunların artma-azalma yönleri özellikle seçilmiştir. Çünkü, yayınlanan istatistiklere göre, 5 Nisan sonrasındaki yaklaşık bir yıl içinde reel kamu harcaması ve reel para miktarı azalmış, reel vergi geliri, faiz oranı, reel iç borç stoku artmıştır. Tablodaki verilen bilgiler ışığında, bu politika değişiklikleri ile kısa dönemde üretimde düşüş olması doğaldır, çünkü iç borçlanma dışında tüm politika değişikliklerinin üretimi düşürücü etkisi vardır. Fakat tablodaki bilgilere göre enflasyon oranında da azalma olması gerekir.

5 Nisan kararları ile uygulanan politikalar sonucunda reel üretimde düşme olması bu çalışmadaki model temel alınır doğaldır ama, özellikle imalat sanayii üretimindeki azalma fazla değil midir? Enflasyon bir yıl sonunda neden hiç olmazsa 1994 öncesindeki oranlara gerilememiştir? Kullanılan model çerçevesinde bu sorulara cevap verilebilir. Türkiye ekonomisine özgü bu cevaplar ve açıklamalar sondaki Sonuç ve Değerlendirmeler bölümüne bırakılmıştır.

5. UZUN DÖNEMDE DENGE VE EKONOMİ POLİTİKALARININ ETKİLERİ

Ekonominin uzun dönemdeki dengesi (steady state) için, kısa dönemdekinden farklı koşulların sağlanması gerekir. Çalışmada kullanılan modelin temsil ettiği ekonomi aşağıdaki koşulları sağlayabilirse uzun dönem dengeye ulaşır:

(i) Beklenen ve gerçekleşen enflasyon eşitlenmeli ve böylece beklenen enflasyonda değişme olmamalıdır. Örneğin DİE'nin ve TÜSİAD gibi diğer kuruluşların gerçekleştirdiği eğilim ve bekleyiş

anketleri sonuçlarına bakıldığında Türkiye'de beklenen enflasyonun zaman zaman gerçek enflasyonun üzerine çıktığı görülmektedir.

(ii) Genel enflasyon, yurtdışı fiyat artışı ile döviz kurundaki değişimin toplamına eşit olmalıdır. Eğer yurtdışı enflasyonun sıfıra yaklaştığı kabul edilirse, enflasyon oranı ile döviz kuru değişme oranı yaklaşık olarak eşitlenmelidir. Diğer bir ifade ile, ekonominin uzun dönem dengesi.. satınalma gücü paritesi koşulunun sağlanmasını gerektirmektedir. 1989 yılından başlayarak Türkiye'de bu koşuldaki önemli sapmalar olmuştur. 1994'ün ilk dört ayında döviz kurunda önemli bir sıçrama olmuşsa da, aşağıda açıklandığı gibi, 1994 Mayıs'ından bu yana nominal döviz kuru değişmesi enflasyon oranının epeyce altındadır.

(iii) Kamu kesimi açığı ancak enflasyon vergisi kadar olmalı ve böylece reel para stoku, reel iç borçlanma senetleri stoku ve reel dış borç stoku değişmemelidir .Bu durumda, finansal varlıklar reel olarak sabit kalmakta, bunların nominal olarak büyümesi ise ancak enflasyon oranında gerçekleşmiş olmaktadır. Türkiye'de 1980'lerin ikinci yarısından başlayarak, kamu açıklarının reel anlamda önemli artışlar gösterdiği çok vurgulanan bir konudur.

Bu koşullar, uzun dönemde sağlanacaktır varsayımıyla, modelin (E1)-(E8) denklemlerinde kullanılmış ve uzun dönem için yeni bir denklem sistemi elde edilmiştir. Uzun dönemde faiz oranının bir politika değişkeni olması zor görüldüğü için, bu yeni modelde faiz oranı açıklanan değişkenler arasında yer almıştır. Ek'te (E11)(E15) denklemleri ile verilen yeni model ile reel üretim, enflasyon oranı, faiz oranı, devlet iç borçlanma senetleri stoku ve yabancı para stoku açıklanmaktadır. Dikkat etmek gerekir ki, enflasyon için bir denge değeri bulunduğu döviz kuru için de bulunabilir çünkü bu ikisinin arasındaki ilişki yukarıdaki ikinci koşul ile verilmiştir.

Uzun dönem dengenin sağlanması için yukarıdaki koşullara ek olarak ekonomi şu koşula da uymalıdır: Faiz oranında bir değişiklik, devlet iç borçlanma senetleri talebini yabancı para talebine göre daha fazla etkilemelidir. Yani devlet senetlerine güven II zun dönemde de sürmelidir.

Yeni model kullanılarak politika değişkenlerindeki değişimin ekonomideki uzun dönemli etkileri araştırılabilir. Faiz oranı artık politika değişkeni değildir ve modelde dördü ekonomi politikası değişkeni olmak üzere altı dışsal değişken vardır. Bunlar kamu harcaması, vergi geliri, para stoku, devlet dış borç stoku, üretim kapasitesi ve dış faiz oranı değişkenleridir.

Reel kamu harcamasında bir artış reel üretimi uzun dönemde de yükseltebilir. Ancak bu yükselme, yaratılan fazla talep ile enflasyon arasında bir değiş-tokuş (trade-off) var ise söz konusudur. Eğer değinilen anlamda bir değiş-tokuş yoksa ve ekonomi zaten tam kapasite üretim düzeyine yakınsa, kamu harcaması uzun dönemde reel üretimi etkilemez. Halbuki kısa dönemde kamu harcamasında artış reel üretimi arttırmaktadır. Kamu harcamasındaki artış enflasyon oranını uzun dönemde mutlaka yükseltmektedir. Enflasyon oranı ile döviz kuru değişmesi arasındaki ilişkiye bağlı olarak, kamu harcaması yükselmesi bu iki değişkeni aynı oranda etkilemektedir.

Vergi gelirindeki yükselme reel üretimi de enflasyon oranını da düşürücü yönde etkilemektedir, ancak bu etkileme kısa döneme göre daha azdır. Reel para miktarındaki değişmelerin reel üretim üzerindeki uzun dönem etkisi çok açık değildir. Para miktarındaki değişmeler ile enflasyon beklentisi arasında bir ilişki kurulmamış ise, reel para miktarındaki artış faizleri düşürebilmekte ve sonuçta reel üretim artabilmektedir. Ancak bu değişimin enflasyon oranını arttırıcı bir etkisi de vardır ve bu etki kısa dönemdekine göre daha güçlüdür.

Dış borç stokunun arttırılması üretimde bir artış sağlamakla birlikte hem enflasyonu yükseltmekte hem de ekonominin istikrarını tehlikeye sokmaktadır. Çünkü dış borçlanmasının artması ile uzun dönem denge için gerekli olan "kamu kesimi açığı ancak enflasyon vergisi kadar olmalıdır" kuralı sağlanmamış olmaktadır.

Son olarak modelin dinamik denklemleri (E6) -(E8) yardımıyla ekonominin dinamik istikrarı için koşullar araştırılabilir. Bu konuda kesin sonuçlar elde etmek kolay olmasa da, istikrarsızlık doğuran başlıca oluşumlar şöyle açıklanabilir.

Öncelikle, beklentilerin enflasyonu yüksek oranda etkilemesi ekonomiyi dinamik anlamda uzun dönemde istikrarsız kılmaktadır. Eğer beklentiler enflasyonu bire bir oranına yakın etkiliyor ise, ekonomide istikrarsızlık vardır. Öyleyse, kısa dönem istikrar açısından gerektiği gibi, uzun dönem dinamik istikrar açısından da beklentilerin enflasyonu güdülemesi sürecine son verilmelidir. Bir diğer dinamik istikrar unsuru enflasyon vergisidir.. Enflasyon vergisi oranının az olduğu ve giderek azaldığı ekonomiler dinamik anlamda istikrarsız ekonomilerdir.

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Bu çalışmanın temelini oluşturan model ile istikrarsızlık ve iktisat politikalarının etkileri konusunda genel sonuçlara ulaşılmış ve Türkiye ekonomisi için bu çerçevede özet değerlendirmeler yapılmıştır. Bu bölümde Türkiye ekonomisine ilişkin irdellemeler daha ayrıntıya inilerek yapılmaktadır. İlk olarak, Türkiye'de 1993 yılının ikinci yarısında hissedilmeye başlanan, 1994 yılı başlarından itibaren açıkça gözlenen ve aynı yıl içinde derinleşen istikrarsızlık ve kriz finansal piyasalar merkezinde değerlendirilmektedir.

İkinci olarak, politika değişkenlerindeki değişimin reel üretim, enflasyon oranı, döviz kuru değişmesi gibi değişkenler üzerindeki kısa dönem etkileri model çerçevesinde ele alınmakta ve 5 Nisan 1994 kararlarının sonuçları irdelenmektedir. Bu bağlamda, üretimdeki önemli gerilemeye rağmen 5 Nisan sonrasında enflasyonun neden öngörülen oranda düşmediği sorusuna cevap aranmaktadır. Üçüncü olarak, ekonominin uzun dönem denge koşullarından ve politika değişikliklerinin uzun dönemli etkilerinden yola çıkarak, Türkiye ekonomisini uzun dönemli dengeden saptırabilecek gelişmeler ele alınmaktadır.

6.1 Finansal Sektörde istikrarsızlık ve Kriz

1993 sonbaharından başlayarak Türkiye'nin finansal piyasalarında yaşanan olaylara kısaca bakalım. Gelişmeleri devlet iç borçlanma senetlerinin getirisi ve bu senetlere olan talep bakımından ele alabilmek için, 3 ve 6 ay vadeli hazine bonosu ihalelerine ilişkin bilgiler aşağıda Tablo 2 ve Tablo 3'te verilmiştir. Tablolardan da açıkça görüldüğü üzere, 1993 Ekim ayı sonrasında bonolar üzerindeki nominal faiz oranları artmasına karşılık bono talebi düşmektedir. 1993 Aralık ile 1994 Haziran arasındaki dönemde, bazen talebin sıfır olması bazen de yetersiz olması nedeniyle, birçok ihale iptal edilmiştir. Bu dönemde belli bir tutara ulaşabilen bono satışları, halka arzedilen bonoların satışlarıdır ve bu arzedeşlerde de hedeflenen düzeylere ulaşamamıştır.

Bölüm 3'te elde edilen sonuçlara göre, hazine bonolarından kaçış olarak özetlenebilecek bu gelişmeler finansal piyasalarda istikrarsızlığın göstergesi olarak alınabilir. Ancak bono talebindeki düşüş, nominal bono faizindeki artışın enflasyon oranının gerisinde kalmasından, yani reel faiz oranındaki azalmadan kaynaklanabilir. Daha da önemlisi, bu azalma alternatif finansal varlıkların reel getirilerini görece olarak yüksek kılmış olabilir. Bölüm 3'teki model çerçevesinde ele alındığında, hazine bonolarının reel getirisi ile dövizin reel getirisi karşılaştırılmalıdır. Yalnız burada karşılaştırılan reel getiriler beklenen enflasyona göre hesaplanmış olmalıdır. Çünkü modele göre kararlar beklenen enflasyona göre alınmaktadır.

Türkiye'de ekonominin bütününe kapsayacak şekilde hazırlanmış enflasyon beklentisi verileri yoktur. İmalat sanayiinde üç ay sonrası için beklenen enflasyonu DİE yaptığı eğilim anketleri ile sayısalolmasa da eğilim olarak araştırmaktadır. DİE anket sonuçlarında fiyatlar "artacak", "aynı kalacak" ve "azalacak" diyenlerin oranları yer

Tablo 2: 3 Ay Vadeli Hazine Bonosu ihalelerinde Teklif Edilen Faiz Oranları, Talep Edilen Bono ve Enflasyon Oranları

İhale Tarihi	Faiz Teklifi (%)			Talep	3 Aylık Enflasyon (%)	
	En Yüksek (1)	En Düşük (2)	Ortalama Dönem Faizi (3)	Tutar (Mil TL) (4)	Toptan Eşya (5)	Tüketici (6)
15/9/93	65.1	63.5	16.2	4521	13.0	13.7
13/10/93	63.4	62.8	15.8	6174	11.8	15.9
10/11/93#	73.3	65.1	17.7	2278	14.6	20.1
8/12/93#	72.7	65.1	17.5	1453	13.3	17.8
5/1/94#	-	-	-	0	15.2	15.1
24/1/94*	90.0	90.0	22.5	5069	15.2	15.1
2/2/94	99.4	91.0	24.8	142	19.2	14.7
2/2/94*	90.0	90.0	22.5	6218	19.2	14.7
10/2/94*	90.0	90.0	22.5	3445	19.2	14.7
28/2/94*	90.0	90.0	22.5	5308	19.2	14.7
2/3/94	99.0	99.0	24.8	473	25.7	16.4
29/3/94#	98.0	98.0	24.5	0	25.7	16.4
30/3/94*	90.0	90.0	22.5	4490	25.7	16.4
26/4/94#	229.4	189.5	52.3	50	58.6	39.0
3/5/94	219.4	130.0	48.1	96	57.1	44.2
4/5/94*	130.0	130.0	32.5	4595	57.1	44.2
16/5/94	160.0	160.0	40.0	200	57.1	44.2
17/5/94	160.0	160.0	40.0	0	57.1	44.2
18/5/94	160.0	160.0	40.0	0	57.1	44.2
20/5/94#	-	-	-	0	57.1	44.2
25/5/94	160.0	160.0	40.0	63	57.1	44.2
26/5/94*	200.0	200.0	50.0	20000	57.1	44.2
2/6/94*	200.0	200.0	50.0	10000	47.5	38.4
3/6/94*	200.0	200.0	50.0	10000	47.5	38.4

Notlar: (*) Halka arz edilen 3 aylık bonolar.

(#) Yeterli talep gelmediğinden ve/veya faiz yüksek kabul edildiğinden iptal edilen ihaleler.

(3) Ortalama dönem faizi, satışı gerçekleşen bonoların dönem faizlerinin ağırlıklı ortalamasıdır.

(4) Tutar, satışı gerçekleşen bonoların toplam değeridir.

(5) Toptan eşya fiyatları endeksine göre hesaplanmış enflasyon oranı.

(6) Tüketici fiyat endekslerindeki değişmeyi ifade etmektedir.

Kaynak: TCMB Üç Aylık Bülten ve HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, çeşitli sayılar.

Tablo 3: 6 Ay Vadeli Hazine Bonosu ihalelerinde Teklif Edilen Faiz Oranları, Talep Edilen Bono ve Enflasyon Oranları

İhale Tarihi	Faiz Teklifi (%)			Talep	6 Aylık Enflasyon (%)	
	En Yüksek (1)	En Düşük (2)	Ortalama Dönem Faizi (3)	Tutar (Mil TL) (4)	Toptan Eşya (5)	Tüketici (6)
8/9/93	72.5	71.0	35.9	16566	22.1	26.6
29/9/93*	70.0	70.0	35.0	6000	22.1	26.6
6/10/93	70.0	66.7	34.2	10008	23.3	29.6
1/11/93*	68.0	68.0	34.0	2039	27.4	27.4
3/11/93#	75.8	70.0	36.6	2917	27.4	31.7
1/12/93#	79.0	70.0	37.7	1115	28.1	34.0
3/12/93*	68.0	68.0	34.0	405	28.1	34.0
29/12/93#	82.3	71.7	38.8	462	28.1	34.0
26/1/94	81.4	81.4	40.7	113	28.8	33.4
23/2/94	100.0	99.0	50.0	573	36.6	37.7
22/3/94	104.0	101.0	51.1	155	42.5	37.2
19/4/94#	-	-	-	0	82.8	60.1
17/5/94#	-	-	-	0	87.3	65.4
14/6/94#	-	-	-	0	85.4	61.1

Notlar ve Kaynak: Tablo 2'deki gibidir.

almaktadır. Bu niteliksel cevaplardan elde edilen denge istatistiğine⁶ (balance statistic) göre, imalat sanayiinde beklenen enflasyon 1993'ün üçüncü ve dördüncü dönemlerinde gerçekleşen enflasyonun altında kalmış, 1994'ün ilk iki döneminde gerçekleşen enflasyonun bir ölçüde üzerine çıkmış, 1994'ün üçüncü ve dördüncü dönemlerinde ise gene altında kalmıştır.⁷

Niteliksel verilerden bazı varsayımlarla sayısal bilgiler elde etmek yerine, bekleyişler için değişik varsayımlar yapılmış ve 3 ay vadeli hazine bonosunun ve 3 ay vadeli dövizin reel getirileri hem geçmiş enflasyona göre hem de gelecek 3 aylık enflasyona göre ayrı ayrı hesaplanmıştır. Geçmiş ve gelecek enflasyon oranlarına göre hesaplanmış olan reel getiriler Tablo 4'te karşılaştırılmıştır. Döviz kuru için yalnızca dolar kuru kullanılmıştır çünkü ele alınan 1993 Eylül ile 1994 Haziran arasındaki dönemde çapraz kurlar dalgalanmakla birlikte belli bir trend içermemektedir.

Tablo 4'ün (1) ve (2) numaralı sütunlarında geçmiş enflasyon ve geçmiş döviz kuru değişiminin gelecekte de süreceği varsayımına göre bekleyişlerin oluşturulduğu kabul edilmiştir. (3) ve (4) numaralı sütunlarda ise gelecek enflasyonun tam doğru olarak öngörüldüğü, ancak geçmiş döviz kuru değişiminin gelecekte de süreceği varsayımına göre bekleyişlerin oluşturulduğu kabul edilmiştir. Bu sütunlardan görüldüğü üzere, bekleyişler ister geçmiş enflasyona göre, ister gelecek enflasyona göre hesaplanmış olsun, Eylül 1993 ile Ocak 1994 arasındaki dönemde hazine bonolarının reel getirisi ile dövizin reel getirisi arasında ortalama olarak önemli bir fark yoktur, fark varsa bile hazine bonosu lehinedir.

⁶ Denge istatistiği, gerçekleşen enflasyon için "fiyatlar arttı" diyenlerin oranından "fiyatlar azaldı" diyenlerin oranının çıkarılması ile bulunmaktadır. Beklenen enflasyon için aynı istatistik "fiyatlar artacak" diyenlerin oranından "fiyatlar azalacak" diyenlerin oranının çıkarılması ile bulunmaktadır.

⁷ DİE, imalat sanayii için yaptığı aylık anketlerden bir sonraki ay için beklenen enflasyon oranını sayısal olarak elde edilebilmektedir. Aylık anketlerin sonuçlarına bakıldığında, imalat sanayiinde 1993 Eylül ile 1994 Aralık döneminde beklenen enflasyonun gerçekleşen enflasyondan 1994 Haziran ayı dışında hep düşük kaldığı görülmektedir.

Tablo 4: 3 Ay Vadeli Hazine Bonosunun ve Dolar Kurunun 3 Aylık Reel Getirileri(*)

		<u>Geçmiş Enflasyona Göre</u>		<u>Gelecek Enflasyona Göre</u>	
		Reel 3 Aylık Bono Faizi	Reel 3 Aylık Dolar Getirisi	Reel 3 Aylık Bono Faizi	Reel 3 Aylık Dolar Getirisi
		(1)	(2)	(3)	(5)
Eylül	93	2.2	-3.8	-1.4	-3.8
Ekim	93	0	-3.4	0.6	4.3
Kasım	93	-2.2	-4.2	2.6	0
Aralık	93	0	0.4	1.1	1.6
Ocak	94	6.4	5.5	-11.9	-12.7
Şubat	94	7.0	15.5	-14.9	-8.1
Mart	94	5.5	26.1	-11.3	6.1
Nisan	94	9.6	50.5	34.9	85.3
Mayıs	94	4.0	31.6	43.3	81.2
Haziran	94	2.2	11.3	27.2	38.6

Notlar: (*) Geçmiş enflasyon, 3 ay önceki tüketici fiyatları endeksine göre, gelecekteki enflasyon da 3 ay sonraki tüketici fiyatları endeksine göre hesaplanmıştır.

Reel getiri $\{(1 + g)/(1 + p)\} - 1$, formülüne göre bulunmuştur. Burada g nominal getiri (bono faizi veya nominal dolar kurunun değişme oranı), p ise enflasyon oranıdır. Hesaplamalarda resmi döviz kurları kullanılmıştır.

(1) ve (2) Geçmiş üç aylık enflasyon oranı ve geçmiş üç aylık döviz kuru değişmesine göre hesaplanmıştır.

(3) ve (4) Üç ay sonraki enflasyon oranı ve geçmiş üç aylık döviz kuru değişmesine göre hesaplanmıştır.

(5) Üç ay sonraki enflasyon oranı ve üç ay sonraki döviz kuru değişmesine göre hesaplanmıştır.

Kaynak: Tablo 2'deki veriler ve kaynaklar kullanılmıştır.

Buna rağmen Kasım 1993 ile Ocak 1994 döneminde hazine bonosuna yeterli talep olmayışını ve, tersine, dövizde olan talebin artmasını Türkiye'nin finansal piyasalarında istikrarsızlık için bir gösterge olarak alabiliriz. 1994'ün Şubat ve Mayıs ayları arasındaki dönemde ise dolan getiri çok açık bir şekilde daha yüksektir ve bu dönemde dövizde olan talebin daha fazla olması çok doğaldır.

1993 sonbaharında oluşan istikrarsızlık ortamında döviz kurlarının artık belli sınırlar içinde tutulamayacağı görüşü yaygınlaştıkça, döviz kurlarında sıçramalar başlamıştır. Bu tür beklentilerin oluşması da istikrarsızlığın bir başka yansımasıdır. Üç ay sonraki döviz kuru değişmelerinin hiç hatasız olarak öngörüldüğünü ve bekleyişlerde yanılma olmadığını varsayarsak, ve aynı varsayımı enflasyon için de yaparsak, dövizin reel getirisi Tablo 4'te sütun (S)'teki gibi olmaktadır. Bu sütundaki reel getiriler ile dövizde panik halinde yöneliş anlamak mümkündür ama reel getirileri bu kadar yüksek yapan da gene istikrarsızlık ve kriz ortamıdır.

Belirtmek gerekir ki, (i) kamu açıkları artmakta iken iç borçlanma senetleri üzerindeki nominal faizin oranlarının 1993 yaz aylarında ve sonbaharında düşürülmeye çalışılması, (ii) cari işlemler açığı yükselmekte iken döviz kurlarının aynı dönemde rezerv satışları ile ve seçim kaygısıyla baskı altına alınması, (iii) 1994 yılı başlarında kamu gelirlerini arttırıp açıkları düşürme yönünde alınan kararların tersyüz edilmesi gibi politika uygulamaları istikrarsızlık ortamına ve krizin çabuklaşmasına katkıda bulunmuştur. Türkiye ekonomisinde 1980'lerin ikinci yarısından itibaren giderek büyüyen açıklar ve dengesizliklerle birlikte görece fiyatların yapısının bozulması, istikrarsızlık ortamı için koşulları oluşturmaktaydı.

Finansal sektörde 1993 sonbaharında yaşanan gelişmeler, bu sektörde ve ekonominin bütünüde istikrarsızlık koşullarının oluştuğunu göstermekteydi. Bu koşullar hissediliği anda krizi önleyecek politikalar uygulanabilirdi. Ancak politika uygulayıcıları istikrarsızlık koşullarını ya görememişler veya görseler bile önlem almak için zamanlı davranmamışlardı. Artık uygulanacak bir istikrar programının maliyeti kaçınılmaz olarak yüksek olacaktı.

6.2 İktisat Politikalarının Kısa Dönem Etkileri ve 5 Nisan Kararları

Belli istikrarsızlık eşikleri aşıldıktan sonra alınan 5 Nisan kararları ile kamu harcamaları kısılmış, ek vergiler getirilmiş, reel para miktarı azalmış, reel faizler çok yüksek düzeylere çıkmış ve dış borç mümkün olmadığından iç borçlanma önemli oranda artmıştır. Bölüm 4'teki açıklamalar ışığında, bu politika değişiklikleri ile kısa dönemde üretimde düşüş olması doğaldır, çünkü iç borçlanma dışındaki tüm politika uygulamalarının üretimi düşürücü etkisi vardır. Ancak, burada şu iki soruyu tekrarlamak gerekir. (i) Enflasyon neden bu çalışmadaki model sonuçlarının da öngördüğü gibi düşmemiş ve neden hiç olmazsa 1994 öncesindeki oranlara gerilememiştir? (ii) Üretimdeki, özellikle imalat sanayii üretimindeki azalma fazla değil midir? Bu sorulara cevap vermeden önce bazı göstergelere bakmak ve bir durum saptaması yapmak yerinde olacaktır.

5 Nisan sonrasındaki değişiklikler sonucunda ortaya çıkan tablo şöyledir: 1994'ün ilk üç ayındaki %6.8'luk artışa rağmen 1994'ün bütünüde imalat sanayii üretimi %7.6 oranında düşmüştür. İmalat sanayi üretimi 1995'in ilk çeyreğinde de düşmeye devam etmektedir. 1994 Nisan'ındaki fiyat sıçramasını bir kenara bırakırsak, aynı yılın Mayısından 1995 Mart sonuna kadarki on ay içinde toptan eşya enflasyonu 0/068.8, tüketici enflasyonu %66.0'dır. Bunlar enflasyon oranının aylık %5.4, yıllık %90 dolaylarında olduğunu göstermektedir. Yani enflasyon oranı, önemli üretim düşüşü ve istihdam kaybına rağmen, yüksek olmuş ve istikrar programı öncesi düzeyine bile çekilememiştir. Kaldı ki, dolar ve mark için %50'şer ağırlık verilerek bulunan efektif döviz kurunda değişme, 1994 Mayıs ile 1995 Mart arasındaki dönemde yaklaşık %34 olmuştur.

Enflasyonun neden yeterince düşmediği sorusuna iki cevap verilebilir. Birincisi, sabit kalacağı veya hatta düşeceği varsayılan bazı dışsal değişkenlerin, özellikle enflasyon beklentisinin sabit kalmayıp arttığı söylenebilir. Enflasyon beklentisinin 5 Nisan kararlarından sonra arttığını gösteren bilgiler vardır. Daha önce belirtilen DİE'nin üç aylık eğilim anketi sonuçları buna örnektir. 1994 yıl-Mayıs Haziran'ında doruğa ulaşan, 1995 yılı başlarında gene yükselen hazine bonoları üzerindeki yüksek faizler de bir başka örnektir. Bu faizlerin 1995 Mart'ından başlayarak düşmesi enflasyon beklentisinin gerilediğini göstermektedir.

İkincisi, ki ilkiyle yakından ilişkilidir, 5 Nisan kararlarına duyulan güven eksikliğidir. Yılların birikimiyle çeşitli hükümetlerin oluşturduğu bir "kalıcı kararlar alınıp uygulanamaz" düşüncesi zaten vardır. Ayrıca, (i) tüm gecikmeye rağmen kararların oluşumunda yeterli hazırlık yapılmamıştır, (ii) değişik gelir gruplarıyla diyaloga girilmediğinden program için destek alınamamıştır, (iii) örneğin döviz rezervlerinin son yedi yılın en düşük düzeyine inmesinin de gösterdiği gibi, bazı temel önlemler alınamamıştır.

Enflasyon beklentisinin kırılmayıp tersine yükselmesi bir yandan uygulanan politikaların başarısını etkilemiş ve enflasyon düşmemiştir, diğer yandan da politikaların maliyetini yükseltmiştir. Başka bir ifade ile, enflasyonun düşmesi için reel ekonominin gerilemesi hem daha büyük boyutta hem de daha uzun süreli olmuştur.

Uygulanan politikaların maliyetinin düşmesi için bir yol, üretim kapasitesini de arttıran yabancı sermaye yatırımlarının yükselmesi olabilirdi. Ancak 1994 Nisan'ından sonra bu bakımdan da olumsuz gelişmeler yaşanmıştır. Yabancı doğrudan yatırımlar önemli ölçüde düşmüştür.

6.3 Uzun Dönemde Denge, İstikrar ve Türkiye Ekonomisi

Bir ekonominin uzun dönemdeki dengesi ve istikrarı için Bölüm 5'te ifade edilen koşullar gözden geçirildiğinde, Türkiye ekonomisinin uzun dönemde yönelmesi gereken hedefler açıkça ortaya çıkmaktadır.

(i) Ülkedeki enflasyon yurtdışı enflasyonu ile döviz kurundaki değişimin toplamına eşit olmalıdır. Yurtdışındaki ortalama enflasyon sıfıra yakın olduğuna göre, döviz kuru enflasyon oranında artış göstermelidir. Türk Lirasının reel anlamda değer kaybetmesi istenmez ama reel olarak değer kazanması da uzun dönem dengeden uzaklaşmayı ve istikrarsızlığı getirebilir. 1989 yılından başlayarak 1993 yılı sonuna kadar Türkiye'de bu koşuldan önemli sapmalar olmuştur ve yaşanan istikrarsızlıkta bunun da payı vardır. Bu koşuldan sapma 1995 başlarında da görülmektedir ve bunun devamı istikrarsızlık ve kriz tohumlarının atılması anlamına gelmektedir.

(ii) Ekonomideki temel dengesizliklerin giderilmesi yerine döviz kuru gibi fiyat değişkenlerinin uzun süre çapa (anchor) olarak kullanılması göreceli fiyat yapısını bozmakta ve bir yandan dengesizlikleri beslerken, diğer yandan da enflasyon beklentisini beslemektedir. Uzun dönemli istikrar için beklenen enflasyon ile gerçekleşen enflasyon sabitlenip eşitlenmelidir. Bu sabitleşmenin dünya ortalaması dolayında bir düzeyde olması istikrara katkı yapacaktır. Enflasyon beklentisinin oynaklık göstermesi ve gerçekleşen enflasyona önemli ölçüde yön vermesi istikrarsızlık ortamına katkıda bulunmaktadır.

(iii) Kamu kesimi açığı ancak enflasyon vergisi kadar olmalı ve böylece reel para stoku, reel iç borçlanma senetleri stoku ve reel dış borç stoku değişmemelidir. Bu durumda, finansal varlıklar reel olarak sabit kalmakta, bunların nominal olarak büyümesi ise ancak enflasyon oranında gerçekleşmiş olmaktadır. Dış borçların büyümemesi aslında uzun dönemde dış açıkların da sıfırlanması anlamına gelmektedir. Açıkların uzun dönemde ortadan kaldıramayan ve kaldıramayacağı izlenimi veren bir ekonomide uzun vadeli istikrar olmamaktadır.

(iv) Uzun dönemde denge ve istikrar için iç mali varlıklara en az dış mali varlıklar kadar talep gösterilmelidir. Dengesizliklerin sürekli, enflasyonun yüksek ve göreceli fiyatların çarpık olduğu bir ekonomide dış mali varlıklar iç varlıklara tercih edilmektedir. Böyle bir tercih de istikrarsızlık göstergesidir ve istikrar için iç mali varlıklara güven duyulmalıdır. Kendi parasına veya kendi devlet borçlanma senetlerine güven duyamayan bir ekonomide istikrar zordur ve krizler yaşanabilir.

(v) Gelir dağılımı burada kullanılan modelde ancak örtülü olarak vardır ve yalnızca faiz ve faiz dışı gelir ayırımına yer verilmiştir. Belirtmekte yarar var ki, uzun dönemde istikrar için gelir dağılımının da bozuk ise düzeltilmesi gerekir.

(vi) Bu çalışmadaki modelde sermaye birikimine dayalı büyümeye açıkça yer verilmemiştir. Çünkü model zaten fazlasiyla büyüktür ve bu çalışmada istikrar ön plandadır. Ancak vurgulamak gerekir ki, uzun dönemli istikrar için ekonomi sürdürülebilir bir büyüme oranına ulaşmalıdır. Büyümeyen ve rekabet edemeyen ekonomide istikrar çok zordur.

Bu çalışmada ekonominin makro düzeydeki ilişkiler ağına bir açık ekonomi modeli temel alınarak bakılmıştır. Bütün eksiklerine rağmen, istikrarı ve istikrarsızlığı anlayabilmek ve krizlerden dersler çıkarabilmek için bu tür makroekonomik rehberlere gereksinim vardır.

EK: MODEL DENKLEMLERİ

Ekonominin Kısa Dönem Dengesini Belirleyen Denklemler:

$$(E1) \quad Y = A[R_{II} (\alpha + (1 - \alpha)(p - p^* - e))Y + rB - T - p^E W + R_{III} e(1 + e - p)M^*],$$

$$r - p^E, W] + G + X[A[R_{II} (\alpha + (1 - \alpha)(p - p^* - e))Y + rB - T$$

$$- p^E W + R_{III} e(1 + e - p)M^*], r - p^E, W], R_I (\alpha + p - p^* - e)]$$

$$(E2) \quad p = \lambda_0 + \lambda_1(Y - Y^0) + \lambda_2 p^E + \lambda_3(p^* + e)$$

$$(E3) \quad W = M + B + R_{III}(1 + e - p)M^*$$

$$(E4) \quad B = B(r - p^E, e - p^E, R_{II} (\alpha + (1 - \alpha)(p - p^* - e))Y, W)$$

$$(E5) \quad R_{III} (1 + e - p)M^* = M^*(r - p^E, e - p^E, R_{II} (\alpha + (1 - \alpha)(p - p^* - e))Y, W)$$

Yukandaki denklemlerden (E1) reel üretim düzeyini, (E2) enflasyon oranını belirlerken, (E3), (E4) ve (E5) denklemlerinin üçü birlikte döviz kurunu, yabancı para stokunu ve özel reel servet stokunu belirlemektedirler. Modeldeki değişkenlerin listesi aşağıda verilmiştir.

Ekonominin Dinamik Değişmesini Belirleyen Denklemler:

$$(E6) \quad M' + B' = [R_{II} (\alpha + (1 - \alpha)(p - p^* - e)) G + rB + R_{III} (1 + e - p)r^*B^* - T] \\ + R_{III} (1 + e - p)[R' + eR - B^* - eB^*] - pW + R_{III} (1 + e - p)pM^*$$

$$(E7) \quad M'' = (\gamma/R_{III} (1 + e - p)) M^*(r - p^e, e - p^e, R_{II} (\alpha + (1 - \alpha)(p - p^* - e))Y, W) \\ - (\gamma + e - p)M^*$$

$$(E8) \quad p^{e'} = \delta(p - p^e)$$

Yukarıdaki üç denklem, ekonominin dinamik anlamda zaman içinde nasıl bir evrim içinde olduğunu göstermektedirler. (E6) denkleminin sol tarafında para stokundaki ve iç borç senedi stokundaki değişimler yer almaktadır. Bunlar sağ tarafta kare parantez içinde yer alan kamu kesimi açığının kapatılmasında kullanılan iki finansman aracıdır. Sağ taraftaki son iki ifade enflasyon vergisini temsil etmektedir. Enflasyon vergisi de kamu açığının kapatılmasında başvurulacak bir diğer araçtır. Kamu açığı dış borçlanma ile de kapatılabilir ve dış borç stokundaki değişim de, döviz rezervi değişiminden arındırılmış olarak sağ tarafta yer almaktadır.

(E7) denklemi ile yabancı para stokunun zaman içinde değişmesi, (E8) denklemi ile de enflasyon beklentisinin zaman içinde değişmesi verilmektedir. Bu son denkleme göre eğer gerçekleşen enflasyon beklenen enflasyondan yüksek ise, beklenen enflasyonda bir artış olmaktadır.

Değişkenler:

- A: Toplam (tüketim + yatırım) reel özel harcama
- B: Reel devlet iç borçlanma senetleri stoku
- B: Reel devlet iç borçlanma senetleri stokunda zaman içinde değişim
- B: Döviz olarak ifade edilmiş devlet dış borç stoku
- B*: Döviz olarak ifade edilmiş devlet dış borç stokunda zaman içinde değişim
- e: Döviz kuru değişim oranı
- G: Reel kamu harcaması
- M: Reel para stoku
- M': Reel para stokunda zaman içinde değişim
- M*: Döviz olarak ifade edilmiş yabancı para stoku
- M*': Döviz olarak ifade edilmiş yabancı para stokunda zaman içinde değişim
- p: Genel (tüketici) enflasyon oranı
- p*: Döviz olarak ifade edilmiş dış enflasyon oranı
- r: Nominal faiz oranı
- r*: Döviz olarak ifade edilmiş nominal dış faiz oranı
- p^e: Beklenen genel (tüketici) enflasyon oranı
- p^{e'}: Beklenen genel (tüketici) enflasyon oranında zaman içinde değişim
- R: Döviz olarak ifade edilmiş resmi döviz rezervi.
- R': Döviz rezervinde zaman içinde değişim.

R₁: Geçmiş dönem iç üretim fiyatının geçmiş dönem dış. fiyatına oranı olarak tanımlanan geçmiş dönem dış ticaret haddinin (1/a) sabiti ile çarpılmasıyla elde edilmiştir.

R₁₁: Geçmiş dönem iç üretim fiyatının (toptan eşya fiyatının) geçmiş dönem genel fiyatına (tüketici fiyatına) oranının (1/a) sabiti ile çarpılmasıyla elde edilmiştir.

R₁₁₁: Geçmiş dönem döviz kurunun geçmiş dönem genel fiyatına (tüketici fiyatına) oranıdır.

T: Reel vergi geliri

X: Reel mal ve hizmet ihracatı W: Reel özel servet

Y: Reel gayrisafi yurtiçi üretim ve bu üretimden elde edilen gelir

Y°: Tam kapasite (potansiyel) reel gayrisafi yurtiçi üretim kapasitesi

Türetülmüş Değişkenler:

pεW: Beklenen enflasyon vergisi

R₁₁₁ e (1 + e -p)M*: Yabancı para tutmanın döviz kurundaki değişme ölçüsünde sağladığı sermaye kazancı (capital gain)

rB: Devlet iç borçlanma senetlerinden elde edilen faiz geliri

r*B*: Döviz olarak ifade edilmiş dış borç faiz ödemesi

r -pε: Beklenen enflasyona göre tanımlanmış reel faiz oranı

e -pε: Beklenen enflasyona göre tanımlanmış reel döviz kuru değişmesi

R₁₁ (a + (1a)(p -p* -e))Y + rB -T -pεW: Enflasyon vergisini de içeren reel özel harcanabilir gelir.

Katsayılar:

a, λ₀, λ₁ λ₂, λ₃, δ, 'γ': > 0 ,

Finansal Sektörün istikrarını Araştırmakta Kullanılan Denklemler:

Finansal sektörün istikrar koşullarını araştırmak için üç finansal varlıktan ikisinin denklemleri kullanılmıştır. Bunlar devlet iç borçlanma senetleri ve yabancı para stoklarını açıklayan denklemlerdir. Üçüncü finansal varlık olan yerli para stoku için yazılan denklem dikkate alınmamıştır, çünkü toplam finansal servet sabit varsayılmıştır ve bu varsayım altında yerli para stoku finansal servet için yazılan özdeşlikten elde edilebilir.

İki finansal varlık denkleminde, bu varlıkların reel getirilerindeki dinamik değişmeyi yansıtan aşağıdaki diferansiyel denklemler elde edilmiştir:

$$(E9) (rr)' = -0_1[B_d - B_s] = -0_1[B(rr, er) - B_s]$$

$$(E10) (er)' = 0_2[M^*r_d - M^*r_s] = 0_2[M^*(rr, er) - M^*r_s]$$

Burada, rr = (r - pε), er = (e - pε), M*r_d = R₁₁₁ (1 + e -p)M*d ve

M*r_s = R₁₁₁ (1 + e -p)M*S. Daha önce olduğu gibi, y gibi bir değişken için y' ifadesi, y'nin zaman içindeki değişmesini göstermektedir.

Uzun Dönem Denge Modeli:

$$(E11) Y = A[\{R_{11}Y + rB - T - p(B + M)\}, r - p, B + M + R_{111}M^*] + G$$

$$+ X\{A[\{R_{11}Y + rB - T - p(B + M)\}, r - p, B + M + R_{111}M^*], R_1\}$$

$$(E12) (1 - \lambda_2 - \lambda_3)P - \lambda_1 (Y - Y^0) = \lambda_0$$

$$(E13) B = B(r - p, R_{11}Y, (B + M + R_{111}M^*))$$

$$(E14) R_{111}M^* = M^*(r - p, R_{11}Y, (B + M + R_{111}M^*))$$

$$(E15) p(B + M) = [R_{11}G + rB + R_{111}r^*B^* - T]$$

Burada, R_i geçmiş dönem iç üretim fiyatının geçmiş dönem dış fiyatına oranı, $i\{ii$ ise geçmiş dönem iç üretim fiyatının (toptan eşya fiyatının) geçmiş dönem genel fiyatına (tüketicici fiyatına) oranıdır. Diğer tanımlar aynen korunmuştur.

KA YNAKLAR

Blanchard, Olivier,]. ve Muet, Pierre-Alain (1993) "Competitiveness Through Disinflation: An Assessment of the French Macroeconomic Strategy", *Economic Policy*, 16, s. 12-56.

TCMB (1994) *Üç Aylık Bülten 1994 III*. Ankara: T. C. Merkez Bankası.

Uygur, Ercan (1992) "Price, Output and Investment Decisionsof Firms: An Explanation of Inflation and Growth in Turkish Industry", *Price Dynamics* içinde, der. Hasan Ersel. Ankara: T. C. Merkez Bankası.

Uygur, Ercan (1995) Crisis and Stabillization in Turkey: *A Macroeconomic Analysis*.Yayınlanmamış çalışma. Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi.

World Bank (1994) *World Debt Tables 1994-95. VoL 2*. Washington D. C.: The World Bank.

BÖLÜM 2

KAMBIYO REJİMİ, ÖDEMELER DENGESİ VE EKONOMİK İSTİKRAR

M. Ercan Kumcu1

Makro Danışmanlık A.Ş.

1. GİRİŞ

Türkiye'nin 1960 yılı sonrası ekonomik tarihi istikrar içinde büyüme sürecinde çeşitli rejimler altında makro ekonomik politikaların ekonomik büyüklüklerle nasıl bir etkileşim içine girdiği konusunda tam bir laboratuvar gibidir. Türkiye 1980 li yıllara kadar bir çok önemli makro ekonomik fiyatların devlet tarafından belirlendiği kapalı bir kambiyo rejimi altında devlet öncülüğündeki bir büyüme modelinden 1980 li yılların ortasından sonra bir çok makro ekonomik fiyatın piyasa şartları içinde belirlendiği açık bir kambiyo rejimi içinde dış dünya ile daha fazla bütünleşmiş bir büyüme modeline geçti. Bu süreçler içinde, piyasalar geliştikçe, fiyatlar mal ve hizmetlerin görelî arz ve talebini yansıttıkça, makro ekonomik politikaların da sonuçları farklı rejimlerde farklı bir biçimde ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada kambiyo rejiminin açık ya da kapalı olması durumunda bazı makro ekonomik dengelerin nasıloluştugu konusunda kuramsal bir çerçeve çizilmekte (II. Bölüm) ve bu çerçeve içinde Türkiye'nin deneyimi kısaca incelenmektedir (Bölüm III). Dördüncü bölümde Türkiye'nin son bir yıldır gösterdiği ekonomik performans kambiyo rejiminin önemi öne çıkarılarak irdelenmekte, istikrar içinde büyüme için alternatif kambiyo rejimlerinin karşılaştırılması yapılmaktadır. Çalışma bir sonuç bölümüyle bitirilmektedir.

Türkiye deneyiminden çıkarılacak en büyük ders, sanırız, çeşitli rejimler altında genelde ekonomik hedefler, özelolarak ta ekonomik istikrar için uygulanması gereken makro ekonomik politikaların farklılığıdır. Türkiye'nin deneyimi ve bu konuda yapılan yanlışlar makro ekonomik politikaları düzenleyenlerin içinde bulunan rejimlerin getirdiği farklılıkları göz ardı ettiklerine işaret etmektedirler. Daha açık bir ifadeyle, ekonomi politika yapıcılar ve uygulayıcıları kapalı rejim içinde (fiyatların kamu otoritesi tarafından belirlendiği rejimlerde) uygulanabilir (viable) politika alternatiflerinin açık rejimlerde (fiyatların piyasalarda belirlendiği rejimlerde) de uygulanabileceği gibi piyasaların gücünü hiçe sayan bir tutum içinde olduklarını gözlemekteyiz. Bu çalışmada nelerin önemsenmediği ve bu konularda piyasaların nasıl tepki gösterdikleri de ödemeler dengesi açısından irdelenecektir.

Son bir yıldır para ve döviz piyasalarında yaşanan olumsuzlukların da etkisiyle ekonomik büyüme performansındaki olumsuzluklar bazı çevrelerde kambiyo rejiminin ekonomik istikrar için önemini bir kez daha gündeme getirmiştir. Açık kambiyo rejimlerinin ekonomik istikrarı bozucu bir yapı yarattığını ileri sürenler, bu çeşit kambiyo rejiminin kurallarını bilerek ya da bilmeyerek göz ardı ederek, sermaye hareketlerindeki serbestinin "sıcak para"² olgusu yaratarak ekonomik istikrarı tehdit eden bir unsur olduğunu düşünmektedirler. Bu çalışma, asıl konusu bu Olmamakla beraber, ekonomik istikrarı bozucu unsurun sermaye hareketlerindeki serbesti olmadığını, aksine sermaye hareketlerinin serbest olduğu ortamlarda uygulanan ekonomik politikaların olduğunu göstermektedir.

1 Bu çalışmanın önceki aşamalarında değerli katkılar yapan Hasan ERSEL ve Rüştü SARACOĞLU'na çalışmanın doğruluğu ya da kalitesi açısından hiçbir sorumluluk yüklemekten teşekkür etmek isterim. Burada ileri sürülen tüm görüşler şahsıma ait olup hiçbir kişi, kurum ya da kuruluşa atfedilemez.

2. KAMBİO REJİMİ VE ÖDEMELER DENGESİ

Ödemeler dengesi gelişmeleri elbette yürürlükteki kambiyo rejiminin bir fonksiyonu olacaktır. Aynı şekilde ödemeler dengesinin çeşitli kalemlerinin değişik makro ekonomik değişkenlerden etkilenme yolları ve yönleri de yürürlükteki kambiyo rejimi ile sıkı sıkıya bağlıdır. Türkiye 1984'e kadar kapalı olarak nitelendirebileceğimiz bir kambiyo rejimi altındaydı. 1567 sayılı Türk Parasını Koruma Kanunu 'na dayandırılarak çıkarılan 17. sayılı Karardan 28 sayılı Karara kadar ayrıntılarda farklılıklar olsa dahi sermaye hareketleri açısından kapalı bir kambiyo rejimi uygulaması olmuştur. 1983 yılı sonunda çıkarılan 30 sayılı Karar ile beraber sermaye hareketleri tam olmasa da serbestleştirilmiş,³ 1989 yılında 32 sayılı Karar ile beraber sermaye hareketleri tamamen serbestleşmiştir.⁴ Doğal olarak, tamamen kapalı bir kambiyo rejiminden tamamen açık bir kambiyo rejimine geçiş sırasında makro ekonomik değişkenlerin birbirlerini etkileme boyutları ve yollarıda değişmiştir.

2.1. Kapalı Kambiyo Rejimi

Sermaye hareketlerinin tamamen kısıtlandığı, dış ticaret rejiminin kontrollere dayandığı bir ekonomi düşünelim. Bu ekonomide kurlar ve iç piyasaya dönük faizler merkezi otorite tarafından belirlenmekte ve belli bir süre için sabit tutulmaktadır. Bu şartlar altında, cari işlemler giderleri toplam iç talebin bir fonksiyonu olmaktadır. Cari işlemler gelirleri ise ülkenin ürettiği malların cari kurlarla rekabetçi olup olmadığı (dış talebin büyüklüğü) ile beraber yine toplam iç talep tarafından belirlenmektedir. Böyle bir ekonomide, sermaye hareketlerinin tamamen kısıtlanmış olması nedeniyle, herhangi bir özel sermaye girişi ya da çıkışı söz konusu olmayacak, ödemeler dengesindeki sermaye hareketleri dengesi tamamen cari işlemler dengesi tarafından belirlenecektir. Cari işlemler dengesinin gerektirebileceği dış borçlanma devlet tarafından yapıp döviz tahsisleri yoluyla ülke içindeki özel sektöre döviz kullanabilme olanağı verilecektir.

Bu kambiyo rejimi altında yurt içindeki faiz oranları, içerdeki faizlerin yurt dışındaki faizler ile olan zımni paritesi, sermaye hareketleri üzerinde kambiyo rejiminin bir gereği olarak hiç bir şekilde doğrudan etki yapmayacaktır. Söz konusu etki, dolaylı bir şekilde, iç faiz oranlarının toplam iç talebi etkilemesi, iç talebin cari işlemler dengesini etkilemesi ve cari işlemler dengesinin gerektirdiği sermaye hareketleri dengesinin oluşması yoluyla olacaktır. Bu rejim altındaki bir ülkede, sabit iç faiz oranları ile para arzının artması durumunda para piyasalarını cari sabit faiz oranlarında dengeye getirecek bir iç talep artışı olacak ve bu iç talep ithalat talebini canlandırarak cari işlemler dengesinde bir açığa neden olacaktır. Cari işlemler açığının finansmanı merkezi otorite tarafından ya döviz rezervi azalışıyla ya da dış borçlanma yoluyla finanse edilecektir. Aynı şekilde, para arzı değişmeden içerde düşürülen faiz oranları da iç talebi uyarma yoluyla cari işlemler açığı verilmesine neden olacak ve sermaye hareketlerinde bir fazla verilmesini gerekli kılacaktır. İç talebin kamu kesimi finansman açıklarının arttırılması yoluyla uyarılması da aynı etkiyi yapacaktır.

Bu senaryolarda varsayılan cari işlemler dengesini finanse edebilecek sermaye hareketleri dengesinin merkezi otorite tarafından temin edilebileceğidir. İlke kredibilitesinin azaldığı ya da yok olduğu durumlarda bu varsayım elbette geçerli olmayacaktır. İç talep yoluyla belirlenen cari işlemler dengesinin finanse edilemediği durumlarda mal piyasalarında talep fazlası oluşacak ve iç talebin uyarılması amacıyla uygulanan politikalar (örneğin kamu finansman açıklarının büyütülmesi)

ekonomik büyüme yönünde istenilen sonucu vermeyerek fiyat artışlarına ve mal kıtlıklarına ve hatta döviz kıtlıklarına yol açacaktır. Faiz ve kurların değiştirmeden iç talep artırıcı politikaların uygulanmasının devamı halinde enflasyon yoluyla suni olarak değerlendirilen iç para cari işlemler

2 kamu oytında "sıcak para" olarak adlandırılan olgütl yurtdışında yerleşiklerin kısa vadeli fonlarını yurtiçine getirip yerli paraya dönerek iç paranın lehine olan faiz paritesinden yararlanması olgusudur. Faiz paritesinin değişmesi durumunda (iç paranın aleyhine dönmesi) yurt dışında yerleşikler iç paradan çıkıp dış paraya dönüp kısa vadeli fonları yine yurtdışına çıkaracaklardır.

3 Yurtiçinde yerleşiklerin ticari bankalarda döviz tevdiat hesabı (DTH) açtırabilme serbestisi ve bu hesaplardan yurt dışına transferlerin serbestleştirilmesi kısmi olarak sermaye hareketlerinin serbestleşmesi olarak yorumlanmaktadır.

4 32 sayılı Karar ile beraber yurtdışına yerleşik ya da yerleşik olmayanlarca döviz transferi DTH'larla sınırlandırılması kaldırılmış tamamen serbest hale getirilmiştir. Yurtiçinde yerleşikler arkasında bir ticari işlem olması gerekmeden iç paradan dış paraya dönebilme serbestisine kavuşmuşlardır.

gelirlerini azaltıcı ve cari işlem giderlerini daha da arttırıcı bir etki yapacağından cari işlemler dengesinin finasmanı daha da zorlaşacaktır. Bir başka deyişle, ülkenin dış borç bulabilme kabiliyeti ekonomik büyüme üzerinde bir kısıt olacaktır.

Görüldüğü üzere, iç talebe yönelik olarak uygulanan makro ekonomik politikalar, yürürlükteki kambiyo rejimin gereği iç faizleri ve kurları değiştirmediklerinden cari işlemler giderleri ya da gelirleri yoluyla ödemeler dengesini etkilemektedir. Bu mekanizmanın işlemesi ve makro ekonomik politikaların ödemeler dengesi üzerindeki olumlu ya da olumsuz etkileri belli bir süre sonra gözlenmektedir. Örneğin, iç talep artışının ithalat talebine dönüşüp ithalatın artması ya da sabit olan kurlar üzerine baskı yapması 3 ile 6 ay alabilmektedir. Bu çerçevede ödemeler dengesi açısından hatalı sayılabilecek politikaların sonuçları uzun sayılabilecek bir aradan sonra gözlenmektedir.

Bu rejim altında ve yukarıdaki senaryolarda sermaye hareketleri, değil cari işlemler dengesini finanse etmek, kendi kendini dahi finanse edemeyecek duruma geldiğinde (sermaye girişlerinin çıkışlarından az olduğu durumlar, bir başka deyişle, dış borçların anapara servisinin yeniden finanse edilemediği durumlar) ülkenin rezervlerinin de yeterli olmadığı durumda dış ödemeler krizi meydana gelmekte ve bir takım kambiyo rejiminin gereği sabit tutulan (merkezi otorite tarafından belirlenen) makro ekonomik büyüklüklerin değişmesini (yeniden belirlenmesini) gerektirmektedir. Bu durumda yapılan, genelde, piyasa şartları içinde belirlenseydi rejim gereği sabit tutulan bazı fiyatların ekonomide arz talep dengesini yeniden sağlayacak bir şekilde merkezi otorite tarafından bir kereye mahsus olmak üzere değiştirilmesidir (yeniden belirlenmesidir). Bunların en önemlileri cari işlemler gelir ve giderleri üzerinde etki yapması beklenen kurlar ile iç talebin kontrolü yönünde etki yapması beklenen iç faiz oranlarıdır. Değişen faiz oranlarının gerçekçiliğini sürdürebilmek amacıyla da para arzı üzerinde bir takım kısıtlara gidilmektedir. İç talebin uyarılması için kullanılan kamu sektörü açıklarının merkez bankasıyla finansmanı sonucunda artan para arzının kontrolü, dolayısıyla kamu sektörü açıkları ve bu açıkların finansman yöntemlerinin kontrolleri, ile gerçekleşmektedir. Fiyatların sabit tutulduğu bu ortamlarda arz-talep mekanizması miktarlar üzerinden uyarılma yapmakta ve çeşitli piyasalarda arz ya da talep fazlalıkları gözlenmektedir. Belli aralıklarla sabit tutulan fiyatların arz-talep mekanizmasının gerektirdiği seviyeler yönünde ayarlanması ise var olan dengenin merkezi otorite tarafından kabulünden başka bir şey değildir.⁵ Sonuç olarak, istikrara yönelik politikalar iç talebi azaltıcı ve dış talebi arttırıcı yönde makro ekonomik politikalar olmaktadır.⁶

2.1. Açık Kambiyo Rejimi

Açık kambiyo rejimlerinde gerek iç paraya bağlı mali araçların getirileri, gerekse döviz kurları piyasada belirlenmektedir. Bu rejim altında ihracatçı kazandığı döviz istediği gibi tasarruf edebilmekte, ithalatçı piyasa tarafından belirlenen kurlar seviyesinde istediği kadar döviz satın alabilmektedir. Bunun dışında, döviz üzerinden yurt dışındaki yerleşiklerle ekonomik ilişkiye girmek yalnızca dış ticaret ile sınırlandırılmamakta, aynı şekilde yurtdışındakilerin yurt içi yerleşiklerle iç para ile ekonomik ilişkilere girmesi serbest olmaktadır.

Bu rejim altında da iç talebin idaresine yönelik makro ekonomik politikalar dış ticaret üzerinde bilinen etkileri yapacaklardır.⁷ Fakat bu etkilerin sonucunda piyasaları dengeye getirecek bir döviz kuru serbestçe piyasalarda oluşacaktır. Bunun dışında, ülke içindeki mali tasarruflar ile ülke dışındaki mali tasarruflar akışkan hale geldiğinden çeşitli makro ekonomik değişkenlerin oluşturduğu denge de iç mali tasarruflar yabancı paraya dönerek yurt dışında yatırılabilir, ya da yurt dışındaki mali tasarruflar iç paraya dönerek yurt içinde yatırılabilir. Bir başka deyişle, açık kambiyo rejimi altında yurt dışı ile olan ekonomik ilişkiler dış ticaret ile sınırlandırılmayıp dış ticaret hacminden çok daha büyük bir hacimde mali tasarrufların yurt içindekiler ile dışındakiler arasında el değişimi olanaklı hale gelmektedir.

Açık kambiyo rejimi altında iç talebi uyarıcı bir makro ekonomik politika ithalat talebini arttırırken, iç talebin büyümesiyle beraber ihracatın cazibesini düşürmekte ve dış ticaret açığı oluşmasına ya da var olan açığın büyümesine yol açmaktadır. Böyle bir politikanın ilk etkisi iç paranın dış paraya göre değer kaybetmesine yol açmakta ve ilerideki dönemlerde iç paranın değer kayıpları konusundaki beklentileri değiştirmektedir. Bu politika sonucunda aynı zamanda yurt içindeki iç paraya yönelik faiz oranları yükselmeye başlamaktadır.⁸ Faiz oranlarındaki bu artış bir taraftan iç talep büyümesini belli bir dengede tutarken, mali piyasalarda da bir başka denge oluşturmaktadır.

Mali araçların ülkeler arasındaki akışkanlığı her zaman mal ve hizmetlerin sınırlar arası akışkanlığından daha hızlı olmaktadır. Bir başka deyişle, makro ekonomik politikaların yarattığı yeni dengelere ve bu dengeler konusundaki piyasaların bekleyişleri mali piyasaları hemen harekete geçirebilmekte ve mali piyasalar oluşan bekleyişler altında kendi dengesini neredeyse hemen bulabilmektedir. Örneğin, iç paranın dış paralara göre değer yitireceği konusundaki pi'asalardaki bir beklenti mali piyasaları hemen harekete geçirebilmekte ve fon akımları bu doğrultuda hareket ederek mali piyasalarda yeni denge hemen oluşabilmektedir. Buna karşılık, aynı beklentilerle hareket eden mal ve hizmet piyasaları, piyasaların doğası gereği, 3 ile 6 ay gibi bir gecikme ile yeni dengesine gelebilmektedir.

Bu şartlar altında yukarıda ele aldığımız senaryoyu yeniden incelediğimizde şu dengeyi de gözlernek şaşırtıcı olmayacaktır: İç talebi uyarıcı bir makro ekonomik politika kur beklentilerini değiştirecek ve mali piyasaların çok çabuk tepki göstermesiyle yurt içindeki faiz oranlarını yükseltecektir. Yükselen iç faizlerle beraber istenen iç talep canlanması olmayıp üretim aynı kalacak, muhtemelen dış ticaret hacmi aynı kalacak (dış ticaret dengesi açık verme yönünde bir eğilimin içine girecek), fakat daha yüksek cari kur ve ileriye dönük daha yüksek kur beklentisiyle daha yüksek yurt içi faizlerin oluşturduğu yeni bir denge oluşacaktır.⁹ Bu senaryo, daha hızlı dengeye gelen ve dolayısıyla temel makro ekonomik fiyatların değişmesine daha çabuk neden olan mali piyasaların (sermaye hareketlerinin) makro ekonomik politikalar oluşturulurken ne kadar titizlikle göz' önüne alınması gereğini vurgulamaktadır.

Daha hızlı dengeye gelebilen piyasalar elbette ve özellikle kısa dönemde temel makro ekonomik fiyatların (kur ve faiz gibi) belirlenmesinde en önemli rolü oynayacaklardır. Bu nedenledir ki, açık kambiyo rejimlerinde, iç paranın dış paralara göre değeri (döviz kurları), özellikle kısa dönemde, sermaye hareketleri tarafından belirlenmektedir. Ödemeler dengesinde sermaye hareketleri elbette cari işlemler dengesinin bir fonksiyonu ve mali kuruluşların yabancı para üzerindeki pozisyon tutma hedeflerinin (portföy tercihlerinin) bir fonksiyonu olacaktır. Teknik olarak ifade edildiğinde, sermaye hareketleri dengesi artı cari işlemler dengesi yurt içinde yerleşik mali kurumların döviz rezervindeki değişmesine eşit olacaktır:

$$S+C=:R$$

Burada S sermaye hareketleri dengesini, C cari işlemler dengesini, ve R mali kurumların döviz rezervlerindeki değişmeyi göstermektedir.

Bu eşitlikten bazı sonuçlar çıkarabilmek olanağı vardır. Örneğin, çeşitli makro ekonomik politikaların sonucunda cari işlemler dengesinde oluşacak bir açık, rezervlerde bir değişiklik olmadığı takdirde, sermaye hareketlerindeki bir fazla ile finanse edilebilecektir. Sermaye hareketlerinin fazla vermesi ise yurt' içindeki faizlerin artması (faiz paritesinin iç para lehine gelişmesi) ile mümkün olabilecektir. Açık kambiyo rejimi altında kamu otoritesi dışında sermaye hareketlerinde bir fazla ancak iç faizlerin artması yoluyla sağlanmaktadır. Kamu'nun gerekli sermaye hareketleri fazlası vermek istemesi durumunda dış borçlarının ana para ödemelerinden daha fazla bir miktarı borçlanması ve bu fazlanın iç piyasaya satılması yoluyla gerçekleştirilebilir. Eğer cari işlemler dengesindeki açık para arzının artırılması yoluyla sağlanamıyorsa, kamunun piyasaya döviz satışı bir yandan iç paranın değerinin dış paralara göre artması sonucunu doğururken, diğer taraftan iç faizleri de arttırıcı rol oynayıp gerekli sermaye hareketleri fazlasının bir kısmının da özel sektör tarafından sağlanmasına olanak tanıyacaktır.

Açık kambiyo rejiminin kapalı kambiyo rejimi ile karşılaştırılmasında şu sonuca varılmasının fazla bir hata içermediği düşüncesindeyiz: Kapalı kambiyo rejiminde makro ekonomik politikalar reel sektör kanalı ile yeni miktar ve fiyat dengesine belli bir zaman sonra gelirken, açık kambiyo rejimlerinde mali piyasaların çabuk dengeye gelmesi nedeniyle fiyat dengesi hemen (instantaneous) oluşmakta, miktar dengeleri belli bir zaman sonra oluşmaktadır. Kapalı kambiyo rejiminde sermaye hareketleri izlenen makro ekonomik politikaların sonucunda oluşan cari işlemler dengesi ve rezerv hareketlerinden arda kalan ve kamu otoritesi tarafından finanse edilmesi gereken bir tutordur (residual). Buna karşılık, açık kambiyo rejimlerinde, sermaye hareketleri izlenen makro ekonomik politikaların çok çabuk değiştirebildiği bir piyasa olup, oluşan cari işlemler dengesiyle beraber rezerv değişmelerini bir tortu (residual!) yapmaktadırlar.

5 Türkiye'de kapalı kambiyo rejimi döneminde uygulanmaya çalışılan ve istikrar programı altında kısıtlı olan malların (döviz ya da üretilen mallar) fiyatlarının artırılması politikası burada anlatılmaya çalışılan olgulardan biridir.

6 Genelde IMF politikaları olarak kamu oyunda popülerize edilen bu politikalar hedeflenen miktar ve fiyat dengelerinin gerektirdiği kamu otoritesinin kontrolünde olan fiyatların ya da miktarların ayarlanmasından başka bir şey değildir. Ekonomik literatürde bu konular "Ödemeler Dengesine Parasal Yaklaşım" (Monetary Approach to Balance of Payments) adı altında incelenmektedir.

7 Genelde, iç talebin artması ithalat talebini arttırıp ihracat gelirlerini düşüreceğinden (dışarıya ihracat yapmak yerine iç pazarın cazip hale gelmesiyle içe dönük üretim yapmak yüzünden) dış ticaret açığının artmasına ya da dış ticaret fazlasının erimesine neden olacaktır.

8 İçeride faiz oranlarının yükselmesi iç talebin artmasından kaynaklandığı gibi, aynı zamanda ilerideki bekleyişlerin sonucunda yurtiçinde yatırılmış mali tasarımların yurtdışına akmasıyla yurtdışındaki kullanılabilir mali tasarımların görece azalmasından da kaynaklanmaktadır.

9 Bu verilen senaryo h, 'I' ne kadar abartılı da olsa, bazı durumlarda piyasaların ekonomik politikalara gösterdiği tepkinin merkezi otoritenin istediğini yapamama gibi bir durum yaratabileceği konusunda iyi bir örnek olduğunu düşünmekteyiz.

3. TÜRKİYE'DE ÖDEMELER DENGESİ GELİŞMELERİ

Kambiyo rejiminin bir fonksiyonu olarak Türkiye'de ödemeler dengesi gelişmeleri yıldan yıla farklılıklar göstermiştir. Konuyu daha sistematik bir biçimde analiz edebilmek açısından Türkiye'deki gelişmeleri kambiyo rejiminin statüsüne göre üç ayrı dönemde incelemenin yararlı olacağını düşünmekteyiz. Bu açıdan, dönemler içinde nitelik olarak kambiyo rejiminde farklılıklar olsada tam kapalı kambiyo rejimi altında 1984 öncesi dönem (Tablo I), yarı açık kambiyo rejimi dönemi olarak 1984-1989 dönemi (Tablo II), ve tam açık kambiyo rejimi altında 1990 sonrası (Tablo III ve Tablo LV) dönem incelenecektir.

3.1. Tam Kapalı Kambiyo Rejimi Dönemi: 1984 öncesi

Tam kapalı kambiyo rejimi¹⁰ altında özel sektörün döviz pozisyonu tutma yetkisi yoktur. Kamu otoritesi kendi belirlediği kurdan ihracatçıların kazandığı dövizleri satın almakta ithalatçılara döviz tahsisı yapmaktadır. Görünmeyen işlemler gelirleri kamu otoritesine satılmak zorundadır, görünmeyen işlemler giderlerine ilişkin transferler ise belli kurallar altında tahsis yolu ile yapılmaktadır.¹¹ Bir anlamda, bu rejim altında belli bir kurdan belirlenen cari işlemler gelirleri söz konusu olmakta, kamu otoritesinin önceden belirlediği bir seviyede ise cari işlemler giderleri gerçekleşmektedir. Cari işlemler gelirleri veri alındığında, cari işlemler giderinin ne olacağı o sırada kamu otoritesinin yurt dışındaki borçlanabilme kabiliyeti ve isteğinin bir sonucu olmaktadır. Bu olanak, bir bakıma, ekonomik büyümenin de bir üst sınırını oluşturmaktadır.

Tablo I de özetlenen ve 1975-1983 yıllarını içeren ödemeler dengesi bilançosuna bakıldığında bazı eğilimler oldukça belirgindir: Bütün dönem boyunca cari işlemler dengesi açık vermektedir. Yine aynı dönem boyunca sermaye hareketleri dengesi bu cari açığı kapatacak ve hatta bu açığın biraz üzerinde fazla vermektedir. Genelde USD 1-1.5 milyar olan sermaye hareketleri fazlası Türkiye'nin IMF ile stand-by anlaşması yapıp IMF kotası aldığı ve IBRD'den sağlanan "uyum" kredilerinin geldiği yıllarda artmakta, aynı yıllarda cari işlemler dengesinin de daha fazla açık vermesine izin verilmektedir. Bu şekilde ekonomik büyümenin arttırılması olanaklı hale gelmektedir.

Bu tabloda dikkati çeken bir başka gelişmede bir kaç yıl hariç olmak üzere "net hata ve noksanlı kaleminin sürekli negatif vermesidir. Bu kalemin negatif olması, sisteme gelen dövizlerin bir şekilde sistem yoluyla başka alanlara kanallize edilemeyip sistemin dışına çıktığının göstergesidir. Bir başka deyişle, kamu otoritesi bu dönemde yalnızca oluşan cari işlemler açığının finansmanı için borçlanmamış, aynı zamanda sistem dışına çıkan dövizlerin de finansmanı için dış borçlanmaya gitmek durumunda kalmıştır.¹² Bu kalem aynı zamanda sistem dışında bir özel sektör sermaye hareketleri gibi de çalışmıştır. Örneğin, ekonomide yapısal reformların yapılıp ileriye dönük beklentilerin olumluya dönüştüğü yıllarda (1980 ve 1981 yılları) "net hata ve noksanlı kalemi pozitif olmuştur. Aynı şekilde, kamu sektörünün döviz tahsisı yoluyla özel sektörün dış ticaret bağlantılı döviz talebini karşılayamadığı yıllarda (1979 yılı) özel sektör kendi dış finansmanını kambiyo rejimine rağmen kendi bulmuş ve bu kalem yine pozitif olmuştur.

Bu rejimin makro ekonomik bakımdan ödemeler dengesine yansımaları sabit kur ve faiz altında ekonomik politikaların cari işlemler gelirleri yoluyla olmuş, dış borç bulabilme olanakları içinde cari işlem giderlerine izin verilerek ekonomik büyüme sürdürülmüştür. 1973 yılındaki Petrol Krizi sonucu ekonomideki göreceli fiyatların değişmesi gerekirken temel makro ekonomik fiyatların kamu otoritesinin kontrolünde değiştirilmemiş olması (ve dolayısıyla iç talebi uyaracak bir hiçimde kamu açıklarının artması) cari işlemler dengesini 1974 yılından sonra (Kıbrıs mİdahalesinin etkisiyle de) artarak hoşmuştur. Buna rağmen, 1977-1978 yıllarına kadar devlet dış piyasalardan bulduğu borç sayesinde cari işlemler açığını finanse ederek bir "dış horç krizi" ni erteleyebilmiştir. Bir başka deyişle, makro ekonomik politikalar sermaye hareketlerini içsel (endogenous) bir şekilde uyaramamış, bunun yerine, sermaye hareketleri makro ekonomik politikaların sonucunda oluşan cari işlemler dengesinin bir sonucu olmuştur.

¹⁰ Bu bölümdeki "tam kapalı kambiyo rejimi" olarak ayrımın temel dayanağı Türk Parasını Koruma Kanununa dayalı olarak çıkarılan 17 sayılı karar ile 24 Ocak 1980 yılında çıkarılan 28 Sayılı kararın kamu otoritesi ve kısıtlı bankacılık işlemleri yapabileen ticari bankacılık kesimi dışında yurtiçinde yerleşik kimseye döviz pozisyonu tutma izni vermemesinden gelmektedir.

¹¹ 28 sayılı karar ile bu alanda bazı değişiklikler yapıldıysa da öze ilişkin fazla bir şeyin değişmediğini, işlemlerin T.C. Merkez Bankası yoluyla sonuçlandırılması yerine ticari bankalar tarafından Merkez Bankası adına yapıldığını belirtmekte yarar görülmektedir.

¹² Sistem dışına çıkan dövizlerin nasıl çıktığı konusunda spekülasyon bazı fikirlerden başka bilgi bulma olanağı yoktur. Bu g(>rünmeyen kalemlerden elde edilen gelirlerin kamu otoritesinin bilgisinden kaçırılması ve ithalatta olduğundan yüksek fatura kesme (overinvoicing) bunlardan bazılarıdır.

3.2. Yan Açık Kambiyo Rejimi Dönemi: 1984-1989

Tablo II de özetlenen 1984-1989 yıllarını kapsayan yarı açık kambiyo rejiminde kamu dışındaki ekonomik aktörlerin döviz pozisyonu tutma yetkileri vardır.¹³ Ne iç faizlerde ne de kurların oluşmasında tam bir serbesti yoksa da, bu değişkenlerin hareketi az da olsa piyasa şartlarını yansıtacak bir biçimde olmaktadır. Yurt dışında yerleşiklerin mali tasarruflarını yurt içinde değerlendirme olanağı tanınmıştır ama yurt içinde yerleşiklerin mali tasarruflarını yurt dışında değerlendirebilme özgürlüğü tanınmamıştır. Tek taraflı olan bu sermaye hareketleri serbestisi hiçbir taraftan çalışmamış, bir anlamda, mali tasarrufların ülkeler arası akışkanlığı bu dönemde karşılıklı olarak sağlanamamıştır.

Buna karşılık, bu dönemde özel sektörün kendi adına yurt dışından borç alabilme olanağı geririlmiştir. Özel sektör, bu rejim altında, ihtiyacı olan kredileri yurt içinden sağlayabileceği gibi ekonomik karlılık durumuna göre yurt dışından da sağlayabilme özgürlüğüne kavuşmuştur. Bu durumun iki açıdan makro ekonomik sonuçları vardır: Birincisi, cari işlemler dengesini oluşturan ekonomideki oyuncular bu dengenin finansmanını da kendileri bulmak durumundadırlar. Cari işlemler açığı verildiyse, açık yine aynı oyuncular tarafından finanse edilecek; cari işlemler fazlası verildiyse, bu fazla yine aynı oyuncular tarafından en ekonomik (karlı) bir şekilde değerlendirilecektir. İkincisi, sermaye hareketleri, yalnızca cari işlemler dengesinin bir finansman kaynağı değil, ekonomik verilerin ışığında iç finansman olanaklarının yada iç mali piyasalardaki yatırım olanaklarının (azda olsa) hem ikamesi (fon talebi yaratanlar tarafından bir alternatifi) hemde tamamlayıcısı (fon arzı yaratanlar açısından) -substitute ve complementary -olmuştur. Ekonomik kurallara göre hareket eden bu piyasalarda elbetteki makro ekonomik verilerin bilgilendirme gücü artacak ve bu dengeler (cari açık yada fazla vermeden oluşan dengeler) cari ve beklenen makro ekonomik fiyatların bir fonksiyonu olacaktır. Bu açıdan, yarı açık kambiyo rejiminde, sermaye hareketleri artık cari dengenin bir fonksiyonu değil, kendi başına da bir dengesi olan bir piyasa haline gelmektedir.

Bu dönemin verilerine baktığımızda (Bkz. Tablo II), yine göze çarpan bazı özellikler görmekteyiz. Sermaye hareketleri dengesi, bu dönemde, makro ekonomik verilerin ışığında daha değişken bir hal almaktadır. Aynı şekilde, cari işlemler dengesi de daha fazla oynaklık (volatility) göstermektedir. 1986 ve 1987 yıllarında iç talebi arttırıcı makro ekonomik politikalar uygulanırken iç faizlerin arttırılmaması konusunda direnilmiş ve bu yıllardaki cari işlemler açıklarının sermaye hareketleri ile finansmanı güçleşmiş ve 1988 yılı başlarında (4 Şubat kararları) gerek iç faizlerin arttırılması zorunlu olmuş ve gerekse iç talebi daraltıcı politikaların uygulanması gündeme gelmiştir. İç piyasada talebi azaltıcı makro ekonomik politikalar uygulandığında ve iç faizler merkezi otorite tarafından görece olarak arttırıldığında (1988 ve 1989 yılları) cari işlemler dengesi fazla verirken sermaye hareketleri dengesi de fazla verebilmektedir (1989 yılı). Diğer yıllara da baktığımızda, aslında, sermaye hareketleri dengesinin boyutu ile cari işlemler dengesinin boyutu hakkında bire bir ilişki kurabilmek mümkün olmamaktadır. Örneğin, 1985 yılında cari dengedeki açık USD 1 milyarken 1986 yılında USD 1.5 milyara çıkmış, fakat sermaye hareketleri dengesi USD 1.3 milyardan USD 2 milyara çıkmıştır.

"Net hata ve noksanlı kalemi de bu dönemde özel sermaye hareketleri gibi, fakat daha büyük boyutlarda çalışmıştır. Dönemin bir bölümünde eksi olurken bir diğer bölümünde artı olmuş, dönemin tümüne toplu olarak baktığımızda "net hata ve noksanlı kalemi USD 500 milyon fazla vermiştir.

Dönemin tümünde toplam dış borçlar içinde özel sektörün dış borçlarının payı ortalama yüzde 16 civarında olmuştur. Özel sektörün dış borçlanmaya 1984 yılında başladığı düşünülürse, bir yerde, ekonomik verilerin ışığında özel sektörün portföy tercihlerinin hızı da daha iyi anlaşılmış olacaktır.

13 1983 yılı sonunda çıkarılan 30 sayılı kararın kambiyo rejimine getirdiği en önemli değişiklik kamu otoritesi dışındaki yurtiçindeki yerleşiklerin döviz pozisyonu tutabilmesidir. Getirilen diğer değişiklikler bu çalışmadaki sonuçları fazla etkileyen değişiklikler değildir.

3.3. Tam Açık Kambiyo Rejimi Dönemi: 1990 ve sonrası

Bu rejim altında yalnızca yurt içi yerleşiklerin portföylerinin yükümlülük kısmındaki tercihleri sermaye hareketleri dengesini belirlemektedir. Bunun yanında, yurt içi yerleşiklerin portföylerinin varlıklar kısmı ile yurt dışı yerleşiklerin portföylerinin hem varlık hem de yükümlülük kısımları konusundaki davranışları sermaye hareketleri dengesinin önemli etkenleri olmaktadır.¹⁴

Tabo III de özetlenen 1990-1993 yıllarını kapsayan ödemeler dengesi bilançosu özetinde de görüleceği gibi, bu dönemde de cari işlemler dengesi uygulanan iç talebe yönelik makro ekonomik politikalar ve Körfez Krizi'nin yarattığı yan etkiler sonucunda oldukça fazla bir oynaklık göstermektedir. Cari işlemler dengesi 1990 yılında USD 2.5 milyarın üzerinde açık verirken, 1991 yılında USD 258 milyon fazla vermiş, 1992 yılında USD 900 milyondan fazla olan cari işlemler açığı 1993 yılında USD 6.4 milyara ulaşmıştır. Bunun yanında, sermaye hareketleri dengesi cari işlemler dengesinden boyut olarak neredeyse tamamen bağımsız fakat ters yönde gidecek bir şekilde 1990 yılında USD 4.6 milyar fazla verirken, 1991 yılında USD 650 milyon kadar açık vermiş,¹⁵ 1992 yılında USD 5.7 milyardan büyük fazla verirken (cari işlemler açığının 5 mislisinden fazla), 1993 yılında USD 12 milyara yakın fazla (cari işlemler açığının iki katı kadar) vermiştir (Bkz. Grafik 1).

Sermaye hareketleri dengesindeki bu derecedeki oynaklık Türkiye'de bu dönem boyunca uygulanan makro ekonomik politikalarındaki oynaklıklardan kaynaklanırken, aynı zamanda, dengenin mutlak boyutlu (sermaye hareketlerinin büyüklüğü) gerek yurt içi sermaye piyasalarının yurt dışı sermaye piyasaları ile olan entegrasyonunun bir sonucu, gerekse yine bu dönem içinde Türkiye'nin ülke olarak dış kredi itibarının bir göstergesidir. Yurt içindeki sermaye piyasaları yurt dışındakilerle entegre oldukça bu piyasaları yönlendiren makro ekonomik değişkenler de o derece önemli olmaktadır. Bu değişkenlerden en önemlilerin başında ülkenin geneldeki yurt dışındaki kredi itibarı olmasının yanında makro ekonomik değişkenlerdeki ileriye dönük beklentiler ve iç paranın dış paraya göre olan görece faiz paritesidir. Bu değişkenlerdeki olumlu yada olumsuz yöndeki oynamalar zaten çok çabuk dengeye gelebilen sermaye piyasalarında ödemeler dengesi açısından çok hızlı ve büyük boyutta sermaye hareketlerine neden olabilecektir.¹⁶

Bu dönem boyunca iç talebi kısıtıcı makro ekonomik politikalar uygulamaya koymadan yalnızca iç faizleri indirme çabaları sermaye hareketlerindeki olumsuzluklar nedeniyle daima başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bir anlamda, piyasalar Hükümetlerin bu konudaki alt yapısı olmayan siyasi isteklerini geri çevirmişlerdir (Bkz. dipnot 9). 1990 yılının başlarında iç faizleri düşürmek için Hükümet'in gösterdiği ısrar, sermaye hareketlerini olumsuz etkilemiş, döviz kurları ve uluslararası rezervler üzerinde olumsuz ve gereksiz baskılar yaratmıştır. Hükümet bu ısrarından vaz geçmiş nominal faizler eskisinden de daha yüksek oranlarda dengeye gelmiştir (Körfez Krizinin getirdiği fiyat artışları dolayısıyla bu dönemde yinede reel faiz düşüşü yaşanmıştır). Aynı şekilde, 1992 yılı başlarında yine Hükümet'in iç faizlerin düşürülmesi konusundaki ısrarı aynı tip baskıları oluşturmuş ve bu politikadan yine geri dönmüştür. Bu kez, gerek nominal gerekse reel faizler eskisinden de daha yüksek seviyelerde dengeye gelebilmiştir (Bkz. Grafik II). Aynı konuda, aynı Hükümetin 1993 sonu ve 1994 yılı başlarındaki faiz düşürme ısrarlarının olumsuz sonuçları ise, gelecek bölümde inceleneceği gibi, çok daha ağır ve etkileri uzun süreli ve kalıcı olmuştur.

Bu açılarından Türkiye'nin sermaye hareketlerini dikkatle izlemesi gerektiği konusunda bazı ip uçları da vermek olanağı vardır. Bu bölümde yarı açık kambiyo rejimi altında söz ettiğimiz, dönemin başlarındaki ortalama özel sektörün dış borç içindeki payı yüzde 16 civarındayken, tam açık kambiyo rejimi altında özel sektörün toplam dış borçlar içindeki payı 1993 yılında yüzde 35 i geçmiştir. Bu oranın hızla yükselmesi, artık sermaye hareketlerinin asıl aktörünün kamu otoritesi olmayıp özel sektör olduğu anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda genelde ödemeler dengesi, özel olarak ta sermaye hareketlerinde, makro ekonomik değişkenlerin rolünün artması doğaldır.

14 1989 yılı sonlarında çıkarılan 32 Sayılı kararın getirdiği en büyük yenilik de sermaye hareketlerinin tamamen serbestleştirilmesi olmuştur. OECD ülkeleri içinde sermaye hareketlerinde en az kısıtlı olan yedi ülke arasında Türkiye de vardır.

15 1991 yılının ödemeler dengesi bilançosunu irdelerken, o yıl ki Körfez krizinin ödemeler dengesi üzerindeki dışsal (exogenous) etkilerini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. 1991 yılının ikinci yarısında yurtdışındaki sermaye piyasaları yurtiçi yerleşiklere tamamen kapanmış, buna karşılık Körfez Krizi Yardımı çerçevesinde Türkiye USD 2 milyarın üzerinde bir hibe almıştır. (cari işlemler geliri olarak).

16 Açık kambiyo rejimlerinin geiriliği en önemli özellik, elbette, ekonominin beklenmeyen dışsal ya da içsel şoklara karşı esnekliğinin olmasıdır. Bu esneklik sayesinde ki, Körfez Krizi gibi oldukça büyük boyuttaki dışsal bir şok oldukça yumuşak bir şekilde atlatılabilmektedir. Bu esnekliği daha sonraki dönemlerde özellikle son bir yıldır gözlediğimiz gelişmelerde daha da iyi gözleyebileceğimize inanıyoruz.

4. EKONOMİK İSTIKRAR, KAMBIYO REJİMİ, VE ÖDEMELER DENGESİ

Açık kambiyo regimlerinin en önemli özelliklerinden biri kurların belirlenmesinde alım gücü teorisi (purchasing power parity) diye adlandırılan ve iki ülkedeki enflasyon farkı kadar kur değişmesi olarak özetleyebileceğimiz kuramın, kısa dönem analizlerinde, geçersiz oluşudur. Bu kambiyo rejimi altında, kurlar sermaye hareketlerinin bir sonucu oluşmakta ve bu süreç içinde kısa dönemde geçmiş enflasyonun hiç bir etkisi de olamayabilecektir. Kurların dengeye gelişinde önemli olan, iç para ile dış paranın görelî getirileridir. Bu konuda yapılan çeşitli çalışmalar da bu yönde sonuçlar vermiştir. Amerika ve Avrupa devletlerinin paraları arasındaki paritelerin kısa dönem içinde değişimleri 1973'den sonra yukarıda söz ettiğimiz alım gücü teorisinin öngörülerini doğrulamamıştır. 1989 dan sonra Türkiye'de de durum bundan farklı değildir. Bu konuda ülkemizde fazla bir çalışma yapılmadıysa da, temel olarak şu gözlemi yapma olanağı olduğu kanaatindeyiz: 1989 dan sonra ülkemizdeki kur değişimleri ekonomideki temel enflasyondan çok TL faizleri ile ileriye dönük kur beklentilerinin bir fonksiyonu olmuştur.¹⁷

İlişikteki Grafik II'den de açıkça görüldüğü gibi, TL faizlerinin arttığı dönemlerde kısa vadeli sermaye hareketlerinde küçümsenmeyecek fazlalar verilmiş ve bu kısa vadeli sermaye girişleri kurlar üzerinde (tersine) baskı oluşturarak, TL nin değer kaybının enflasyonun altında oluşmasına neden olmuştur. Bu dönemde, döviz piyasalarına Merkez Bankası'nın oldukça yoğun müdahalelerini de gözlemekteyiz. Bu müdahalelerin hemen hepsi de TL nin dış paralar karşısındaki değer kaybını azaltıcı yönde olmuştur. Bu dış görünüşten çıkan sonuç ta her zaman Merkez Bankası'nın suni olarak TL nin değerini yüksek tutması olmuştur. Gerçekte, Merkez Bankası'nın döviz piyasalarına müdahalelerini gerekli kılan, bu kurumun TL yi değerli yapmak gibi bir hedefi olmasından değil, 1989 dan beri TL faizlerinin çeşitli siyasi müdahaleler sonucunda çok fazla inişli çıkışlı olmasındandır. TL faizlerinin oynaklığı (yine Grafik II de görüldüğü gibi) kısa vadeli sermaye hareketlerinde bir oynaklığa neden olmuş ve sermaye hareketlerindeki bu oynaklık kurlar üzerinde çeşitli yönde baskılar oluşturmuştur. Merkez Bankası'nın bu dönemdeki hedefi, TL faizlerindeki oynaklığın neden olduğu sermaye hareketlerindeki oynaklığın kurlar üzerinde de paralel bir oynaklık getirmesini önlemektir (sterilize etmektir). Merkez Bankası TL nin değerini piyasadaki gerçeklerin (fundamentals) tersine değerli tutmak isteseydi, bunu ancak döviz rezervlerini azaltarak yapabildi. Grafik III den açıkça görüldüğü gibi, bu dönemlerde, TL nin reel değerinin arttığı dönemlerde, Merkez Bankası'nın döviz rezervleri de artmıştır. Bir başka deyişle, Merkez Bankası döviz kurlarında istikrar yerine TL nin reel değerinin artmaması gibi bir hedefi olsaydı, daha fazla rezerv biriktirip daha fazla TL likiditesi yaratmak gibi bir politikanın içine girmiş olacaktı.

İleriye dönük olarak ta Türkiye'nin bazı makro ekonomik politikalarının şekillenmesine ışık tutacağını düşündüğümüz bazı özellikleri de burada gözlemenin yararlı olacağını düşünmekteyiz. Tablo LV, 1992 ve 1993 yılına ait ödemeler dengesi bilançosu nu özetlemektedir. 15 Bu tablodaki sermaye hareketlerinin gelirleri yada giderlerinin boyutu oldukça ilgi çekicidir. Örneğin, 1992 yılında toplam ödemeler dengesi gelirlerinin yüzde 81 i sermaye hareketleri geliridir. Bu rakam 1993 de yüzde 86 dır. Yine 1992 ve 1993 yıllarında sermaye hareketleri gelirlerinin yüzde 91 i kısa vadeli sermaye girişleridir. Açık kambiyo rejimi altında yurt dışındaki sermaye piyasaları ile bütünleşen yurt içi sermaye piyasalarında iç faizler doğal olarak sermaye hareketlerinin yönünü büyük ölçüde etkileyecektir. Sermaye giriş ve çıkışlarının bu boyutlarda olması da gayet doğaldır. Fakat bu, yine doğal olarak, bu boyuttaki akımların bir kesintiye uğratılmadan devamını gerektirmektedir. Örneğin, USD 15 milyar olan yıllık ihracatınızı yüzde 50 arttırmak ve USD 23 milyara (USD 7.5-8 milyar artış) çıkarmak için uygulayacağınız makro ekonomik önlemler bütünü sermaye hareketlerindeki giriş yada çıkışı yüzde 10 olumsuz etkilese, sermaye hareketlerinden kayıp USD 20 milyar dolaylarında olacaktır. Sermaye hareketlerindeki dengenin hemen (instantaneous) bir şekilde oluşacağını ve ihracattaki hedeflenen artışın belli bir süre sonra gerçekleşeceğini düşünürsek, sermaye hareketlerinin sürekliliği ile çatışan bir makro ekonomik politikalar bütünü'nün maliyeti daha iyi anlaşılacaktır.

17 Çeşitli çevreler 1989 sonrası kur gelişmelerini çok yanlış olarak Merkez Bankası'nın suni olarak yarattığını, enflasyon kadar kur değişmesi olmaması gerekirken kurların kasıtlı olarak (ve hatalı olarak) enflasyonun altında belirlendiği gibi iddialar ileri sürmüşlerdir. Bu çevreler, kurların dengeye gelmesinde sermaye hareketlerinin kısa dönemde oynadığı çok önemli rolü göz ardı etmişler ve kapalı kambiyo rejimlerinde görülmüş olası sonuçların 1989 sonrası Türk ekonomisinde de görünmesi gerektiği gibi son derece yanlış bir saplantı içine girmişlerdir.

18 Bu tablonun Tablo III den farkı biraz daha ayrıntılı olmasıdır. Bu tabloda sermaye hareketleri bütünü bazda verilmekte, Tablo I, II ve III'de sermaye hareketlerinin orta-uzun vadeli sermaye hareketleri dışındaki kalemleri 1992'den önce bankalardan veriler aynı bazda toplanmadığından net bazda verilmektedir.

Son bir yıldır Türk ekonomisinde gözlediğimiz olumsuzlukların temelinde de sermaye hareketlerinin sürekliliğini göz ardı eden makro ekonomik politikaların uygulamaya konulmasının var olduğu görüşünü taşımaktayız. İç talebin canlı tutulup ekonomik büyümeyi maksimize etmeye çalışan bir görüş içinde TL faizlerinin düşürülmesi konusunda gösterilen ısrarlı tavır, TL nin yabancı paralar karşısındaki görelî getiri paritesini TL nin aleyhine çevirmiş ve kısa vadeli sermaye hareketleri girişinde bir aksamaya, aynı zamanda kısa vadeli sermaye hareketleri çıkışında bir hızlanmaya neden olmuştur. Bunun da ötesinde, ileriye dönük görelî fiyat bekleyişlerinde neden olunan bu kalıcı olumsuz değişimler, zaten yüksek oranda seyreden enflasyon altında yurt içi yerleşiklerin portföy tercihlerini TL bazındaki mali araçlardan döviz bazındaki mali araçlara doğru değiştirmiştir. Sermaye hareketlerindeki bu gelişme (gerek yurt içi ve yurt dışı yerleşikler arasında gerekse yurt içinde yerleşiklerin portföylerinin yeniden belirlenmesi) anında döviz kurlarına yansımış ve bu denge merkezi otorite tarafından hafife alınmıştır. 19 Kurlardaki hızlı artış resmi döviz rezervlerinin de seviyesini görünen dengenin değiştirilebilmesi yönünde yetersizliği piyasalar tarafından algılandıktan sonra TL nin değer kaybı süreci hızlanmıştır. Bu olgu, TL nin görelî getiri paritesini daha da olumsuzlaştırmışken ülke olarak ta kredi itibarımızı yitirdik. Bu aşamadan sonra sermaye hareketlerinin dengesinin önemi daha da belirgin bir şekilde ortaya çıkmaya başladı. Yurt dışı sermaye piyasalarının büyük ölçüde Türkiye'ye kapanmış olması, ülkeyi kapalı kambiyo rejiminde görülen ekonomik ilişkiler çerçevesine soktu. Başka bir deyişle, sermaye hareketleri fiyatlarla belirlenen bir denge olmaktan çıktı, Türkiye dışsal (exogenous) olarak belirlenen olabilecek (feasible) sermaye hareketleri dengesinin gerektirdiği cari işlemler dengesi oluşması sürecine girdi. Dış kredi itibarını yitirmiş Türkiye'de cari işlemler açığının kapanması ve hatta önemli boyutlarda fazla vermesi (sermaye hareketlerinde fazla sağlayamadığından, tam aksine sermaye çıkışlarını finanse etmek zorunda olduğundan) için ekonomik küçülme sürecine girmesi gerekiyordu ve bu sürece hızla girdi.

Son bir yıldır gözlediğimiz olgular istikrar içinde büyümenin ödemeler dengesi açısından sermaye hareketlerinin önemini çok iyi vurgulamıştır. Kapalı kambiyo rejimlerindeki makro ekonomik politika seçeneklerinin bir çoğunun açık kambiyo rejimlerinde olmamasının, var gibi kabul edilerek sistemin mantığının dışındaki uygulamalar içine girmenin piyasalar tarafından nasıl püskürtülebileceğinin en canlı örneği son bir yıldır görülen gelişmeler olmuştur.

4.1. Ekonomik İstikrar için Kambiyo Rejimi Seçimi ²⁰

Ekonomik istikrarın sağlanmasında ve sürdürülmesinde nasıl bir kambiyo rejimi toplumsal açıdan daha faydalıdır ya da nasıl bir kambiyo rejimi bu amaçların sağlanmasında kolaylık sağlar? Konuyu kısa tutmak açısından analize tersten başlamakta yarar olduğunu düşünüyoruz. Kapalı bir kambiyo rejimi ekonomik istikrarı sağlamak ve sürdürmekte yarar sağlar mı? Bu konulara satır başları ile değinilecektir.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde örnekleriyle söz edildiği gibi kontrolcü ekonomik idareler ya fiyatı kontrol edebilirler ya da miktarı. Hem fiyatı hem de miktarı kontrol edebilmek olanağı tabii ekonomik kanunlar nedeniyle yoktur. Sermaye hareketlerinin kapalılığı bu anlamda, kambiyo rejiminin kapalılığı anlamında, ülkeler arası sermaye hareketlerinin devlet kontrolüne girmesi demek olduğundan, kontrol miktarda olmakta ve fiyat piyasalarda oluşmaktadır. Bir başka deyişle, örnek olarak yüksek büyüme süreçlerinde ya da kamu kesiminin borçlanma ihtiyacının arttığı dönemlerde, yurt dışından sermaye girişi gerektirecek makro ekonomik dengeler iç faizler ne olursa olsun oluşamayacak ve gerekli denge sermaye hareketlerinin serbest olduğu duruma göre daha yüksek iç faiz oranlarında oluşabilecektir. İç talebin artması süreci, bir başka anlamda, başlamadan bitecektir.

"Kapalı kambiyo rejiminde iç faiz oranları ile gelişî güzeloynama olanakları var mıdır?" sorusunun cevabı evet olursa, sanırız, kapalı kambiyo rejiminin olumlu bir yönünü yakalamış olacağız. Kapalı kambiyo rejimlerinde iç faiz oranlarında bir düşüş herhangi bir sermaye hareketine yol açmayacaksa da, iç talebi uyarıcı etki yapacak, II. Bölümde söz edildiği gibi, ithalatı arttırıcı ve ihracatı cazip kılmayan bir denge oluşturacaktır

¹⁹ Burada, bu dengenin hafife alınmasının en büyük nedeni geçmişte zaten TL'nin suni olarak değerli tutulduğu konusundaki yanlış teşhisin de önemi olduğu düşüncesindeyiz.

²⁰ Bu çalışmanın önceki aşamalarında böyle bir bölüm yokken, ülkemizin şu sıralarda içinden geçtiği ekonomik sorunlara çözüm üretme aşamasında sık sık gündeme gelen "acaba 32 Sayılı Karar mı bizi bu istikrarsızlıklara yöneltti" sorusuna bir anlamda ışık tutmak ve ileriye dönük bir tartışma başlatmak amaçlarıyla Hasan ERSEL tarafından bu bölümün içeriği önerildi. Sayın ERSEL'in bu bölümün içeriği konusunda hiçbir sorumluluğu olmasa da, bu konuların Türkiye'de halen tartışılma ihtiyacı içinde bulunulması bu konularda senelerdir düşünen bir insan olarak beni üzdüğünü söylemeden geçemeyeceğim.

Dış ticaret açığını finanse edebilecek bir karşılık sermaye hareketi oluşmadığından finansman ya rezerv azalmasıyla sağlanacak ya da merkezi otoritenin borçlanması gerekecektir. Bu ikisi de yapılmadığında döviz krizi yaşanacaktır. Burada sermaye hareketlerinin kısıtlı olmasının politika oluşturanlar için tek yararı, açık kambiyo rejimine göre, yanlış ekonomik politikaların olumsuzluklarının belli bir gecikmeyle kendini gösteriyor olmasıdır. Bu durumda piyasalar tepkilerini mali piyasalar yoluyla göstereceklerine mal piyasaları yoluyla göstermektedir. Kapalı kambiyo rejimi sermaye hareketlerinin hataları örtme ve yanlışları düzeltme için zaman kazandırma özelliğinden yoksun olduğu için hatalar zararlar ortaya çıktıktan sonra anlaşılmaktadır.

Açık kambiyo rejiminin olumsuzluklarını savunanların ileriye sürdükleri, en önemli unsur gibi izlenim veren buna karşılık bilimsellikle ilgisi olmayan, olgu "sıcak para" olgusudur. "Sıcak para"nın ekonomik politikalar üzerinde bir tehdit unsuru olduğunu savunanlar, aslında, ekonomideki tüm TL varlıklarının (bankaların TL yükümlülüklerinin) "sıcak para" olduğu gerçeğini görmezlikten gelmektedirler. Bu olgunun kambiyo rejimi ile de bir ilgisi olmayıp para ikamesinin bir sonucudur. Kambiyo rejimi ne olursa olsun (açık ya da kapalı) iç paranın dış paraya dönebilme kabiliyeti (denetlenebilen piyasalar yoluyla ya da yer altında) vardır. Türkiye'nin 1980 öncesi deneyimleri gerçekte bu olguya iyi örnekler sunmaktadır.

4.2. İstikrar Politikalarında Bekleyişlerin Önemi

Mal ve hizmetler ile mali piyasaların gelişmesi ve derinleşmesi bu piyasalardaki aktörlerin de ileriye dönük beklentilerinin, bu aktörlerin aldıkları kararlar sonucunda oluşan ekonomik dengelerin oluşmasındaki önemini arttırmaktadır. Ekonomik politikalara piyasaların gösterebileceği olası tepkilere, bu anlamda, bundan önceki bölümlerde yer verildi. Burada tartışmak istediğimiz beklentilerin oluşturduğu dengelerde ekonomik istikrara giden yolun hangi kambiyo rejiminde daha kısa olabileceğidir.

Türkiye'nin açık kambiyo rejimi ile son beş yıldır deneyimi, aslında, açık kambiyo rejiminin siyasi iradenin kontrol etmek istediği ekonomik büyüklükler açısından fazla uygun (compatible) bir rejim olmadığını göstermiştir. Buna karşılık, açık kambiyo rejimi sayesinde siyasi irade yaptığı ekonomi politikası yanlışlarını örtebilmiş (gizleyebilmiş), ileriye dönük istikrar için, kullanınsa bile, zaman kazanabilmiştir.

İçinde bulunduğumuz durumda, istikrara giden yolda yine zaman kazanmak zorunluluğu~ ekonomik istikrarın, bir anlamda, finansmanı gerekmektedir. Bunu da en iyi sağlayacak olan, belli şartlar sağlandığı takdirde, yine açık kambiyo rejimidir. En önemli şart ise, uygulanacak istikrar programına piyasaların inanması ve güven duyması olacaktır. Bu güven ve inancın getireceği, piyasaların isteyeceği istikrarsız ortamın yarattığı "risk primi"nin en aza indirilmesidir. Bir başka deyişle, piyasanın aktörlerinin beklentilerinin olumlu yönde (istikrara yönelik olarak) istikrar sağlanabileceğine güven oluşturularak değiştirilmesi sorunu vardır. Bu sorun, kambiyo rejiminin sorunu değil, herhangi bir rejimde herhangi bir istikrar programının evrensel sorunudur.

Kambiyo rejimi değiştirildiği takdirde, ihtiyaç olan güven daha kazanılmadan kaybedilmiş olacaktır. Genelde, bu çeşit değişikliklerin piyasalar üzerine sonuçları, yasaklayıcı olduğundan, değişen rejim altında yapılamayacak olan pozisyonlamaların hemen yapılması olarak kendini gösterecektir. İstikrar sağlamak için yola çıkıldıysa da, kısıtlamalar nedeniyle, daha büyük bir istikrarsızlıkla karşılaşılabilir. Bu nedenlerle, aslında, ülkemizin şimdi içinde bulunduğumuz kambiyo rejimi dışında bir rejim altında istikrar politikaları üretmek gibi bir alternatifi yoktur. Düşünülmeli gereken nasıl bir kambiyo rejimi değil, bu kambiyo rejimi altında, nasıl bir ekonomi politikası olmalıdır.

5. SONUÇ

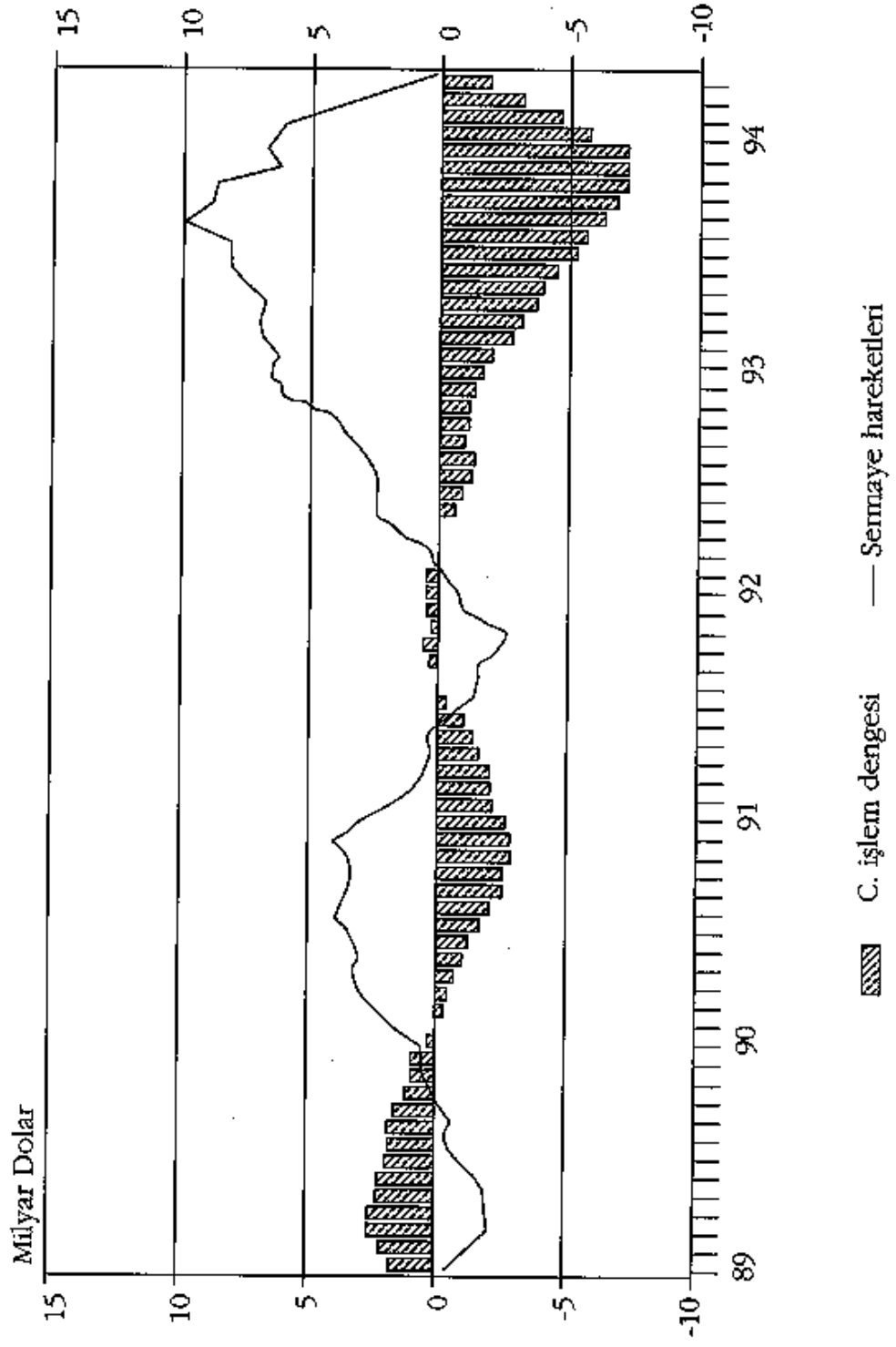
Bu çalışmada kambiyo rejiminin özelliklerine göre makro ekonomik politikaların işleyiş mekanizmaları irdelenmiş, farklı kambiyo rejimlerinde farklı makro ekonomik büyüklüklerin önemi üzerinde durulmuştur. Kuramsal bir bölümden sonra Türkiye'nin son yirmi yıla yakın deneyimleri kuramsal açıdan değerlendirilmiştir. Özellikle geçtiğimiz bir yılda gözlediğimiz bazı gelişmeler bu çerçeveden değerlendirilmiştir.

İstikrar içinde bir büyüme açık bir kambiyo rejimi altında gerçekleştirilmek iseniyorsa, bu çalışmada vurgulanan bazı konuları yeniden gözden geçirmekte yarar vardır:

1. Açık kambiyo rejimlerinde kamu otoritesinin bağımsız bir faiz politikası olamaz,
2. İç talehi uyarıcı makro ekonomik politikalar, açık kambiyo rejimi altında, kısa dönemde iç faizleri arttırıcı, cari işlemler açığını (fazlasını) arttırıcı (azaltıcı), ve

GRAFİKLER

Grafik 1: Cari İşlemler Dengesi ve Sermaye Hareketleri



kısa vadeli sermaye hareketlerini özendirici olacaktır.

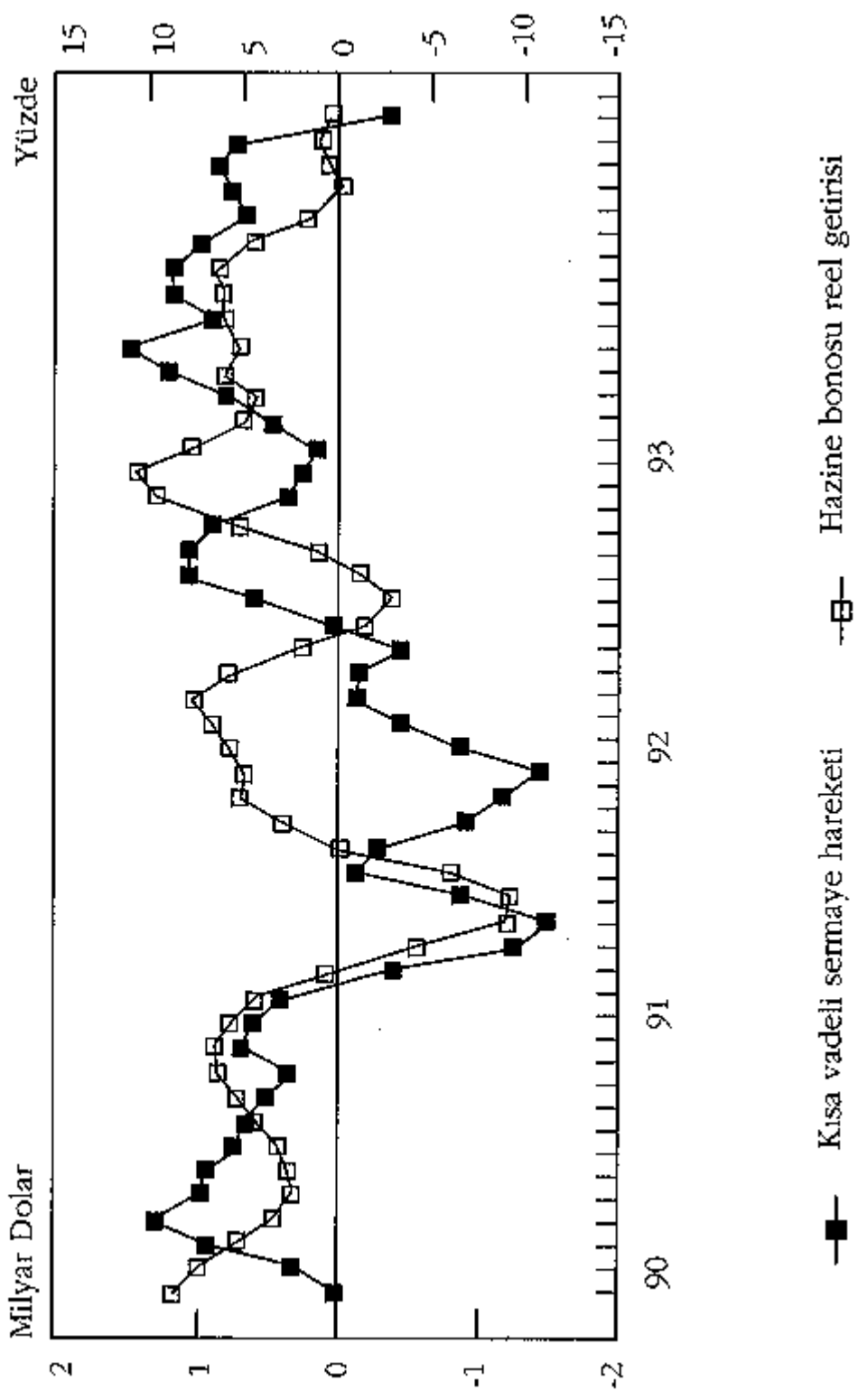
3. Açık kambiyo rejimi altında, bağımsız bir kur politikası olamaz ve kurlar ihracatı teşvik edici bir politika değişkeni olamazlar.

4. İstikrar içinde bir ödemeler dengesi gelişmesi için iç mali piyasalarda da istikrar bir zorunluluktur.

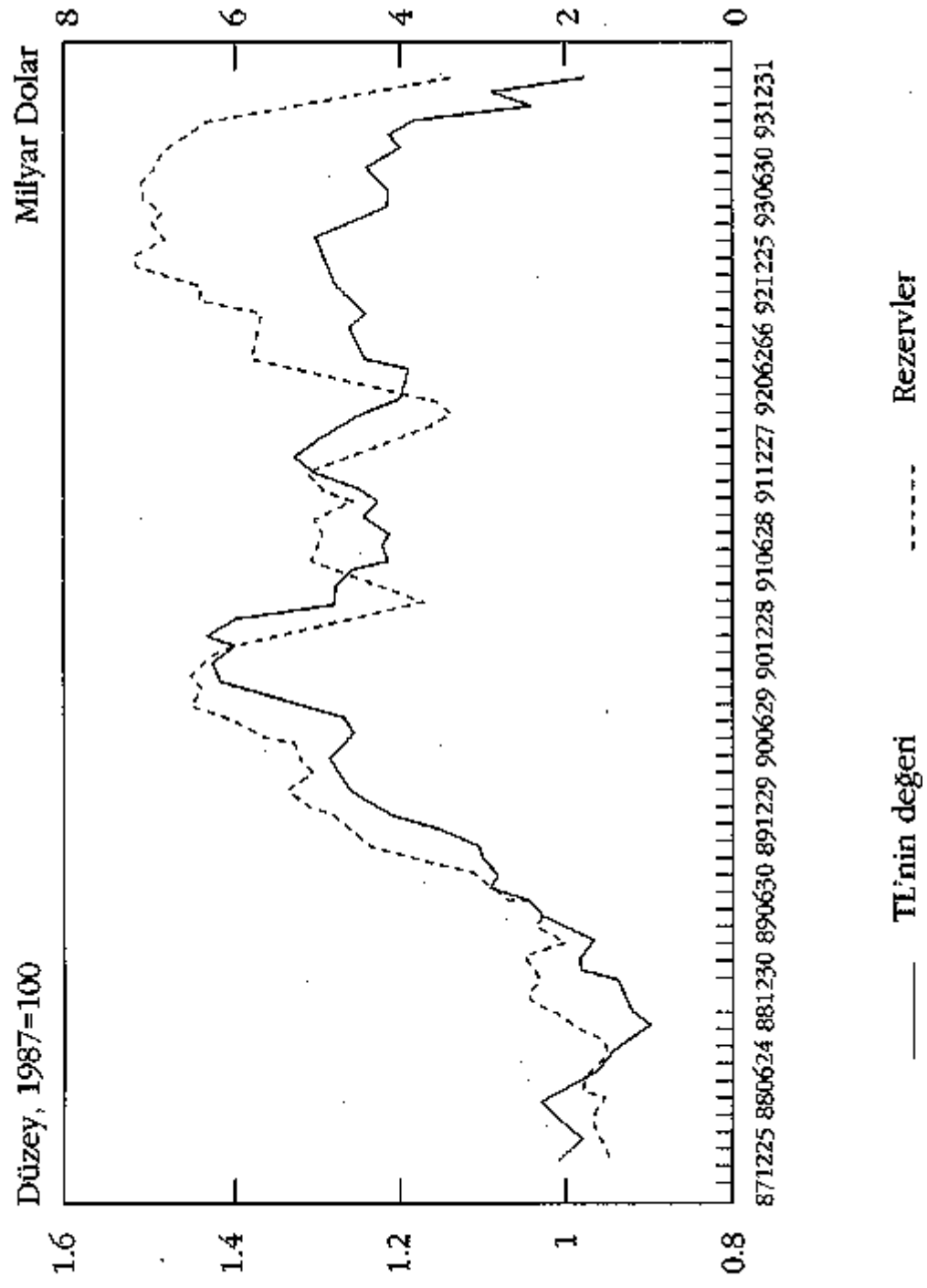
5. Ekonomide siyasi yada teknik nedenlerle ortaya çıkabilecek caydırıcı yada özendirici politika uygulamaları kamu kesiminin harcama yada vergilendirme kararlarından başka bir mekanizma ile olamaz.

Bu prensipler altında oluşturulan makro ekonomik politikaların ekonomik istikrarı yaratıcı ve kollayıcı olacağı oldukça açıktır. Bunun dışındaki makro ekonomik politika arayışları, kambiyo rejimi açık ekonomilerde piyasaların göstereceği olumsuz tepkiler nedeniyle ya istenilen hedeflerle ters düşecek yada bu politikaları uygulatmayacak yeni ekonomik dengelerin oluşmasına neden olacaktır. Sanırsanız son bir yıldır Türkiye'nin deneyimi bunu gayet açık bir şekilde kanıtlamıştır.

Grafik 2: Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri ve Reel Faizler



Grafik 3: Rezervler ve TL'nin Değeri



TABLÖLER - Tablo 1: Ödemeler Dengesi

Milyon USD	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Toplam Ödemeler Dengesi Giderleri	5038	6984	6889	6567	9595	9553	11067	13348	13190
A. Cari İşlem Giderleri	3467	3675	3416	3937	4798	5856	8577	10205	9726
İhracat Fob	1401	1960	1753	2288	2261	2910	4703	5890	5905
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	617	581	540	533	708	762	1316	2038	2041
Turizm	201	181	205	234	281	326	380	573	420
Faiz Giderleri	0	0	0	0	0	0	0	110	81
Diğer	416	400	335	299	427	436	936	1555	1540
Karşılıksız Transfer Girişleri (Özel)	1410	1118	1084	1103	1818	2166	2559	2189	1569
Göçmen Transferleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0
İşçi Giderleri	1312	982	982	983	1694	2071	2490	2140	1513
Diğer	98	136	102	120	124	95	69	49	56
Karşılıksız Transferler (Resmî): Net	39	16	39	13	11	18	-1	41	170
İşçi Giderleri	0	0	0	0	0	0	0	47	41
Diğer	39	16	39	13	11	18	-1	41	170
B. Sermaye Giderleri	1571	3309	3473	2630	4797	3697	2490	3143	3464
Doğrudan Yatırımlar (Net)	114	10	27	34	75	18	95	55	46
Portföy Yatırımları	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uzun Vadeli Sermaye Girişleri	382	1726	864	908	3719	2284	1972	1790	1817
Dresdner (Net)	0	0	0	0	0	0	0	0	358
Kısa vadeli Sermaye Girişleri	40	73	819	419	0	22	108	456	6321
Ödemeler Dengesi Finansmanı	1035	1500	1763	1269	1003	1573	315	902	622
Toplam Ödemeler Dengesi Giderleri	-5324	-6381	-6770	-5698	-10289	-11001	-12149	-12937	-13890
A. Cari İşlem Giderleri	-5115	-5704	-6556	-5202	-6211	-9264	-10513	-11157	-11649
İhracat Fob	-4502	-4872	-5506	-4369	-4815	-7513	-8567	-8518	-8895
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	-601	-818	-1034	-816	-1577	-1738	-1946	-2639	-2734
Turizm	-143	-194	-253	-71	-83	-104	-103	-149	-128
Faiz Giderleri	-124	-217	-320	-489	-1010	-1138	-1443	-1565	-1511
Diğer	-334	-407	-461	-256	-284	-469	-400	-925	-1095
Karşılıksız Transfer Çıkışları (Özel)	-12	-14	-16	-17	-19	-13	0	0	-20
B. Sermaye Giderleri	-209	-677	-214	-496	-4078	-1737	-1636	-1780	-2241
Uzun Vadeli	-209	-677	-214	-496	-3187	-1628	-1289	-1603	-2136
Kısa Vadeli	0	0	0	0	-891	-109	-347	-177	-105
Geliş-Gider Dengesi	-286	603	119	869	-694	-1448	-1082	411	-700
Dış Ticaret Dengesi	-3101	-2912	-3753	-2081	-2554	-4603	-3864	-2628	-2990
Toplam Mal ve Hizmet Dengesi	-3085	-3149	-4247	-2304	-3223	-5379	-4494	-3229	-3683
Cari İşlemler Dengesi	-1648	-2029	-3140	-1265	-1413	-3408	-1936	-952	1923
Sermaye Hareketleri Dengesi	1362	2632	3259	2134	719	1960	854	1363	1223
Banka Rezervleri	0	0	149	-17	-109	85	360	-181	282
Karşılık Kalemleri	-40	30	-1	-4	40	19	68	13	161
Net Hata ve Noksan	-351	-830	-634	-874	651	1434	649	-75	409
Genel Denge	-677	197	-367	-26	-112	90	-5	168	152
Rezerv Hareketleri	677	197	367	26	112	-90	5	-168	-152
İMF	300	158	39	213	10	423	268	133	77
Resmî Rezervler	577	39	328	-187	102	-513	-263	-301	-229

Tablo 2: Ödemeler Dengesi

Milyon USD	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toplam Ödemeler Dengesi Gelirleri	16582	17243	17470	22452	25473	28521
A. Cari İşlem Gelirleri	11853	13421	12860	16929	20133	22472
İhracat Fob	7389	8255	7583	10322	11929	11780
Diğer mal ve Hizmet Gelirleri	2366	3162	3338	4195	6026	7098
Turizm	548	1094	950	1476	2355	2557
Faiz Gelirleri	146	298	341	382	374	684
Diğer	1672	1770	2047	2337	3297	3857
Karşılıksız Transfer Girişleri (Özel)	1901	1782	1718	2088	1846	3171
Göçmen Transferleri	0	0	0	0	0	23
İşçi Gelirleri	1807	1714	1634	2021	1776	3040
Diğer	94	68	84	67	70	108
Karşılıksız Transferler (Resmi): Net	197	222	221	324	332	423
İşçi Gelirleri	74	60	62	81	89	98
Diğer	123	162	159	243	243	325
B. Sermaye Gelirleri	4729	3822	4610	5523	5340	6049
Doğrudan Yatırımlar (Net)	113	99	125	106	354	663
Portföy Yatırımları	0	0	146	282	1178	1586
Uzun Vadeli Sermaye Girişleri	1951	1509	2552	3385	3124	2620
Dresdner (Net)	568	186	662	755	594	518
Kısa Vadeli Sermaye Girişleri	1095	1352	1125	995	90	662
Ödemeler dengesi Finansmanı	1002	676	0	0	0	0
Toplam Ödemeler Dengesi Giderleri	-15894	-16938	-16751	-21264	-24014	-26761
A. Cari İşlem Giderleri	-13292	-14434	-14325	-17735	-18537	-21511
İthalat Fob	-10331	-11230	-10664	-13551	-13706	-15999
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	-2945	-3184	-3646	-4162	-4812	-5476
Turizm	-277	-324	-313	-448	-358	-565
Faiz Giderleri	-1586	-1753	-2134	-2387	-2799	-2907
Diğer	-1082	-1107	-1199	-1327	-1655	-2004
Karşılıksız Transfer Çıkışları (Özel)	-16	-20	-15	-22	-19	-36
B. Sermaye Giderleri	-2602	-2504	-2426	-3529	-5477	-5250
Uzun vadeli	-1907	-2208	-2173	-2687	-3927	-4023
Kısa Vadeli	-695	-296	-253	-842	-1550	-1227
Gelir-Gider Dengesi	688	305	719	1188	1459	1760
Dış Ticaret Dengesi	-2942	-2975	-3081	-3229	-1777	-4219
Toplam Mal ve Hizm. Dengesi	-3521	-2997	-3389	-3196	-563	-2597
Cari İşlemler Dengesi	-1439	-1013	-1465	-806	1596	961
Sermaye Hareketleri Dengesi	2127	1318	2184	1994	-137	799
Banka Rezervleri	-1052	423	-60	-103	-812	-19
Karşılık Kalemleri	-171	233	249	390	-263	50
Net Hata ve Noksan	469	-837	-118	-506	515	971
Genel Denge	-66	124	790	969	890	2762
Rezerv Hareketleri	66	-124	-790	-969	-890	-2762
IMP	-138	-104	-245	-320	-469	-252
Resmi Rezervler	204	-20	-545	-649	-421	-2510

Tablo 3: Ödemeler Dengesi

Milyon USD	1990	1991	1992	1993
Toplam Ödemeler Dengesi Gelirleri	35017	33389	40615	47887
A. Cari İşlem Gelirleri	26477	28106	29401	31221
İhracat Fob	13026	13667	14891	15610
Diğer Mal ve Hizmet Gelirleri	8933	9315	10451	11843
Turizm	3225	2654	3639	3959
Faiz Gelirleri	917	935	1012	1135
Diğer	4791	5726	5800	6749
Karşılıksız Transfer Girişleri (Özel)	3374	2873	3147	3035
Göçmen Transferleri	0	0	0	0
İşçi Gelirleri	3246	2819	3008	2919
Diğer	128	60	139	116
Karşılıksız Transfer (Resmî): Net	1144	2245	912	733
İşçi Gelirleri	79	82	66	44
Diğer	1065	2163	846	689
B. Sermaye Gelirleri	8540	5283	11214	16666
Doğrudan Yatırımlar (Net)	700	783	779	622
Portföy Yatırımları	547	623	2411	3917
Uzun Vadeli Sermaye Girişleri	3679	3784	3523	4857
Dresdner (Net)	49	-497	410	925
Kısa Vadeli Sermaye Girişleri	3565	590	4091	6345
Ödemeler Dengesi Finansmanı	0	0	0	0
Toplam Ödemeler Dengesi Giderleri	-33040	-33776	-35798	-42302
A. Cari İşlem Giderleri	-29102	-27848	-30343	-37601
İthalat Fob	-22581	-21007	-23081	-29772
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	-6496	-6816	-7262	-7829
Turizm	-520	-592	-776	-934
Faiz Giderleri	-3264	-3430	-3217	-3461
Diğer	-2712	-2794	-3269	-3434
Karşılıksız Transfer Çıkışları (Özel)	-25	-25	0	0
B. Sermaye Giderleri	-3938	-5928	-5455	-4701
Uzun vadeli	-3938	-4070	-4871	-4412
Kısa Vadeli	0	-1858	-584	-289
Gelir-Gider Dengesi	1977	-387	4817	5585
Dış Ticaret Dengesi	-9555	-7340	-8190	-14162
Toplam Mal ve Hizm. Dengesi	-7118	-4841	-5001	-10148
Cari İşlemler Dengesi	-2625	258	-942	-6380
Sermaye Hareketleri Dengesi	4602	-645	5759	11965
Banka Rezervleri	-565	-1752	-2111	-3002
Karşılık Kalemleri	364	170	0	0
Net Hata ve Noksan	-468	940	-1222	-2275
Genel Denge	1308	-1029	1484	308
Rezerv Hareketleri	-1308	1029	-1484	-308
IMF	-53	0	0	0
Resmî Rezervler	-1255	1029	-1484	-308

Tablo 4: Ödemeler Dengesi

Milyon USD	1992	1993
Toplam Ödemeler Dengesi Gelirleri	159650	224955
A. Cari İşlem Gelirleri	29417	31253
İhracat Fob	14891	15610
Diğer Mal ve Hizmet Gelirleri	10451	11843
Turizm	3639	3959
Faiz Gelirleri	1012	1135
Diğer	5800	6749
Karşılıksız Transfer Girişleri (Özel)	3147	3035
Göçmen Transferleri	0	0
İşçi Gelirleri	3008	2919
Diğer	139	116
Karşılıksız Transfer (Resmi)	928	765
İşçi Gelirleri	66	44
Diğer	862	721
B. Sermaye Gelirleri	130233	193702
Doğrudan Yatırımlar	912	797
Portföy Yatırımları	5515	9941
Uzun Vadeli Sermaye Girişleri	3523	4857
Dresdner	1546	1895
Kısa Vadeli Sermaye Girişleri	118737	176212
Toplam Ödemeler Dengesi Giderleri	-154833	-219370
A. Cari İşlem Giderleri	-30359	-37633
İthalat Fob	-23081	-29772
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	-7262	-7829
Turizm	-776	-934
Faiz Giderleri	-3217	-3461
Diğer	-3269	-3434
Karşılıksız Transfer Çıkışları (Resmi)	-16	-32
B. Sermaye Giderleri	-124474	-181737
Doğrudan Yatırımlar	-133	-175
Portföy Yatırımları	-3104	-6024
Uzun Vadeli Sermaye Çıkışları	-4871	-4412
Dresdner	-1136	-970
Kısa Vadeli Sermaye Çıkışları	-115230	-170156
Gelir-Gider Dengesi	1977	-387
Dış Ticaret Dengesi	-9555	-7340
Toplam Mal ve Hizm. Dengesi	-7118	-4841
Cari İşlemler Dengesi	-2625	258
Sermaye Hareketleri Dengesi	4602	-645
Banka Rezervleri	-565	-1752
Karşılık Kalemleri	364	170
Net Hata ve Noksan	-468	940
Genel Denge	1308	-1029
Rezerv Hareketleri	-1308	1029
IMF	-53	0
Resmi Rezervler	-1255	1029

BÖLÜM 3

İSTİKRAR POLİTİKASI BAĞLAMINDA MERKEZ BANKASI VE PARA POLİTİKASI

Doç. Dr. Deniz Gökçe
Boğaziçi Üniversitesi

GİRİŞ

Ekonomi sosyal bilimlerin teorik çerçevesi en yerleşik olanlarından biri olmakla beraber ekonomi dalında hem sorular hem de cevaplar zaman içinde önemli bir değişikliğe uğramış ve uğramaya devam edecektir diye düşünmek sağlıklı bir yaklaşımdır.

Uzun yıllar önce Adam Smith'in "gizli el" kavramı piyasa, rekabet, arz ve talep üzerine oturtulan ekonomi branşında gelişen rakip yaklaşım, Marx'ın gelir dağılımı-sınıf kavgası ve determinizm temasından yola çıkarak ekonomik olaylara farklı bir ışık tutmaya çalışmıştı.

Ancak I.Dünya Savaşından sonra dünyayı saran işsizlik, düşük istihdam sorununu ön plana çıkartırken, yeni bir devlet anlayışını da beraberinde getiriyor ve tam istihdamın sağlanmasında devlete geniş görevler düşüyordu. Bu yaklaşımın tearisyeni Keynes, istihdam ve işsizlik konusunu ön plana çıkartırken, bir yandan klasik iktisatçıların gizli elinin piyasaya verdiği görevlerin ve diğer taraftan da alternatif yaklaşımların devlete verdiği görevlerin yeniden tanımlanması gerekiyordu.

Ancak yirminci yüzyılın ikinci yarısında, istihdam ve işsizlik kadar kuvvetli bir diğer sorun, enflasyon, toplumların ekonomik ve sosyal gündemini işgal etmeye başladı ve ekonomi dalı bir kere daha öncelik ve yaklaşım değiştirdi. Enflasyon ile mücadele, gündemde ~irinci önceliğe gelirken bir kere daha, devletin rolünün ne olması gerektiğinin dt tartışılması gerekiyordu.

Milton Friedman adlı ünlü iktisatçı "enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur" sözü ile dünya çapında şöhrete ulaşırken, enflasyonun parasal faktörlere bağımlılığını açıkça gündeme getiriyordu. Ancak, alternatif yaklaşımlar da ortaya çıkmakta idi.

Birçok kimse enflasyonun ortaya çıkışında parasal dinamiklerin önemini kavramakla beraber, işin temeline inmek için devlet bütçesinin açıklarına bakmak gerektiği kanısında idiler. Merkez Bankaları parayı keyfi olarak basmıyorlardı. Genelde para devlet bütçesi açıklarının finansmanı için yaratılmakta idi. Altta yatan sürekli bir mali dengesizlik, yani bütçe açığı olmadan, sürekli para basılması mümkündü ama pek olası değildi. Bu nedenle hızlı enflasyon hemen her yerde salt parasal bir fenomen olarak değil, bir mali fenomen olarak değerlendirilmeli idi. Yani enflasyon sorununda kilit faktör Merkez Bankası-Hazine ilişkileri olarak görülmeli idi.

Enflasyon ve enflasyonla mücadele gelişmiş ekonomilerde önemli bir konu idi. Ama gelişen ülkelerde enflasyonun hızı ve arzettiği kalıcılık, enflasyonu gelişmiş ülkelere nazaran çok daha önemli bir sorun haline getiriyordu. Gelişen ülke--' llerde enflasyon, ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasi dokusunu bozan, toplumu içten kemiren, tasarruf ve yatırım olgularını durduran, gelişme ve kalkınma çabasını sekteye uğratan temel faktör haline geldikçe enflasyon ve enflasyonla mücadele yöntemleri de ekonomi yazınında alması gereken yeri alıyordu. Buna paralel olarak da antienflasyonist devletin optimal büyüklüğü ve görevleri bir kere daha gündemin temel maddesi haline geliyordu.

1. ENFLASYON TİPLERİ

Ülkelerin enflasyon tipleri açısından farklı klasmanlara girmesi aslında oldukça açık, ama toplum bazında açıkça anlaşılamayan bir konu. Basit bir genelleştirme ile ülkeler hiper ve kronik enflasyon ülkeleri olarak ikiye ayrılabilir. Kronik enflasyon Türkiye'nin 1987-1993 arasındaki durumu olarak tanımlanabilir. Yüksek, ortalama %50-60 civarında hafifçe dalgalanan, ama oldukça statik, hemen her yıl benzer düzeyde tekrar eden kronik enflasyonun getirdiği en önemli sorun tüm *ücret* ve fiyat anlaşmalarında uzun vadeli kontratlara geçmişten gelen enflasyon beklentilerinin yazılması. Buna ekonomi yazınında "inertia", yani direnç deniyor ve *ücret*fiyat anlaşmaları uzun vadeli ve geçmiş enflasyona dayalı olduğundan ücret-fiyat sistemi esnekliğini kaybediyor. Mukavelelere, "iki yıl için,

her yıl %60 artış" şeklinde yazılan enflasyonu düşürmek de mukavele süreleri bitene kadar çok zor oluyor.

Halbuki Latin Amerika ülkelerinde görülen hiper enflasyon türü olguda enflasyon % 1000, 2000, 3000 gibi düzeyleri süratle tırmanırken, *ücret* ve fiyat mukavele süreleri giderek kısılıyor ve mukavele süreleri kısılırken, *ücret* ve fiyatlar esnek hale geliyor ve enflasyon beklentilerinin geçmiş ile bağı kopuyor, mukaveleler ortadan kalkıyor. Böylece enflasyon mukavelelere, ücret-fiyat anlaşmalarına uzun süreli yazılmadığı için, eğer kredibilite (saygınlık) sahibi siyasetçiler ve kredibl (saygın) bir ekonomik program ortaya çıkarsa ve beklentiler değişirse, enflasyon çok daha kolaylaşığıya çekilebiliyor.

Özet olarak söylenmesi gereken Türkiye'nin yaşadığı bir tür kronik enflasyonun kısa vadede aşağı çekilmesi çok daha zor olan enflasyon türü olduğu.

2. ENFLASYONUN TEDAVİ USULLERİ

Enflasyonu tedavi usullerine bakıldığında zaman ekonomik önlemler kabaca iki tema altında toplanıyor. Birincisi enflasyonun stabilizasyonu adı altında toplanan kısa vade önlemleri. İkinci tür önlemler ise yapı değişikliği gerektiren uzun vade, yani yapısal uyum önlemleri.

Tabi enflasyonun düşürülmesinde ekonomi literatüründe birden çok stabilizasyon yaklaşımı da var. Bunlara popülist yaklaşımlar, ortodoks yaklaşımlar ve heterodoks yaklaşımlar şeklinde üçlü bir sınıflandırma getirebiliriz.

Popülist yaklaşımlar, ücret-fiyat sürecine, altta yatan mali dengesizlikleri ortadan kaldırmadan, zorlayıcı ücret ve fiyat kontrolleri vasıtası ile yaklaşan girişimlerdir. Temel dengeleri yerine oturtmayan bu tür yaklaşımlar başlangıçtan başarısızlığa mahkum olmaktadır. 1970-73 arası Şili'de Allende stabilizasyonu, 1986-1990 Peru'da Garcia stabilizasyonu bu tür başarısız olmuş popülist girişimlerin en bariz örnekleri arasında sayılabilir.

Ortodoks programlar ise büyük çapta temel dengeleri yerine doğru olarak oturtmak ilkesine dayanan yaklaşımlar olarak tanımlanabilir. Ortodoks yaklaşımda bütçe açığı ortadan kaldırılacaktır, ancak ek yaklaşımlar iki türlü olabilmektedir.

Stabilizasyonun, daha çok para arzını 'nominal anchor' (enflasyonu nominal olarak sabitleyen çıpa olarak tercüme ediliyor) olarak kullanan programlarla sağlandığı birinci türe ek olarak, nominal anchor olarak döviz kurunun kullanıldığı program türleri de vardır.

Ortodoks programlar ayrıca uygulamadaki şok veya gradualist (stabilizasyonu zamana yayan) yaklaşımlar olarak da birkaç çeşide ayrılırlar.

Para arzının kontrolüne dayanan stabilizasyon konusunda tipik örnek olarak Şili'de 1973 Pinochet girişi ile Boli-rya'da 1985 stabilizasyonu alınabilir.

Döviz kuruna dayanan stabilizasyon girişimlerinin tipik örneği ise Şili 1978, Uruguay 1978, Arjantin 1978 deneyimleridir.

Enflasyon stabilizasyonunda son yıllarda oldukça taraftar kazanan bir yaklaşımda heterodoks önlemler adı altında toplanan yaklaşımdır. Burada bütçe açığı konusunda düzenleme yapılmakla beraber, özellikle kronik enflasyon ülkelerinde, enflasyon stabilizasyonunun çok uzun süre alması ve büyük reel üretim kayıplarına neden olmasını önlemek için farklı bir yaklaşıma gidilmektedir. Piyasada arz ve talebin, enflasyonu sistemden atmasını uzun süre beklemek yerine altı ay veya bir yıl gibi kısa bir süre için döviz kurlarının dondurulması veya önceden ilan edilen bir döviz kuru gidişat tablosuna uyulması yaklaşımı ile birlikte, gelir politikaları adı altında tüm ücret ve fiyatların da dondurulması veya toplumun bir toplumsal anlaşma imzalayarak tüm kesimlerin fedakarlık yapmasının akit altına alınması şeklinde girişimler öncelik kazanmaktadır.

Bunun tipik örneği olarak Arjantin 1985, İsrail 1985, Brezilya 1986 ve Meksika 1987 stabilizasyon programları sayılabilir.

Ama sonuçta tüm programların özeti ortaya konacaksa, stabilizasyon girişiminin temelini bütçe açığının kısılması, para arzının kontrolü ve döviz kurlarının devalüasyonunun enflasyonun artış hızına oranla yavaşlatılması, ücret ve özellikle kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının da artış hızlarının sınırlandırılması oluşturmakta ve beklentilerin geçmiş ile bağının kopartılması her şart altında gerekmektedir.

Stabilizasyondan yapısal değişiklik önlemlerine geçildiğinde ise ülkenin yapısına göre finans ve dış ticaretin liberalizasyonu, Merkez Bankası'nın bağımsızlığı, tarım destekleme yaklaşımı reformu, sosyal güvenlik sistemi reformu, vergi ve vergi idaresi reformu, özelleştirme gibi konular gündeme gelmektedir. Ayrıca zamanlama (timing) ve dizinler (sequencing) gibi sorunlar da literatürde sıkça yer almaktadır.

Dünyada enflasyon stabilizasyonu ile ilgili uygulamaların deneyimlerinden çıkabilecek en genel sonuçlar şunlardır:

a. Bütçe açığının kapatılması zorunlu ama yeterli değildir. Ama bütçe açığını ortadan kaldırmadan enflasyonu sürekli olarak aşağıda tutmak mümkün değildir.

b. Ortodoks stabilizasyon metodlarının başarısı enflasyon tipine oldukça bağlıdır. Hiper enflasyonda enflasyonun direnci (inertia) ortadan kalkmaktadır. Ancak kronik enflasyonda paranın kontrolüne dayanan programlar, reel faizi yükselterek derhal durgunluk yaratmakta, buna karşılık ödemeler dengesi sorunlarını düzeltmekte, fakat düşük enflasyon hedeflerine ulaşmak oldukça yavaş gerçekleşmektedir. Döviz kuruna dayanan stabilizasyon programlarında ise, reel döviz kuru aşırı değerlendirilmekte, ödemeler dengesi durumuna göre iyiye veya kötüye gidebilmekte, reel faiz durumuna göre değişmekte ve enflasyon hedeflerine ulaşma da yine uzun zaman almaktadır. Ancak 'currency substitution' denen yerli paradan kaçma olgusunun olduğu ortamlarda döviz kuruna dayanan stabilizasyon türü daha başarılı olabilmektedir.

c. Heteredoks unsurlar, bütçe açığını kontrol altına alabilen ülkelerin stabilizasyon programlarına olumlu katkı yapabilmektedir, enflasyon daha çabuk düşebilmektedir. Ancak, erken sonuç gelmesinin politikaları belirleyenleri popülist davranmaya ittiği de gözlemlenmiştir ve önce durgunluk olmadan düşen enflasyonun daha sonra durgunluğa neden olduğu da gözlemlenmektedir.

d. Stabilizasyon başarısında hükümetin kredibilitesi en önemli unsurdur.

3. DOLAYLI PARA POLİTİKASI VE TÜRKİYE

Ekonomi ders kitaplarımızda hep Merkez Bankası'nın yarattığı paranın para çarpanı ile büyüyerek M1, M2 gibi parasal büyüklükleri yarattığı ve para politikasının bankaların para yaratması olgusu ve bu büyüklükler ile yakından ilgili olduğu yazılıdır. Ancak 5 Nisan kararlarından sonrasında IMF'ye verilen niyet mektubumuzda parasal genişlemeye getirilen sınırlamalar hep Merkez Bankası bilançosu üzerine kurulmuştur. M1 veya M2 gibi kavramlardan bahis yoktur. Bu farklılık nereden doğmaktadır?

Türkiye 1980 yılında bir taraftan bir stabilizasyon girişimi içine girerken diğer bir taraftan da tasarruf düzeyini arttırmak için yapısal değişiklikler getirmek zorunda kalmıştı. Böylece piyasa güçlerine teslim olması, ekonomik liberalleşme ve deregulasyon ilkelerine uyması ve emir-komuta, kontrol ve sübvansiyon olgularından da elinden geldiğince uzaklaşması gündeme gelmişti. Bu sözcüklerin finans kesiminde en kestirme tarifi 'finansal liberalleşme'dir. Finansal liberalleşme veya finans kesimi reformu, teoride kaynak dağılımındaki etkinliği arttırmak, finansal aracılık dozunu yükseltmek ve mali tasarrufları teşvik etmek için yapılır. Ancak piyasa mekanizmasına teslim olmanın finans kesiminde para politikasını uygulayacak olanlar için bir diğer anlamı daha vardır.

Finansal serbestleşme ülkenin şartlarına göre adım adım yapılırken para politikasının kontrolünün de doğrudan usullerden dolaylı usullere kaydırılması gerekir. Doğrudan para politikası araçları para miktarını veya faizleri doğrudan kontrol etmeyi hedefleyen, idari kararlarla belirlenmiş faiz veya selektif kredi kontrolleri gibi araçlardır. Dolaylı parasal kontrol araçları ise açık piyasa işlemleri veya reeskont işlemleri gibi, piyasa şartlarını etkileyen parasal kontrol araçlarıdır.

Doğrudan kontrolden dolaylı kontrole geçiş, aynı zamanda ekonomide parasal programlama uygulanacaksa, parasal programlama çerçevesinin ve hedeflerine tarzının da değişmesini gerektirir. Doğrudan parasal kontrol araçları, tüm sistemi kapsayan büyüklüklerin kontrolü ile uğraşırken, dolaylı parasal kontrol araçlarının hedefleri daha çok Merkez Bankası Bilançosundaki büyüklükler veya Merkez Bankası Bilançosuna yakın büyüklükler olmaktadır. Bunlar rezerv para gibi büyüklükler veya para piyasasındaki referans faizler gibi şeyler arasından bir veya birkaçı olabilir. Merkez Bankası Bilançosu düzeyinde parasal programlama, finansal serbestleşmiş sistemlerde artan rekabet gibi unsurlar nedeni ile, faizlerde aşırı dalgalanma gibi sonuçlar yaratabilmektedir. Bu tür dolaylı programlamada sadece bir tane çıpa (anchor) olabilir. Ya miktar ya da fiyat. Genelde IMF türü stabilizasyon girişimlerinde miktar hedef alınmakta, fiyat serbest kalmaktadır.

Dolaylı parasal kontrol ve hedeflerne çerçevesinde bir taraftan para piyasasının gelişmiş olması, diğer taraftan da Merkez Bankası'nın sürekli piyasayı takip etmesi ve dinlenmesi gerekmektedir, her gün kur ve faiz yakından gözlemlenmelidir.

Ve Merkez Bankası'nın insan kaynağının teknolojik şartlarının dolaylı parasal kontrolün gereklerine göre de değişmesi gerekir.

Merkez Bankası'nın dolaylı araçlarla piyasa şartlarında etkili olabilmesi için Merkez Bankası'nın politika hedeflerinin açıkça ve dar olarak belirlenmesi ve Hükümetlin Merkez Bankası'na kısa dönem politikalarının belirlenmesinde yetki devretmesi gerekir. Bu nedenle Merkez Bankası sanki tamamen bağımsız bir para politikası uyguluyormuş gibi yanıltıcı bir görüntü ortaya çı:-abilir.

Piyasaya dayanan bir sistemde Merkezi Hükümetin bütçesini şeffaf yapması ve kendi mali durumunu düzeltmesi ve iç borçlanmayı da piyasa fiyatları ile yapması gerekir. Eğer mali politikalar diğer politikalarla uyumlu olmazsa, Merkez Bankası tek araç olan para politikası ile hem kur hem faiz gibi iki büyüklüğü birden kontrol edemez ve sadece birinin kontrolü konusunda tercih yapmak zorunda kalır. Ayrıca her ülkenin piyasa şartları ve yapısı farklı olduğundan ülkeye has sorunlar ortaya çıkabilir.

Yukarda kısaca değinilen konuların Türkiyede uygulanmasına geçildiğinde Türkiye finansal sektör reformuna 1980 sonrasında girmiş ve yapıyı değiştirmede oldukça önemli adımlar atmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası da, parasal programlama faaliyetlerini 1985 yılında başlatmış ve 1986 yılında M2 hedefleyen bir parasal program hazırlanmıştır. Hükümetin büyüme ve enflasyon hedeflerini veri alan ve "YAR" adı verilen ekonometrik teknik ile küçük bir modele dayanan bu programlama çabası 1987 ve 1988'de politikaların belirlenmesi ve izlenmesi için uygulanmış, fakat ekonominin kurumsal koşullarından kaynaklanan nedenlerle metodoloji Merkez Bankası'nın kendisi tarafından başarılı görülmemiştir.

Kurumsal yapının geliştirilmesi için atılan adımlar çerçevesinde 1985'de kamu iç borçları kağıtları satışında) ihale sistem ve piyasaları geliştirilmiş, 1986'da bankalar arası para piyasası çalışmaya başlamış, 1987 yılında açık piyasa işlemleri uygulaması ve 1988 yılında da döviz piyasaları Merkez Bankası önderliğinde geliştirilerek dolaylı para politikasının ve yeni bir programlama yaklaşımının kurumsal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Merkez Bankası da, bir taraftan kendi teknik olanak ve insan gücünü geliştirirken diğer taraftan da 1989 Mart ayında Hazine ile bir protokol imzalayarak Hazinesinin eski borçlarının itfası ve kullanılabilecek kredi limitleri konusunda anlaşmıştır.

Böylece Merkez Bankası'nın dolaylı para politikası araçları kullanabilmesi ve kendi bilançosuna yakın hedefler ile programlama yapabilmesi mümkün olmuş ve ülkemizin para politikası çağdaş bir hale gelmiştir.

Takip eden bölümlerde bu tür parasal programlamanın gereğini, metodunu 1989-1994 arası uygulamadaki sonuçları ve gelecekte yapılması gerekenleri yakından izleyeceğiz.

4. PARA POLİTİKAIARI, MERKEZ BANKASI BİLANÇOSU VE PARA KAVRAMI

Merkez Bankası'nın ekonominin geneli ile ilişkileri ve para, faiz ve kur politikası uygulamaları Merkez Bankası bilançosu üzerinde yapılan işlemler kanalı ile gerçekleşir.

Merkez Bankası bilançosu, tüm ticari bilançoların dayandığı genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine dayanmakla beraber, birkaç açıdan çok önemli farklılık ve özellik arzeder. Bu olgunun bir ekonomik bir de hukuki kaynağı vardır.

Merkez Bankası Yasası çerçevesinde Merkez Bankası para basma yetkisini haiz tek kurumdur. Her ne kadar, Hazine ufak metal para basarsa da, metal ufak paralar toplam yaratılan fiziki para içinde son derece önemsiz kaldıklarından tüm fiziki paranın Merkez Bankası tarafından yaratıldığını düşünmemiz iyi bir varsayım ve haklı bir genelleme olacaktır.

Tabi Türkiye'de, finansal hukuk dışı bir yaklaşım ile Merkez Bankası dışında da ekonomik anlamda para yaratanlar olduğunu unutmamak gerekir. Dünyada pek rastlanmayan bir vadeli çek uygulaması ile vadeli çeki ödeme aracı olarak kabul edilen, ama bankada nakti olmayan kimse de, aynen Merkez Bankası gibi para yaratmış olduğundan, vadeli çek ile ödeme ile alonj uygulamasının da yeni düzenlemelere gereksinimi olduğu ve ortadan kaldırılması gerektiği vurgulanmak zorundadır.

Kapunen hiçbir mesnedi olmamasına rağmen, vadeli çek uygulaması kanımızca son derece yaygındır, büyük bir topluma ulaşmış bulunmaktadır ve para politikasının gücünü önemli ölçüde zayıflatan bir boyuttur. Piyasada kabul gören vadeli çek vadelerinin finansal kriz veya rahatlama dönemlerinde uzayıp kısılması, parasal büyüklüklerin ve dolayısı ile nominal GSMH'nın daha çok dalgalanmasına yol açan önemli bir destabilizasyon faktörüdür.

Ekonomik özeiik olarak ise Merkez Bankası bilançosunun çok farklı bir özelliği vardır. Bilindiği gibi tüm finansal yükümlülük yaratan araçlar onları yaratanın bilançosunda bir pasif kalemi olarak yer alırlar. Tüm diğer kuruluşların bilançolarında ise bir aktif kalemi olarak bulunurlar. Para bir kişi veya şirket için bir varlık, bir aktif kalemidir. Şirketin işleri iyi gittikçe, akım göstergesi olan gelir tablosu kazanç gösterdikçe, bilançonun bir pasif kalemi olarak düşünülmesi gereken net özvarlık arttıkça, diğer aktiflerle beraber likit fiziki para miktarı da artabilir. Halbuki para denen finansal varlığı Merkez Bankası çıkarttığından ve para Merkez Bankası için bir pasif, yani borç kalemi olduğundan, Merkez Bankası'nın işleri iyi gittikçe, Merkez Bankası'nın net özvarlığı arttıkça Merkez Bankası'nın borçları azalır ve bu bağlamda piyasada sirkülasyonda olan toplam para miktarı da azalabilir.

Bir cümle ile özetlenirse herkes için varlık olan para, Merkez Bankası için bir borçtur ve bu nedenle Merkez Bankası bilançosu tüm bilançolara göre ters çalışır.

"Para Merkez Bankası için bir borçtur" sözünün normal ama çok önemli bir yan sonucu ise Merkez Bankası bilançosunda gözüken tüm Türk Lirası likit borç kalemlerinin, başlangıçta tedavüle çıkmış paranın geri iadesi ile yaratıldıkları ve "yarın veya yarından da yakın" tekrar para olarak geri ödenmeleri gerekebileceği nedeni ile yaratılmış parayı temsil ettikleridir.

Yani Merkez Bankası tarafından yaratılan para miktarı dolaşıma çıkmış fiziki banknot olarak değil çok daha geniş bir büyüklük olan Merkez Bankası bilançosundaki tüm likit TL borç kalemleri olarak algılanmak zorundadır.

5. MERKEZ BANKASI ANALİTİK BİLANÇO YAKLAŞIMI

Merkez Bankası bilançosunu detayalarak incelemek yerine basitleştirilmiş kategoriler olarak incelemek, para ve kur politikasının esas parametrelerini anlamak açısından çok daha anlamlıdır. Merkez Bankası bilanço kalemleri birkaç kategori olarak gruplanabilir.

Birinci ayırım Merkez Bankası bilançosundaki kalemlerin para politikasını yakinen ilgilendirenler ile ilgilendirmeyenler olarak bölümlendirilmesidir. Aktifdeki sabit kıymetler, bina ve demirbaşlar ve pasifteki özvarlık veya ihtiyatlar gibi, hem toplamda küçük, hem de para politikası ile ilgili olmayan kalemler para politikası açısından önem taşımaz.

İlk adımdaki ayırımdan sonra en önemli ayırım, kalemlerin TL veya döviz cinsi olarak ayrılmasıdır. Böyle bir ayırma işlemi sonrasında, kur oynamalarının, döviz rezervi hareketlerinin veya döviz piyasasına müdahalelerin bilanço ve para politikasına etkilerini anlamak çok daha kolay olacaktır. Bilanço ayıklanırken, hem aktif hem de pasifindeki dövizli kalemlerin ayıklanması gerektiği de çifte kayıt muhasebe sistemi anlayışı nedeniyle olağandır.

Üçüncü ve son gruplara ayırma işleme ise, TL cinsinden aktifler ile TL cinsinden pasiflerin yukardaki kalemlerden ayrılmasıdır. Zaten bilanço temelde bir eşitlik olduğu için yukardaki iki ayırma işlemi sonrasında geriye kalan bu tür kalemlerdir.

Tabi bilançonun nazım hesaplar şeklindeki hesapları da çok önemlidir ve vadeli işlemler ve teminat türü işlemler büyüklük olarak arttıkça bu hesaplar da temel risk değerlendirmelerinde göz önüne alınmak zorundadır (contingent liability). Ancak bu aşamada bu detaya girilmeyecektir. Bu tanımlamalardan sonra Merkez Bankası bilançosu aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Aktifler	Merkez Bankası Bilançosu	Pasifler
Dış Varlıklar (döviz cinsinden varlıklar)	I	Döviz yükümlülükleri (ülke dışına ve içine)
İç varlıklar(TL krediler)	I	Merkez Bankası Parası (Emisyon artı değer)
Sabit varlıklar	I	Özvarlık

Bilanço bu şekilde özetlendikten sonra, bir denklem şeklinde de yazılabilir. Bu denklem basit bir gerçeği ortaya koymak açısından da son derece anlamlıdır.

$$\text{İç varlıklar} = (\text{Döviz Yüküml.} - \text{Döviz Varlıkl.}) + \text{MB Parası} + (\text{Sabit Var.} - \text{Özvarlıklar})$$

Merkez Bankası'nın bugünkü gerçek büyüklükleri açısından, sabitler ile özvarlıkların birbirine çok yakın kalemler olduğu düşünülürse bu kalemler yokmuş farz edilebilir. Geriye kalan kalemlerin incelenmesinde ise Merkez Bankası'nın para yaratmasının iki faktöre bağlı olduğu ortaya çıkarılabilir.

Eğer Merkez Bankası döviz pozisyonu denk ise, yani döviz varlıkları ile döviz borçları eşit büyüklükte ise, Merkez Bankası'nın iç varlıkları yaratılan paranın toplam büyüklüğünü ifade eder. Burada "krediler toplamı eşittir yaratılan para" şeklinde düşünebiliriz. Ama Merkez Bankası döviz pozisyonu açık veriyor ise o zaman, döviz pozisyon açığı ile Merkez Bankası parası büyüklüğünün toplamı kredilere (iç varlıklara) eşittir. Yani aslında MB dövizini satarak, önceden yarattığı TL'nin bir kısmını geri almıştır. Aslında daha çok para basmış ama döviz satarak, yani pozisyonunu açarak yarattığı TL büyüklükleri geri almıştır.

Bu durumda Merkez Bankası'nın ne kadar para yarattığının sağlıklı ölçüsü iç varlıkların büyüklüğü ve belli bir zaman dilimi içindeki değişme hızı olmaktadır. Aşağıdaki bölümlerde bu denklem ile açıklanan olgunun detayına girilecektir.

Merkez Bankası yukarıda tanımlanan denklem şeklindeki bilançoju Para Programı'nın yayınlandığı 1990 yılı başından beri kamuoyuna sunmaktadır. Merkez Bankası analitik bilançosu adı verilen bu bilanço hem mutlak rakam olarak hem de bilanço toplamının yüzdesi olarak incelenebilir. Şimdi bu incelemeye esas olmak üzere bazı detaylara gireceğiz.

Tablo 1 ve Tablo 2'de, 1991 yılının Ocak ayında Para Programının tanıtımı esnasında kamuoyuna sunulan, oranlar şeklindeki ve 1970-1989 arasını kapsayan analitik bilanço bulunmaktadır.

Analitik bilançonun aktifindeki dış varlıklar kalemi Merkez Bankası 'nın aktifindeki altın mevcutlarından, döviz mevcut ve alacaklarından, Merkez Bankası 'nın verdiği dış krediler ve döviz akreditif alacaklarından ve swap türü işlemler nedeni ile doğan döviz varlık ve alacaklarından oluşmaktadır. Bu döviz varlıklarının bir kısmı likittir ve bir kısmı ise blokedir. Likit olan kısmına döviz rezervi demektedir. Ancak bilmemiz gerekir ki, kullanılabilir döviz rezervinin de büyük bir bölümü efektif olarak Merkez Bankası'nda yoktur. Merkez Bankası'nın döviz şeklindeki fonları genelde uluslararası finansal kuruluşlarda mülkiyeti bize ait olan döviz depoları olarak tutulurlar ve işlemler fiziki döviz hareketi yerine döviz depolarının mülkiyetinin takası usulü ile tamamlanır. Bu nedenle 15 Ocak 1991 Körfez Krizi veya 1994 Finans Kesimi Krizi gibi olaylarda yurtdışından önemli ölçüde efektif döviz temin edilmesi gereği ortaya çıkmıştır.

İç varlıklar denen ikinci kalem, iki büyük bölümden oluşur. Bunların nakit işlemler adı verilen birinci bölümü Merkez Bankası Kanunu çerçevesinde, Merkez Bankası tarafından kamu kesimine ve bankalara açılan kredilerin toplamını gösterir. Hazine Kısa Vadeli Avansı dediğimiz ve cari yıl konsolide bütçe ödeneklerinin %15'ini kanunen aşamayacak olan kalem de burada bulunur (bu oran kriz sonrasındaki düzenlemelerde %12 olarak değiştirildi ve zaman içinde daha da azalacak, %3'e düşecek). Bir önceki yılın HKV Avans stoku ile bu yıl kullanılacak olan miktarın toplamı bu yılın cari bütçesinin %15 limitini aşamayacaktır.

Ancak bu bölümdeki esas büyük kalem Değerleme Hesabı denen ve Merkez Bankası'nın kümülatif kur ziyanlarını gösteren kalemdir. Merkez Bankası 1974 yılından beri sürekli döviz açık pozisyonu taşıdığından TL yabancı paralar karşısında değer kaybettiğinde veya çapraz döviz kurları aleyhte oynadıkça pozisyon zararı içine girmekte ve döviz kuru ziyanını dış borçların geri ödenmesi anında muhasebeleştirerek nakit bazında ziyan yazmaktadır. Kümülatif olarak tutulan bu rakam pasifte değil bilançonun aktif tarafında pozitif kalem olarak gösterilmektedir. Dikkat edilmesi gereken husus, bu kalemin Merkez Bankası'nın Hazine adına döviz pozisyonu taşımasından doğduğu ve aslında Türkiye Merkez Bankası'nın para yaratmasında en büyük faktörlerden biri olduğu ve teknik anlamda Hazine tarafından Merkez Bankası'na ödenmesi gerektiğidir. Başka bir açıdan da bütçe açığının Merkez Bankası Bilançosuna gizlenmiş bir bölümüdür.

Diğer önemli bir husus da aslında, muhasebesinin şimdiki gibi nakit bazında değil tahakkuk bazında tutulması gerektiğidir (yani kur ziyanı, gerçekleştiği dönemde muhasebeleştirilmelidir, geri ödeme anında değil). Ticari bir ürün üreten bir şirket kur ziyanını, ürettiği mamulün satışından gelen operasyonel kar ile kapatabilir, ancak Merkez Bankası'nın ürettiği tek ürün "para" olduğuna göre,

Merkez Bankası kur ziyanını ancak para yaratarak kapatabilir. Bu kalem Merkez Bankası'nın kendi bilançosu ve para yaratımı üzerinde kontrolü kaybetmesi anlamına gelmektedir.

Geçmişte Merkez Bankası, değerleme hesabının Hazine tarafından verilen kamu kağıtları ile tazmin edilmesi ve küçültülmesi için Hazine ile protokol imzalamış ve HKV Avansının kullanımının da sınırlanmasını talep etmiştir. Ayrıca Hazine tarafından borçlarına karşılık olarak verilen kağıtları kullanarak da, Merkez Bankası'nın açık piyasa işlemleri denen ve kamu kağıtlarının repo ve ters repo veya kesin alımsatım şeklinde kullanılması ile parasal büyüklüklerin kontrolü şeklinde çağdaş uygulamalara geçmiştir.

Dikkat edilmelidir ki, Merkez Bankası 'nın Hazineden birincil piyasada kamu kağıdı alması kanunen yasaktır. Merkez Bankası açık piyasa işlemleri yapmak için Hazineden kamu kağıdı almazsa, önce bir ikincil piyasa ajanı olarak para, ödeyip bir kamu kağıdı stoku oluşturmak, sonra da onları piyasaya satarak likidite ile oynamak zorunda kaldığından, yapabileceği tek şey likiditenin büyüklüğünü değil, piyasada bulunduğu zamanı değiştirebilmek olacaktır. Halbuki Hazine, Merkez Bankası'na tahkim işlemleri ve değerleme hesabından kaynaklanan borçlarını kanuni bir çerçevede kamu kağıdı ile itfa ederse, Merkez Bankası para miktarını arttırmadan kamu kağıdı stoku oluşturabilecek ve bilançosundaki 'urldan da bu şekilde kurtularak gerçek bir para politikası aracına da kavuşmuş olacaktır.

Değerleme hesabının bir kardeş kalemi de aktifleştirilen alacaklar adı altında kamu kesiminin Merkez Bankası'na olan borçlarından batık olanlarını gösteren kalemidir. Çıkarılan tahkim kanunları ile cari krediler, batık kredi statüsüne alınmakta ve bu af işlemi sonrasında likidite piyasada kalmaktadır. Uzun yıllardır kullanılmayan bu son derece enflasyonist metod 1993 yılının son aylarında yeniden gündeme getirilmişti.

Bilançonun pasif tarafında ise, ilk kalem olarak döviz yükümlülükleri bulunmaktadır. Döviz yükümlülüklerine dış yükümlülükler denmemesinin basit bir nedeni vardır. Bu yükümlülüklerin bir kısmı ülke dışına döviz yükümlülükleri, bir kısmı ise ülke içine döviz yükümlülükleridir.

Ülke dışına döviz yükümlülükleri altın borçları ile Merkez Bankası'nın aldığı döviz kredilerinden, akreditiflerden ve mevduattan oluşur. Ancak esas büyük ve potansiyel olarak tehlikeli kalem, toplamın en büyük miktarını oluşturan ve yurt dışında mukim kişilere Merkez Bankası'nın borcu demek olan Dresdner Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesabı adını taşıyan döviz mevduatıdır. Son yıllarda Merkez Bankası'nın temel döviz kaynağını oluşturan bu kalem, Merkez Bankası 'nın döviz pozisyon açığının önemli bir kısmına da neden olmaktadır.

Ülke içine döviz yükümlülükleri ise Hazinenin TL yatırıp döviz olarak biriktirdiği döviz mevduatları ile ticari bankaların döviz tevdiat hesapları münzam karşılığı nedeni ile doğanlar ve diğer döviz mevduatlarından oluşuyor. Bu kalemler teknik olarak döviz olarak takip olunan TL mevduatları ile bankaların döviz mevduatları adını taşıyorlar.

Bilançonun pasifindeki son unsurlar ise, Merkez Bankası Parası adı altında gösterilen ve Merkez Bankası'nın yarattığı toplam TL'yi gösteren kalemlerdir. Yukarıda Merkez Bankası'nın tüm likit borçlarının para sayılması gerektiği vurgulanmıştı. Nitekim eğer bir banka, Merkez Bankası'na münzam karşılık hesabı açıyorsa, daha önce yaratılmış bir banknotu iade etmiş olacağından emisyon azalacak, Merkez Bankası mevduatı artacak, ama bu sadece önceden yaratılmış banknotun (başka bir söz ile borcun) farklı bir isim ile bilançoda gözükmeyeceği olacaktır. Merkez Bankası Parası adı altında toplanmış olan kalemlerin emisyon dışında kalan tümü (bankaların mevduatı, bankaların zorunlu karşılıkları, bankaların serbest imkanları, fon hesapları, banka dışı kesimin mevduatı, açık piyasa işlemlerinden borçlar ve kamu mevduatı) bu tür önceden yaratılan ve emisyonun ad değiştirmesi türü kalemlerdir, yani hepsi Merkez Bankası'nın likit 11. borçlarını oluşturuyor. Merkez Bankası Parası kavramından kamu mevduatı çıkarsa para tabanı, ondan da açık piyasa işlemlerinden borçlar çıkarsa rezerv para bulunuyor. Rezerv para ise, Merkez Bankası'nda yapılan araştırmalarda döviz kurları ile korelasyonu en yüksek olarak bulunan parasal kavramdır. Açık piyasa işlemlerinden borçlar kalemi Merkez Bankası Parası içinde oran olarak büyürse rezerv para küçüleceğinden likiditeyi ve kuru kontrol anlamına gelen bir etki yaratıyor. Kamu mevduatının ticari bankalar yerine Merkez Bankası'na yatırılması da aynı etkiyi sağlıyor.

6. ANALİTİK BİLANÇO TRENDLERİ VE PARA PROGRAMININ MANTIĞI

Merkez Bankası analitik bilançosu kalem tanımlarına böylece bakıldıktan sonra 1980'li yılların sonuna gelindiğinde bilançoya hakim olan üç temel dinamik, Tablo 1 ve Tablo 2 incelenerek tartışılabilir.

Türkiye girdiği enflasyonist ortamdan kurtulacaksa Merkez Bankası para yaratma hızı yavaşlatacak ve kendi bilançosu na hakim olacaktır. Bir ilke olarak Merkez Bankası bilançosunun artış hızının nominal GSMH'nın artış hızının altına düşmesi ve böylece Merkez Bankası'nın reel anlamda küçülmesi gerekmektedir. Merkez Bankası 'nın birinci hedefi budur.

1980'li yılların sonunda Merkez Bankası Bilançosuna hakim olan temel unsur Merkez Bankası'nın sürekli ve giderek büyüyen açık pozisyon taşıması olmuştur. Merkez Bankası 1975 yılında Petrol Krizi ve ambargo ile başlayan ve hatalı ekonomi politikaları ile de büyüyen bir açık pozisyon girdabına girmiş ve bunun sonucu olarak bilançonun iç varlıklarının içindeki değerleme hesabı kalemi, bilançonun %45'i büyüklüğüne varmıştır. Daha önce belirtildiği gibi bu hesabın pozitif bir değer olarak bilanço aktifinde gösterilmesinin bir nedeni de döviz açık pozisyonunun Hazine adına taşınması nedeniyle kambiyo ziyanının da Hazine'nin Merkez Bankası 'na geri ödemesi gereken bir borç olduğunun altını çizmektir. Hazine ile Merkez Bankası 'nın bu kur ziyanının hangi bilançoda gösterileceği konusunda kavga etmeleri gerçeği değiştirmeyecektir. Hazine'nin açıklarından bir kısmı bu hesap kanalı ile Merkez Bankası Bilançosuna gizlenmiş olmaktadır. Merkez Bankası 1980'li yıllara açık pozisyon ile girmiş ve ihracatın hızlı devalüasyon ile desteklendiği yıllarda da, Merkez Bankası 'nın açık pozisyonu büyümeye devam ederek sonunda MB bilançosunun hemen hemen yarısına varan kur ziyanını para yaratarak karşılamaya mecbur kalmıştır. Üstelik paranın yaratılması da kur artışına .bağlı olarak otomatik hale gelmiş ve Merkez Bankası kendi bilançosunun üzerindeki kontrolünü büyük ölçüde kaybetmiştir.

Çözüm bellidir. 1987 yılı sonrasında içine girilen sürekli bütçe açığı ve seçim ekonomisi sonrasında, hızla artan Merkez Bankası Parası yaratımı ile yükselen enflasyon da devalüasyonu arttırarak kur ziyanlarını daha da büyütmede, artan kamu açıkları ise iç borçlanma baskısı nedeni ile faizleri yükseltmektedir. Kısa dönemde geçici çözüm olarak kurları yavaşlatmak görülse de, esas çözüm orta ve uzun vadede bir yeniden yapılanma sürecine girerek, Merkez Bankası Bilançosu'nun aktifindeki döviz varlıklarını arttırmak, döviz pozisyonundaki açığı küçültmek ve limitte kapatmaktır. İşte Merkez Bankası tarafından 1989 yılında başlanan ve 1990 yılında kamu oyuna açıklanan Para Programının ilk hedefi budur.

Yukarıda özetlenen ve Merkez Bankası Bilançosunu temsil eden denkleme bakıldığı taktirde görülebilir ki eğer döviz pozisyonu sıfır ise, Merkez Bankası Parası sadece iç varlıkların diğer büyük bölümü, yani nakit krediler arttıkça artabilir. İşte Türkiye uzun vadede antienflasyonist tercihler kullanacaksa kamu kesimine verilen krediler yolunu tıkayarak, toplam krediler, iç varlıklar ve Merkez Bankası Parası büyüklüklerini de kontrol etmek zorundadır. Türk parasının itibarı ve enflasyonun kontrolü ancak bu şekilde sağlanabilir.

Merkez Bankası Para Programının ikinci temel dinamiği de burada ortaya çıkmaktadır. Sokaktaki insan ve devletteki bir çok yetkili Merkez Bankası'nın yarattığı parayı sadece emisyon olarak gördüğünden ve para kavramını Merkez Bankası'nın tüm likit TL borçları olarak yorumlamadığından bilanço içinde payı son derece küçük kalan ve Merkez Bankası'nın para yaratmasını 1980'li yılların sonuna gelindiğinde artık temsil edemez olan emisyon kavramının artık farklı yorumlanması gerekmektedir. Çünkü ülkemizde "az para yaratıldığı için faiz yükselmektedir" gibi emisyon ve para kavramlarının yanlış yorumlanmasına dayanan sesler ortaya çıkmaktadır.

İşte 1990 yılında Para Programı ilan edilirken Merkez Bankası, bir taraftan toplumda az yaratıldığı düşünülen emisyon değil, aşırı üretildiği kesin olan Merkez Bankası Parası. kavramına bakılması gerektiğini masif bir kamu oyu kampanyası olarak ortaya koyarken, diğer taraftan da Merkez Bankası Parası artış hızının kontrol edilebilmesi için kamu kesimine kredilerin, iç varlıklar toplamının kontrol edilmesi konusunda maliye politikası mercilerini (yani Hazine tarafını) ikna etmeye uğraşmıştır.

Böylece ortaya çıkan Para Programı yaklaşımında, hem Merkez Bankası açık pozisyonunu küçülterek kur ziyanı sorununu ortadan kaldıracaktır, hem de iç varlıkların diğer artış kanalı olan kamuya krediler

Tablo 1: Analitik Bilanço Yüzde Dağılımı

	31.12.1970	31.1.1971	31.12.1972	31.12.1973	31.12.1974	31.12.1975	31.12.1976	31.12.1977	31.12.1978	31.12.1979	31.12.1980
	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>	<u>Varlıyetti</u>
AKTİFLER	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Dış Varlıklarımız	27.1	32.6	37.6	47.2	29.9	14.5	12.5	5.8	6.5	6.1	12.4
2. İç Varlıklarımız	72.9	67.4	62.4	52.8	70.1	85.5	87.5	94.2	91.5	91.9	87.6
a. Nakit İşlemler	72.9	65.9	61.4	52.0	69.5	85.1	85.1	87.5	79.7	79.0	61.8
aa. Kanunla Açılan Nakitler	46.2	52.1	18.6	29.4	41.9	53.6	50.3	54.5	52.1	51.4	44.4
ab. Bankalara Açılan Nakit Kred.	23.4	15.0	13.2	22.1	29.7	23.4	23.4	24.0	19.1	20.2	18.8
ac. Diğer kalemler	3.3	1.2	9.6	0.5	2.1	8.2	11.4	9.0	8.3	5.4	0.7
b. Değerleme Hesabı	0.0	1.5	1.0	0.8	0.6	0.4	2.5	6.6	13.8	14.9	23.8
PASİFİLER	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Toplam Döviz Yük.	22.8	12.9	24.0	26.5	25.2	29.0	39.1	28.4	29.9	29.8	49.3
a. Dış Yükümlülüklerimiz	21.5	18.2	27.4	26.4	24.9	29.4	33.2	24.3	28.1	25.7	39.4
b. İç Yükümlülüklerimiz	1.3	-5.3	-3.4	0.2	0.2	-0.4	5.9	4.1	1.8	4.1	10.1
ba. Döv. Olarak Talep Olunan Mev.	1.3	-5.3	-3.4	0.2	0.2	-0.5	0.7	0.1	0.3	1.6	10.1
bb. Bankaların Döviz Mevduatı	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	3.2	4.2	2.0	2.5	0.0
2. Merkez Bankası Parası	77.2	87.1	76.0	73.5	74.8	71.0	60.9	71.6	70.1	70.2	50.5
a. Emisyon	45.9	50.0	40.0	38.8	41.0	36.4	29.1	29.6	28.0	29.9	21.7
b. Bankalar Mevduatı	17.8	25.9	29.6	28.7	28.9	30.4	21.9	21.5	19.6	18.1	12.3
ba. Bankalar Zorunlu Karşılıkları	14.2	20.6	24.0	25.0	24.8	25.3	19.5	19.5	16.9	16.1	10.7
bb. Bankalar Serbest İhtırası	3.6	5.3	5.6	3.7	4.1	5.2	2.4	1.9	2.7	2.0	1.6
c. Diğer Merkez Bankası Parası	15.5	11.2	6.4	6.0	4.9	4.2	9.9	20.5	22.5	22.1	16.5
ca. Fon Hesapları	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	1.2
cb. Banka Dışı Kesimin Mev.	11.6	8.8	4.0	4.4	3.6	2.8	8.5	19.6	22.0	21.1	11.2
cc. Açık Piyasa İşlemleri	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
cd. Kanun Mevduatı	2.0	2.4	2.4	1.5	1.2	1.2	1.1	0.9	0.5	1.0	4.0

Tablo 2: Analitik Bilanço Yüzde Dağılımı

	31.12.1981	31.1.1982	31.12.1983	31.12.1984	31.12.1985	31.12.1986	31.12.1987	31.12.1988	31.12.1989
	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>	<u>Varlıyları</u>
AKTİFLER	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Dış Varlıklarımız	10.9	12.6	13.6	23.1	22.9	23.9	24.0	28.9	36.6
2. İç Varlıklarımız	89.1	87.4	86.4	76.9	77.1	76.1	76.0	71.1	63.4
a. Nakit İşlemler	64.6	63.7	65.5	48.8	44.4	37.0	33.7	26.5	20.1
aa. Kamuya Açılan Nakitler	45.9	50.3	46.8	43.9	40.3	32.3	25.4	19.7	16.0
ab. Bankalara Açılan Nakit Krediler	19.3	12.9	16.9	5.3	4.8	5.3	8.6	7.5	6.2
ac. Diğer Kalemler	-0.6	0.5	1.8	-0.3	-0.7	-0.6	-0.3	-0.7	-2.2
b. Değerleme Hesabı	24.5	21.8	20.9	28.1	32.7	39.0	42.4	44.7	43.3
PASİFLER	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Toplam Yükümlülüklerimiz	40.4	42.6	52.3	57.9	63.4	68.5	71.0	69.1	62.2
a. Dış Yükümlülüklerimiz	38.1	37.9	46.6	50.2	53.1	52.3	50.4	46.8	42.2
b. İç Yükümlülüklerimiz	2.3	4.7	5.7	7.7	10.3	16.1	20.6	22.3	20.0
ba. Döw. Olarak Talep Olunan Merv.	2.3	4.7	4.9	3.9	3.1	6.7	8.4	10.7	9.6
bb. Bankaların Döviz Mervduan	0.0	0.0	0.7	3.7	7.2	9.5	12.2	11.6	10.4
2. Merkez Bankası Parası	59.6	57.4	47.7	42.1	36.6	31.5	29.0	30.9	37.8
a. Enüsyon	19.8	21.0	19.3	17.0	16.2	15.5	13.7	11.9	17.1
b. Bankalar Mervduan	16.5	17.9	17.1	18.6	16.8	12.3	9.3	12.2	15.9
ba. Bankalar Zorunlu Karşılıkları	12.1	15.6	14.9	17.5	15.6	11.3	7.3	10.0	12.3
bb. Bankalar Serbest İnkamı	4.4	2.3	2.2	1.2	1.2	1.0	2.0	2.2	3.5
c. Diğer Merkez Bankası Parası	23.3	18.5	11.3	6.5	3.5	3.8	6.0	6.8	4.9
ca. Fon Hesapları	1.4	0.8	0.8	1.7	1.1	1.2	1.0	1.0	0.9
cb. Banka Dışı Kesimin Merv.	8.0	6.1	5.4	3.8	1.0	1.8	1.5	1.4	0.9
cc. Açık Piyasa İşlemleri	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	3.2	0.7
cd. Kamu Mervduan	13.8	11.6	3.1	1.0	1.4	0.8	0.6	1.3	2.4

de sınırlanarak Merkez Bankası Parasının diğer artış kaynağı da kontrol edilecek ve antienflasyonist ortamdan çıkılmış olacaktır. Merkez Bankası'nın ekonomideki payı da reel anlamda küçülmüş

olacaktır. Ve Merkez Bankası da böylece esas görevi olan bankaların bankası olmaya geri dönebilecektir.

Tek bir cümleye indirmek gerekirse de bundan sonra para, yani n, büyük ölçüde sadece döviz almak için yaratılacaktır. Böylece n itibarlı bir para haline gelecek ve değerlendirilecek, ülke içindeki portföylerde TL' den kaçılmayacak (currency substitution veya para ikamesi ortadan kalkacak) ve parasal kaynaklı enflasyon gündemden silinecektir. Ancak bu yaklaşım bir defalık bir olay değil, orta ve uzun vadeye yayılan bir anlayış, bir süreç olmak zorundadır ve kamu yönetimi anlayışının esaslarının çağdaş hale gelmesi, kökten değişmesini gerektirecektir. Şimdi Para Programı yaklaşımının felsefesinden teknik uygulama yönlerinin analizine geçebiliriz.

7. PARA PROGRAMI YAKLAŞIMINDA GEÇMİŞ TRENDLER VE GELECEKTE HEDEFLER

Para Programı yaklaşımı temelde kabaca Merkez Bankası Bilançosunu 1970'lerin başındaki sağlıklı yapısına geri döndürmek olarak özetlenebilir. Bu sürecin 1989 yılında başlaması, beş yıl sürmesi ve 1994 yılında aşağıdaki hedeflerine varması öngörülmüştür. Hedefler analitik bilançonun 1970 ve 1980'li yıllardaki gelişmelerinin incelenmesi sonrasında belirlenmiştir.

BİLANÇONUN PASİFİNDEKİ HEDEFLER

a) Merkez Bankası Bilançosunda 1970'li yılların başında toplamın sadece %20'si kadar bir pay tutan toplam döviz yükümlülükleri 1988 yılında bilançonun % 70'ine kadar yükselerek TL büyüklükleri anlamsız bırakmıştır. Merkez Bankası bu büyüklüğün 1994 yılında bilançonun %25'i boyutuna indirilmesini hedeflemiştir.

b) Pasifteki diğer büyük kalemler olan ve TL yükümlülükleri özetleyen Merkez Bankası Parası bilançonun 1970'de %60 kadarını oluştururken 1987 yılında bilançonun %30'una kadar düşmüştür. MB bu kalemi 1994 sonuna kadar bilançonun %75'i civarına yükseltmeyi hedeflemiştir.

c) Merkez Bankası parasının alt kalemlerinin kompozisyonu da önemli bir tercih konusu olarak görülmüştür. Emisyon 1970'li yıllarda bilançonun %40-50'si arasında bir bölümü oluştururken 1988'de bilançonun %13'üne kadar azalmıştır. Beş yıllık planda emisyon artışının Merkez Bankası parası artışından hızlı olarak gerçekleşmesi ve emisyonun bilançoda yeniden 0/40-45 paya varması öngörülmektedir.

Diğer taraftan Merkez Bankası Parasının diğer alt kalemi olan, zorunlu karşılıklar ve bankaların serbest mevduatlarından oluşan ve bankalar mevduatı denendiğinde %20 civarındaki boyutundan 1994'de %25 civarına yükselmesi planlanmaktadır.

Ve nihayet banka dışı kesimin fon hesapları, kamu mevduatı ve Hazine mevduatı olarak Merkez Bankası'nda tuttukları miktarların da bilanço payı olarak %5' de tutulması düşünülmektedir. Özet olarak pasifte döviz borçları önemli ölçüde azalacak ve TL oranı artacaktır.

BİLANÇO'NUN AKTİFİNDEKİ HEDEFLER

a) Bilanço'nun aktifinde 1973 yılında payı %47 civarında olan ve 1979 yılında payı %7 düzeyine düşmüş olan dış varlıkların 1988 yılında bulunduğu %29 civarındaki düzeyinden 1994 yılında %50 civarına yükselerek döviz pozisyon açığının kapanması ve Merkez Bankası'nın döviz fazlasına geçirilmesi hedeflenmektedir.

b) İç varlıklar adını taşıyan TL aktifler arasında 1975 yılında payı %0 civarında olan değerlendirme hesabının 1988 yılında vardığı en yüksek değer olan %45'den beş yıl içinde %15 civarına inmesi planlanmaktadır.

İç varlıkların diğer alt TL kalemi olan nakit krediler öncelikle Hazine'ye değil, bankalara kullanılacak ve 1970 yılında bilançonun %70 kadarını oluşturan bu kalemin 1988 yılında düşüşü %28 düzeyinden %35 civarına yükselmesi sağlanacaktır.

ORAN HEDEFLERİ

Yukarıda konan hedeflere ulaşılması halinde tüm bankalara 1986 yılından beri kur riski oranı (döviz varlıklarının döviz borçlarına bölünmesi olarak bulunuyor ve çeşitli zamanlarda minimum %80 -maksimum %120 arasında oranlar olarak tanımlanan ve muhtelif döviz cinsleri için alt kalemleri de olan sınırlardan oluşuyor) uygulayan Merkez Bankası'nın kendisinin, kendi koyduğu standartlara uyabilmesi hedefleniyor. Merkez Bankası kur riski oranı 1972'de %250 civarında iken, 1980'li yıllara girilirken %20'nin altına düşmüştü. 1989 yılında %50-60 düzeyine varan bu oranın 1994'de %200'e kadar yükselmesi öngörülmüyor.

Diğer taraftan dış varlıkların iç varlıklara oranı, emisyonun iç varlıklara oranı, iç döviz yükümlülüklerinin toplam bilançoya oranı, döviz işlemlerinin Merkez Bankası Parasına oranı gibi rasyolarda da önemi değişiklikler sağlamış olacak.

8. PARA PROGRAMININ YILLIK UYGULAMALARI

Merkez Bankası 1989 yılında, kamu oyuna açıklamamak ile beraber, Para Programı uygulamasını başlattı.

Ekteki Tablo 3 1986-1994 arasındaki Analitik bilanço büyüklüklerini mutlak rakamlar olarak vermektedir, Tablo 4 ise aynı yılların bilançosunu oransal halde göstermektedir. Tablo 5 ise analitik bilançodan seçilmiş bazı kalemlerin mutlak rakam veya büyüme hızı olarak zaman içindeki gelişmelerini sergilemektedir.

1988 yılı, 1989 yılı ile karşılaştırılırsa %71.7 olan Merkez Bankası bilançosu artış hızı %27'ye düşerken, iç varlıklar büyüme oranı %53'den %15'e, Merkez Bankası Parası artışı %84'den %56'ya inmiş bulunuyor. Merkez Bankası'nın döviz pozisyonu eksi 8.3 milyar dolardan 5.4 milyar dolara inerken para programı hem bilanço büyüklüğü yönünden hem de yapısal değişiklik yönünden olumlu sonuç vermiş.

1990 yılı Ocak ayında bir evvelki yılın para programındaki başarıdan cesaret alan Merkez Bankası hedeflerini ilan ederek 'çok önemli bir kavram olan saygınlık kavramında (kredibilite) mesafe almak istemiştir. Maliye politikasının giderek bozulduğu ve faizlerin giderek yükseldiği ortamda Merkez Bankası ödemeler dengesi cari hesabının fazla verdiği 1988-1989 ortamından faydalanarak döviz rezervi biriktirme yoluna girerken 2 Ağustos 1990'da önemli bir negatif etken ile karşılaşmış. Irak Kuveyt'i işgal ederek hem bölgeyi savaşın eşiğine getirmiş, hem de Türkiye ekonomisinin önemli bir yara almasına ve dış ticaret ve ödemeler dengesinin bozulmasına neden olmuş.

1990 yılında açıkladığı programa göre bilanço büyüklüğünü %12-22 arasında büyütecek olan Merkez Bankası bilançonun büyümesini %24.5 civarında tutmayı başarmış, ancak oransal yapı bozulmuş. 1990 yılı sonunda oluşan savaş ortamında Merkez Bankası iç ve dışa olan döviz yükümlülüklerini düşürememiş ve borçlanarak döviz varlıklarını arttırma yoluna gitmiş. Bilanço büyüklüğü hedefini kabaca yakalayan ama dövizini arttırmak zorunda kalan Merkez bankası, TL hedeflerinde planlananın altında bir gelişme ile yetinmek zorunda kalmış.

Körfez krizinin esas etkisi Türkiye'ye gecikmeli olarak 1991'de gelmiş. Bütçe açığının, Körfez Krizi ve iç siyasi gelişmeler nedeni ile tutulamadığı, piyasalarda belirsizliğin hakim olduğu 1991 yılında Merkez Bankası bir Para Programı ilan etmemiş. Türk Lirası mevduatın %12'sinin ve bankalardaki Döviz Tevdiat hesaplarının %11.5 kadarının, ve Merkez Bankası nezdindeki Dresdner Döviz Tevdiat hesaplarından da 1 milyar dolar kadar dövizin çekildiği ortamda Para Programı kavramı havada kalmış. Merkez Bankası bankaların bankası görevini yaparken, bankaların finanse edemediği Hazine, Merkez Bankası kaynaklarına mecbur kalmış. Merkez Bankası bilanço büyüklüğü 1990'daki %24.4 artıştan 1991'de %58.7 artışa sıçramış. İç varlıklar ise %17.4'lük artış hızından %63.8 hıza zıplamış. Merkez Bankası Parasının büyümesi ise %28.6'dan %84.4 artışa geçmiş. Bu şartlar altında Merkez Bankası faizleri kendi haline bırakarak, döviz kurunda stabilitenin sağlanması, döviz dengelerinin bozulmaması, ve döviz rezervlerinin kaybedilmemesi çabası içine girmiş. Açık piyasa işlemleri ile piyasadan çekilen paralar kurları stabilize ederken Merkez Bankası da döviz pozisyonu açığını bu kaos döneminde bile 2.75 milyar dolara düşürmeyi başarmış. Böylece bilanço büyüklüğü tutulmasa da yapısal değişim bir ölçüde devam etmiş oluyor. Ancak önemli olan emisyonun payının arzu edildiği şekilde arttırılamamış olması, ama döviz borçlarının payının arzu edilenden daha az azalmış olması idi.

Tablo 3

			ANALİTİK BİLANÇO (Trilyon TL)								
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 Ekim		
AKTİF TOPLAMI	14.0	22.3	38.3	48.9	60.9	96.7	177.2	286.5	658.2		
1. Dış Varlıklar	3.3	4.7	11.4	17.9	25.6	38.7	75.7	127.8	332.2		
2. İç Varlıklar	10.7	17.5	26.9	31.0	35.4	58.0	101.4	158.6	325.9		
a. Nakit İşlemler	4.7	7.7	9.7	9.8	8.9	25.6	66.7	126.3	190.6		
b. Değerleme Hesabı	5.9	9.8	17.2	21.2	26.4	32.4	34.7	32.3	135.2		
PASİFLER											
1. Döviz yükümlülükleri	9.7	15.8	26.5	30.4	37.1	52.7	89.4	161.0	473.6		
a. Dışa	7.5	11.5	18.0	20.6	26.1	38.3	61.3	111.8	366.5		
b. İçe	2.1	4.3	8.4	9.7	11.0	14.4	28.0	49.1	107.0		
2. Merkez Bankası Parası	4.2	6.4	11.8	18.5	23.8	43.9	87.8	125.5	184.6		
a. Emisyon	1.9	2.9	4.5	8.3	14.0	21.2	36.8	62.3	116.8		

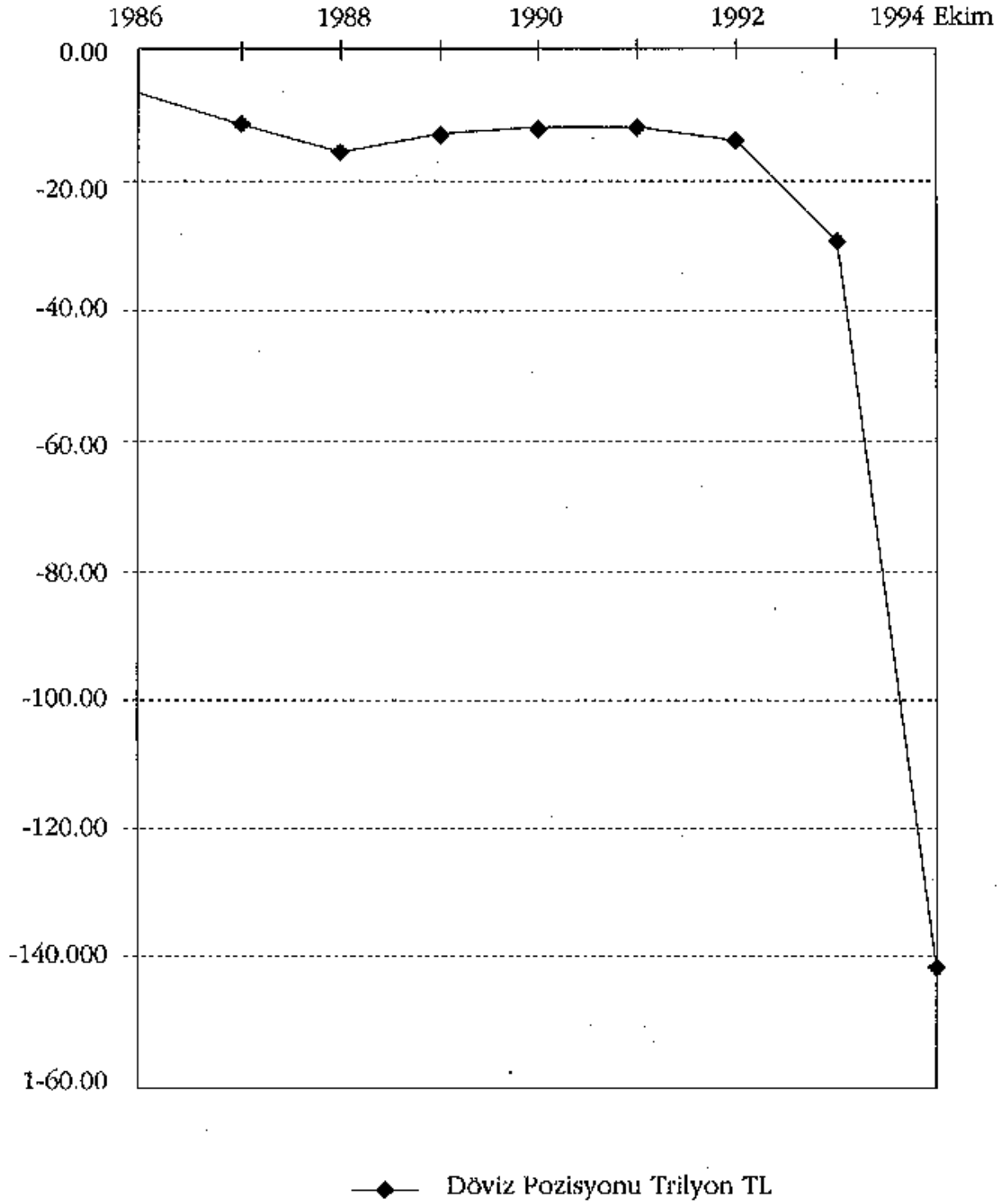
Tablo 4

	ANALİTİK BİLANÇO (Yüzde Dağılımı)												
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 Ekim	1994 Hedef			
AKTİF TOPLAMI	14.0	22.3	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
1. Dış Varlıklar	23.5	21.0	29.7	36.6	42.0	40.0	42.7	44.6	50.4	50			
2. İç Varlıklar	76.4	82.1	70.2	63.3	58.1	59.9	57.2	55.3	49.5	50			
a. Nakit İşlemler	33.5	34.5	25.3	20.0	14.6	26.4	37.6	44.0	28.9	35			
b. Değerleme Hesabı	42.1	43.9	44.9	43.3	43.3	33.5	19.5	11.2	20.5	15			
PASİFLER													
1. Döviz yükümlülükleri	69.2	70.8	69.1	62.1	60.9	54.4	50.4	56.1	71.9	25			
a. Dışa	53.5	51.5	46.9	42.1	42.8	39.6	34.5	39.0	55.6	25			
b. İçe	36.4	19.2	21.9	19.8	18.0	14.8	15.8	17.1	16.2	0			
2. Merkez Bankası Parası	30.0	28.6	30.8	37.8	39.0	45.3	49.5	43.8	28.0	75			
a. Emisyon	13.5	13.0	11.7	16.9	22.9	21.9	20.7	21.7	17.7	45			

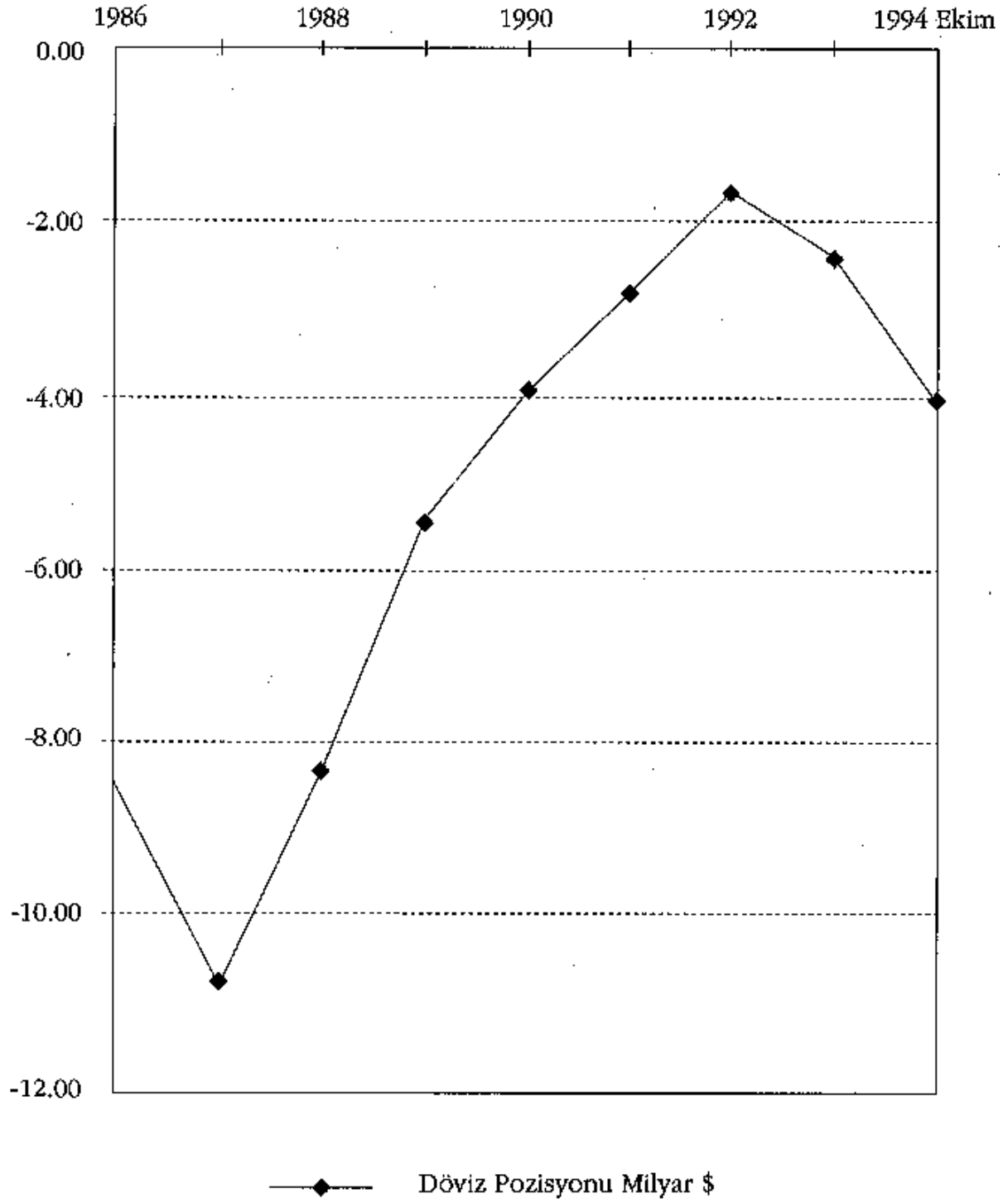
Tablo 5

MERKEZ BANKASI BİLANÇOSUNDAN SEÇİLMİŞ BÜYÜKLÜKLER									
Yıllar	Yıl Sonu \$ Kuru	Döviz Pozisyonu Trilyon TL	Döviz Pozisyonu Milyar \$	Döviz Pozisyonu Bilanço Yüzdesi	Kur Riski Oranı	Bilanço Yıllık Büyüme Oranı	İç Varlıklar Yıllık Büyüme Oranı	Merkez Bankası Parası Yıllık Büyüme Oranı	Emisyon Yıllık Büyüme Oranı
1986	758.0	-6.40	-8.40	-45.70	34.0	-	-	-	-
1987	1021.0	-11.10	-10.80	-49.80	29.7	59.0	63.5	52.0	52.6
1988	1815.0	-15.10	-8.30	-39.40	43.0	71.7	53.7	84.3	55.1
1989	2314.0	-12.50	-5.40	-25.50	58.8	27.6	15.2	56.7	84.4
1990	2930.0	-11.50	-3.90	-18.90	69.0	24.5	17.4	28.6	68.6
1991	5080.0	-11.40	-2.75	-14.40	73.4	58.7	63.8	84.4	51.4
1992	8564.0	-13.40	-1.59	-7.70	84.6	83.2	74.8	100.0	73.5
1993	14472.0	-28.80	-2.29	-11.50	79.3	61.6	56.4	42.9	69.2
1994 Ekim	35859.0	-141.40	-3.94	-21.50	70.1	175.0	146.0	76.5	124.9

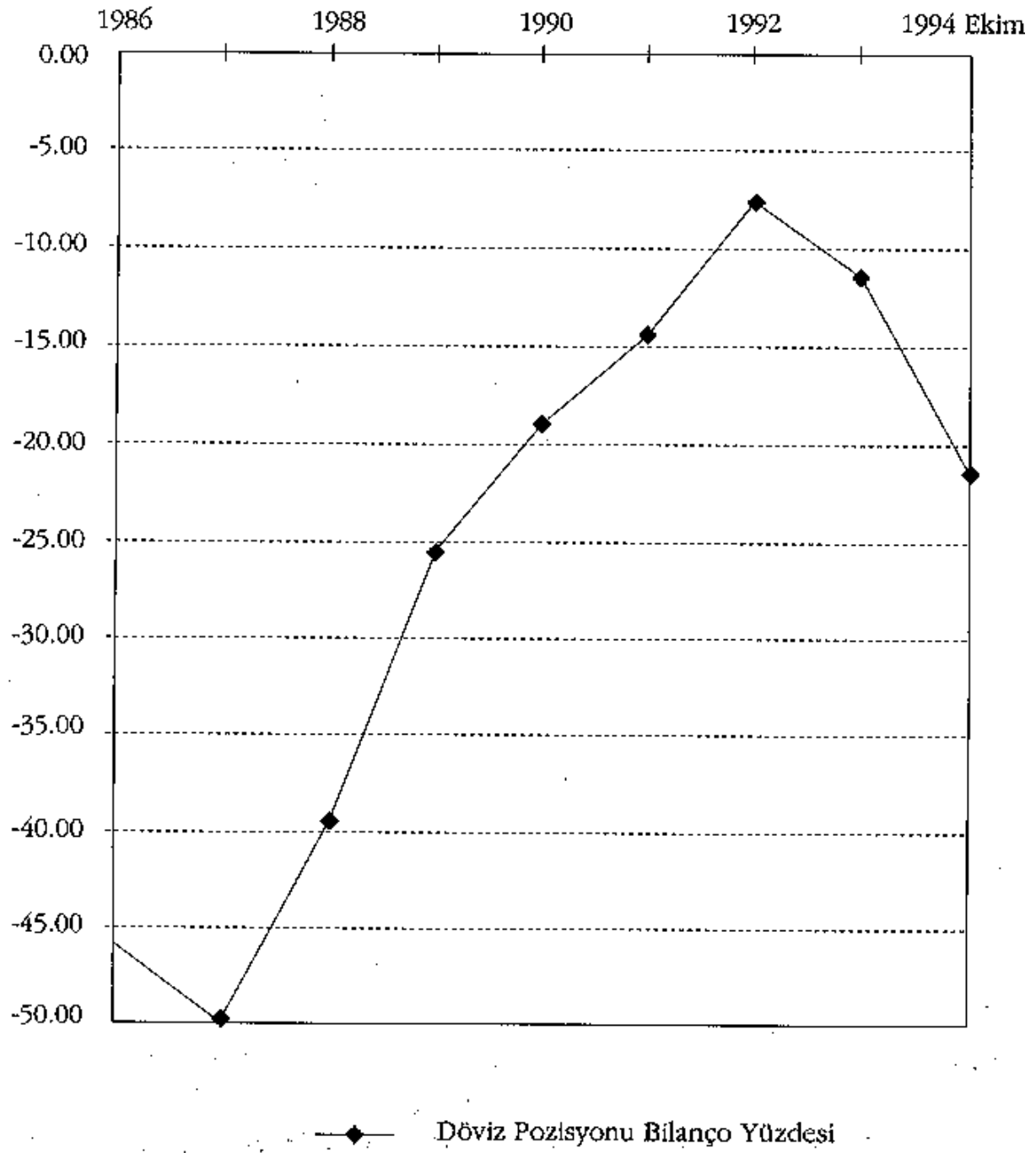
Grafik 1: Yıllara Göre Döviz Pozisyonu (Trilyon TL)



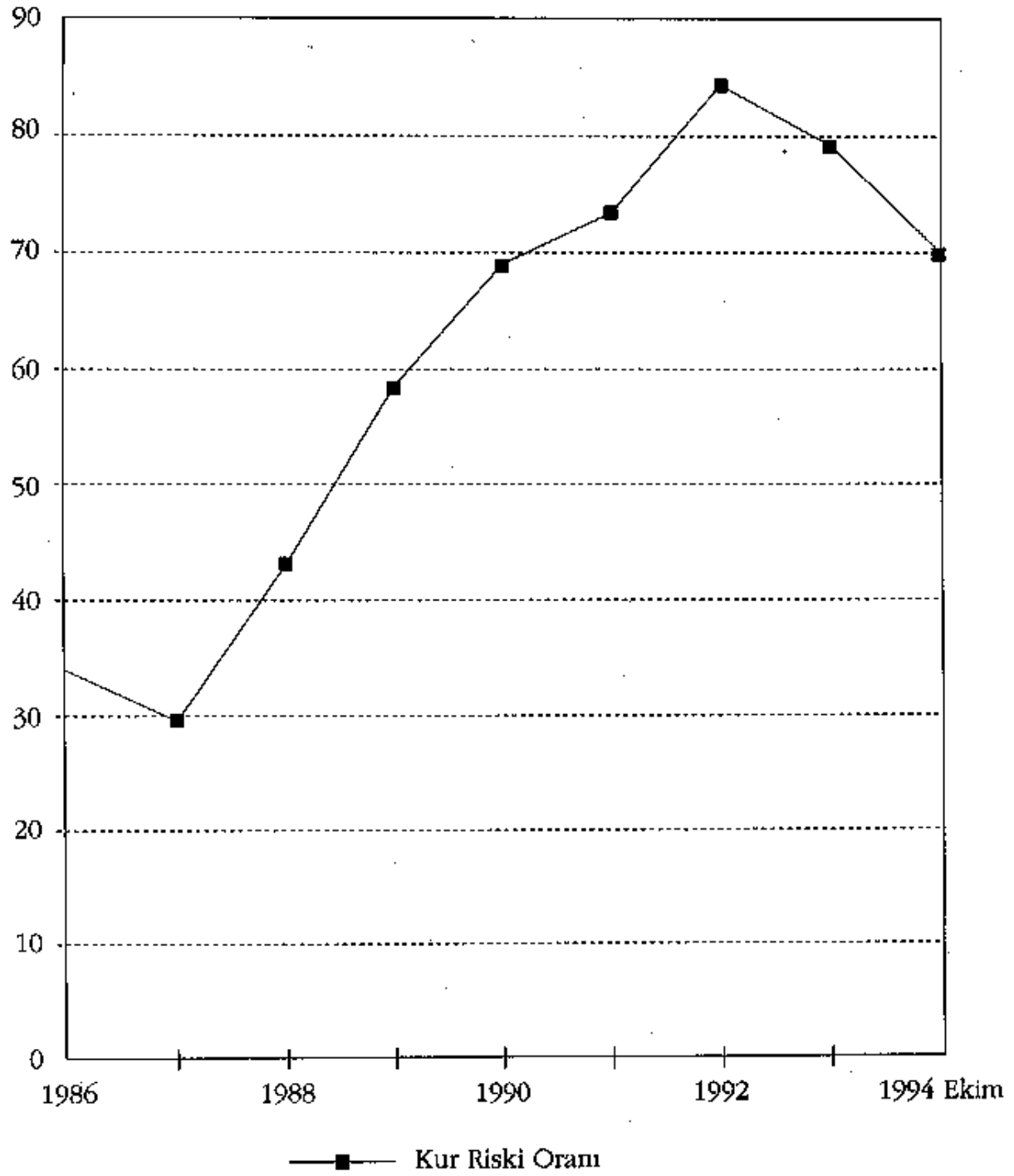
Grafik 2: Yıllara Göre Döviz Pozisyonu (Milyar \$)



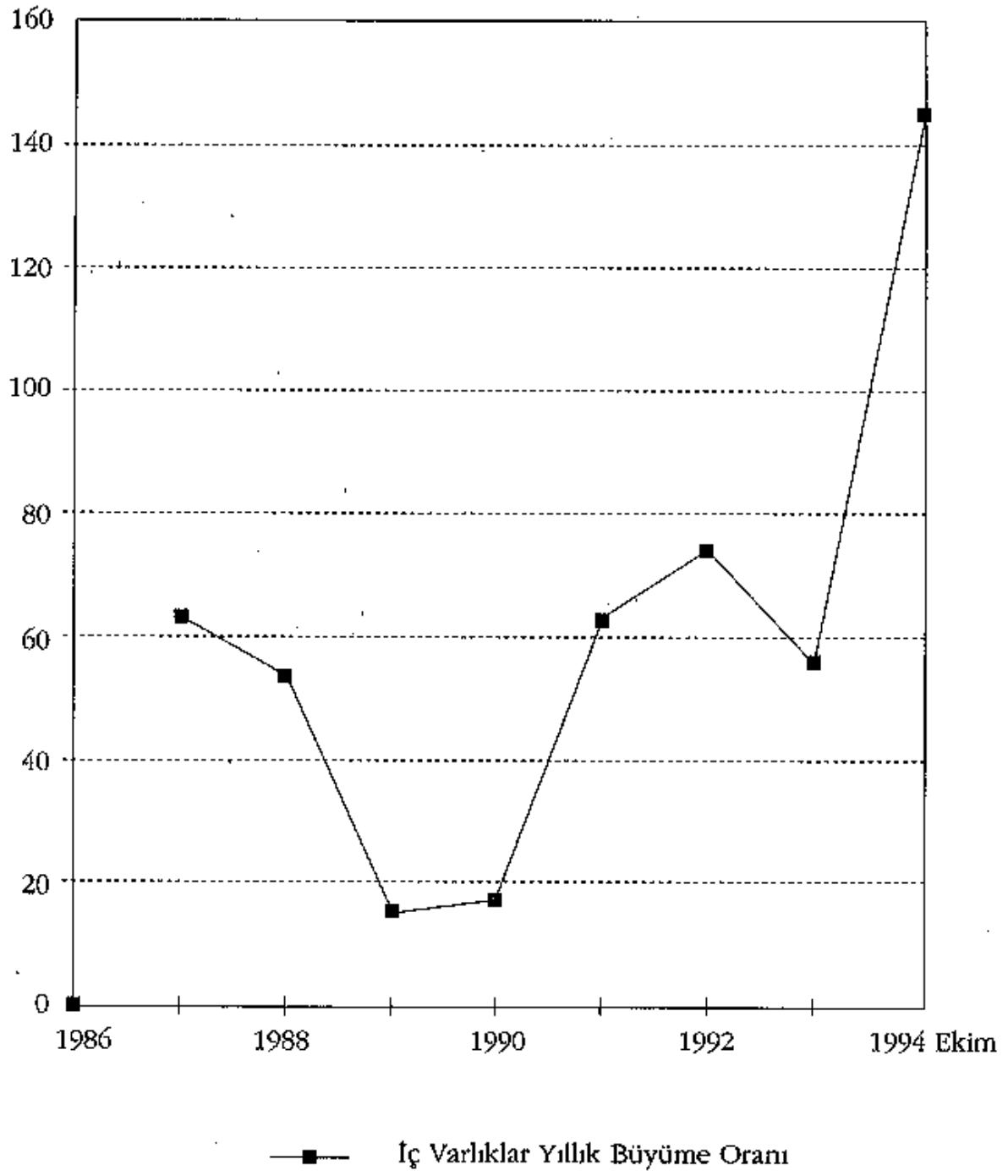
Grafik 3: Yıllara Göre Döviz Pozisyonu Bilanço Yüzdesi



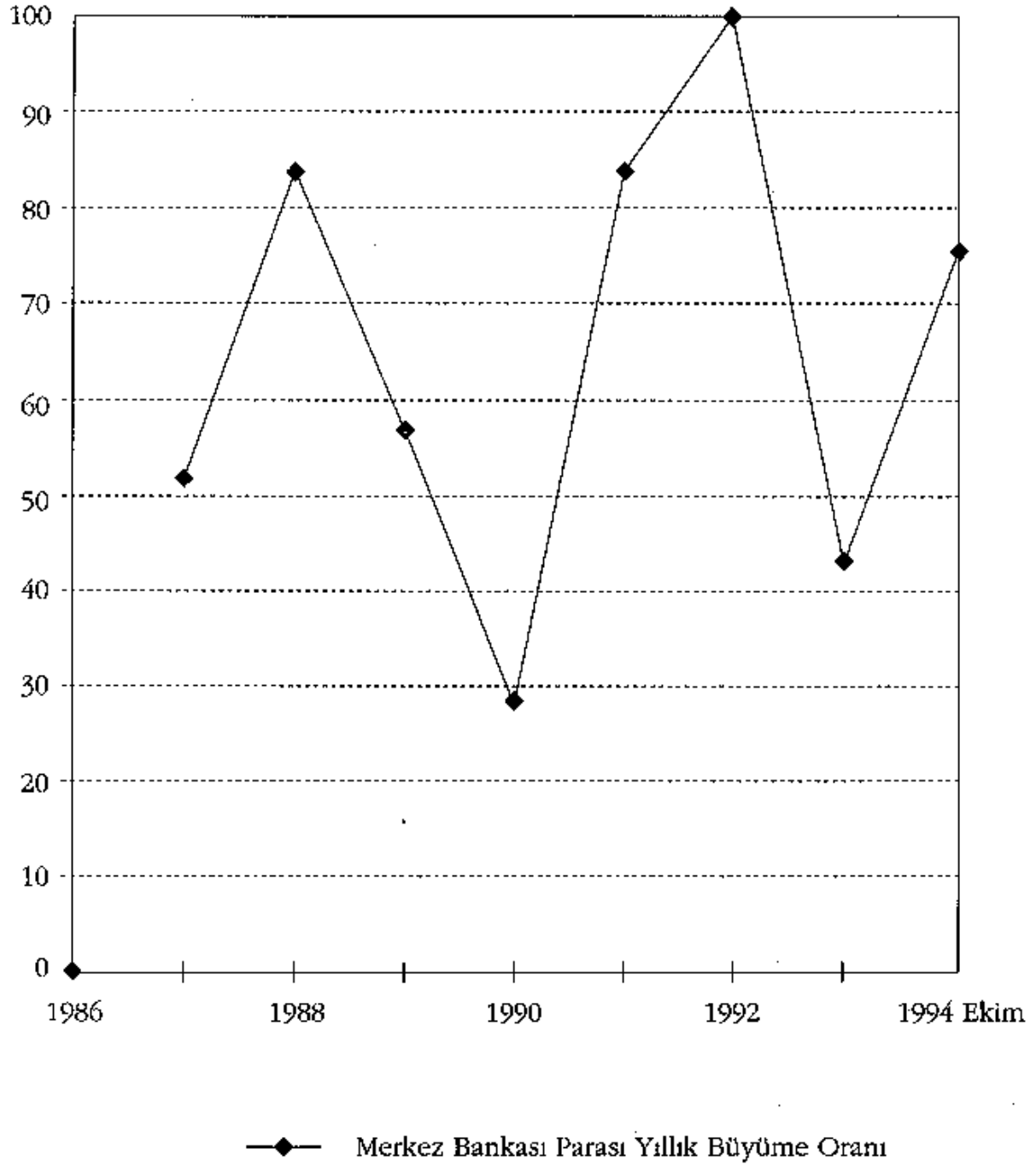
Grafik 4: Yıllara Göre Kur Riski Oranı



Grafik 5: İç Varlıklar Yıllık Büyüme Oranı



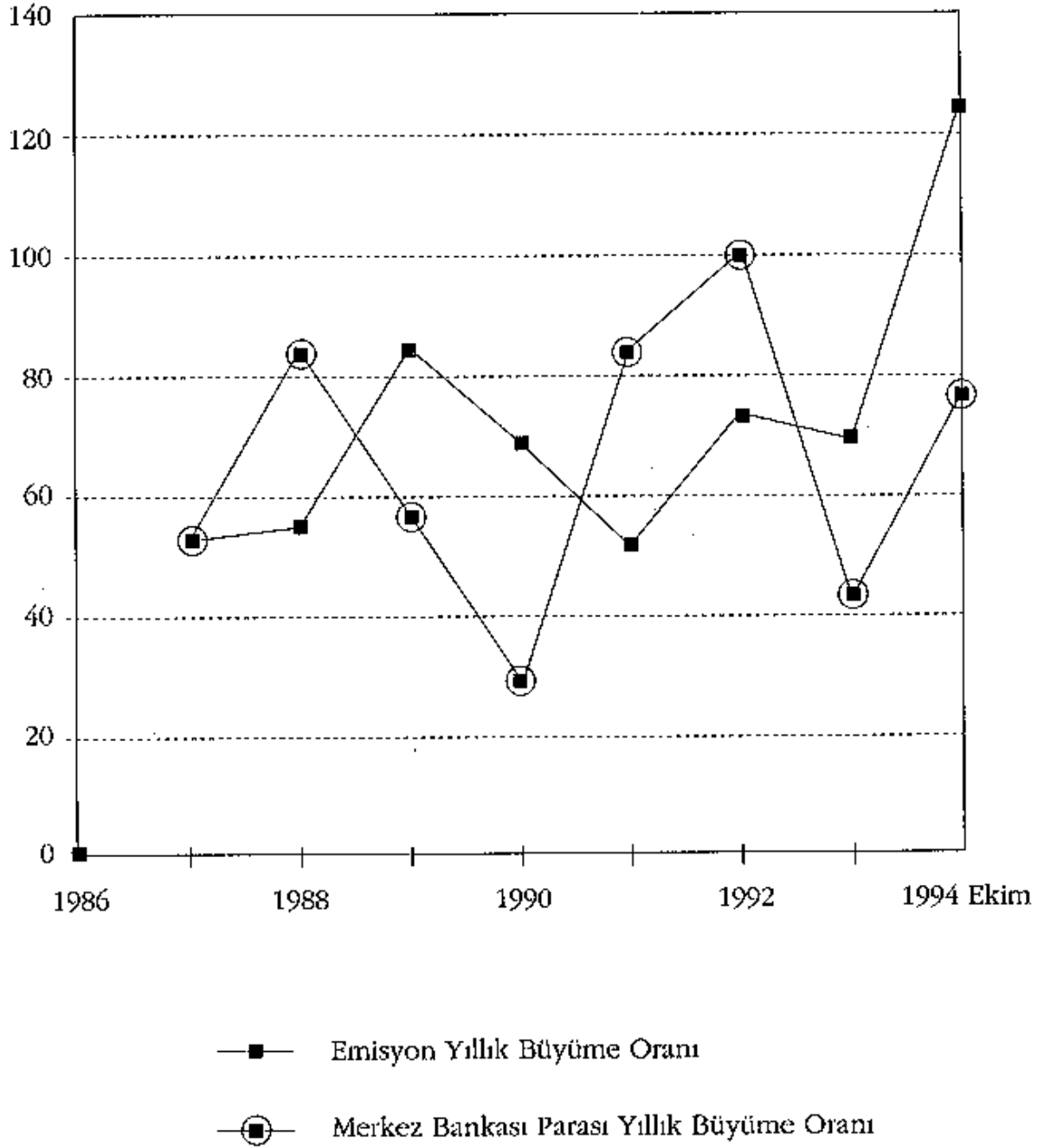
Grafik 6: Merkez Bankası Parası Yıllık Büyüme Oranı



Grafik 7: Emisyon Yıllık Büyüme Oranı



Grafik 8: Merkez Bankası Parası Yıllık Büyüme ve Emisyon Yıllık Büyüme Oranları



9. KRİZ DÖNEMİ

1992 yılında tüm Türkiye yeni bir hükümetten yeni bir yaklaşım beklentisi içine girerken para politikası açısından iyimser davranmak mümkün olamıyordu. Toplumun iyimserliğinde son yıllarda ilk defa ortanın sağındaki en çok oy alan parti ile ortanın solunda en çok oy alan partinin parlamentoda ortak olarak yer alması önemli bir faktördü. Böylece geçmişteki bir takım politik engellerin aşılabileceği ve uzun vadeli düşünülebileceği sanıldı. Ancak 1992 ve 1993 yılında Merkez Bankası geçmişin tersine çok zor günler yaşamak zorunda kalacak ve para politikası uygulanamaz hale gelecekti. 1992 yılında 1.59 milyar dolara düşmüş olan döviz pozisyon açığı 1993 sonunda 2.29 milyar dolara yükseliyor ve altı yıllık trend tersine dönüyordu. 1992 yılında Merkez Bankası Parası artış hızı son on yılın rekoru olan %100 hızla artıyor ve daha da önemlisi Merkez Bankası ile piyasalar arasında diyalog kopmuş oluyordu. Bu süreçte Merkez Bankası Parası istatistiğine bakmak yanıltıcı olabilir, çünkü döviz pozisyonunun yeniden açılması sonucu Merkez Bankası piyasadaki döviz talebini karşılamak için daha önceden tedavüle çıkan likitideyi elindeki dövizini satarak geri çektiğinden Merkez Bankası parası artışı düşük kalıyordu.

1993'ün son ayları para politikası açısından tam bir yönetimsizlik anlamına geliyordu. Merkez Bankası Başkanı'nın değişmesi, piyasada serbest piyasa ile resmi kur arasındaki farkın beş-altı yıllık politikaların ve trendin tersine %1.5 maryını aşmasına izin verilmesi, açık piyasa işlemlerinin durdurulması, faizleri düşürmek için kamu borçlanma kağıtları ihalelerinin çok sayıda iptal edilmesi ve yapılan vergi düzenlemelerinin ek etkisi ile kamu kağıdına olan talebin büyük ölçüde ortadan kalkması, Hazine Kısa Vadeli Avansı'nın son limite kadar kullanılması, Eylül 1993'de 21 trilyonluk tahkim yapılarak Hazine'nin 13 ve TMO'nun 7 trilyon TL kadar borcunun silinmesi, 80 trilyonu aşan ek bütçe çıkarılarak avans limitlerinin genişletilmesi, Hazine ve Başbakanlık yetkililerinin "Kura müdahale etmeyeceğiz" beyanatlari vererek döviz talebini ve spekülasyonunu azdırmaları ve likiditenin piyasada kalmasına izin vererek yeni Merkez Bankası Başkanı 'nın elini bağlamaları, 1994'ün ilk üç ayındaki finansal krizi getiriyordu. Böylece reel kesimde aşırı bütçe açığının parasal finansmanı sonucu hızlı büyüme ile ;paşlayan ve cari denge açığının dış borçlanma ile yamanması şeklindeki zaten sürdürülemez süreç, rating kuruluşlarının yarattığı son ivme ile başlayan paniğin sonucunda finans kesimine de sıçıyor ve ekonomi çöküyordu. Bankalar bir taraftan açık pozisyonlarını kapamak çabası içinde TL ve döviz talebini arttırırken, kişiler de fonlarını önce dövizde kaydırarak ve sonra da finans kesiminden çekerek büyük bir finansal kriz oluşmasına katkı yaparken, Merkez Bankası da bankaların bankası görevini yapamıyordu ve kur ve faiz beraberce yükseliyordu.

En sonunda, Nisan ayında açıklanan bir dizi karar, daha sonra IMF ile imzalanan bir stand-by anlaşmasına dönüşüyor ve ekonomi çok yüksek faiz, kur ve enflasyon artışı sonrası stabilize edilebilir hale getirilmeye çalışılıyordu.

Olay buraya kadar analiz yapmak için kullandığımız büyüklüklerle son derece açık olarak ortaya konulabilir. 1-8 numaralı grafikler, gelişmeleri son derece iyi özetliyor.

Olaya bir başka açıdan bakılırsa da Hazine rakamlarına göre Türkiye'deki mevduat bankalarının toplam açık pozisyonu 1993 sonunda yaklaşık 66.1 trilyon TL , yani cari dolar kurundan 4.56 milyar dolardı. Merkez Bankası'nın açık pozisyonu ise 2.29 milyar dolardı. Altı ay sonra ticari bankaların açık pozisyonu 27.48 trilyona , yani 864 milyon dolara düşerken, Merkez Bankası'nın açık pozisyonu 144.6 trilyona, yani 4.54 milyar dolara geliyordu.' Merkez Bankası önce para yaratmaya sürüklenmiş;sonra da kriz sonucu mecbur kalarak, önceden yarattığı TL 'yi döviz satarak, yani pozisyonunu açarak geri almaya mecbur kalmıştı. Ekonomi yönetiminin aldığı kararlar bankaların açık pozisyonunun Merkez Bankası'na taşınmasına yol açmıştı.

1992 ve 1993 yılları ile 1994'deIMf anlaşmasının yapıldığı günlere kadar Türkiye'de bir para politikası bilincinin olduğu söylenemez. Ancak bunun Merkez Bankası'nın suçu olduğu da söylenemez. Bunu 1990 yılında açıklanan para programında konan hedefler ile şu anda bulunduğumuz noktayı karşılaştırarak açıkça ortaya koyabiliriz.

Tablo 4 'ün son iki sütununun karşılaştırılması gerekli bilgileri sağlıyor. Bilançonun pasifinde 1994'de %25 oranına inmesi gereken toplam döviz yükümlülükleri %71.9 pay ile incelenen 1986-94 döneminin en yüksek düzeyine varmış bulunuyor. Plana göre %25'e inmesi gereken dışa döviz yükümlülükleri %55.6 ile dönemin en yüksek değerlerinde bulunuyor. Merkez Bankası Parasının bilanço payı %75'e çıkması gerekirken sadece %28 düzeyinde. Emisyon ise %45 paya çıkmak yerine %17.7'de kalmış.

Halbuki bilançonun aktifinde dış varlıklar %50.4 ve iç varlıklar da 0/049.5 pay ile tam hedefler. Ama nakit işlemler planlanandan yüksek ve değerleme hesabı planlanandan alçak bir oranda.

Bir cümle ile özetlemek gerekirse Merkez Bankası bilançosu kabaca 1989 dönemine geri dönmüş bulunuyor. Ama arada sadece küçük bir fark var. Türkiye tarihinin en büyük cari denge açığını ve enflasyonunu yaşarken II.Dünya Savaşı'ndan bu yana en şiddetli durgunluk dönemini de geçirmekte. Dış borcu da yirmi milyar dolar kadar artmış durumda ve uluslararası piyasalardaki rating de düşmüş bulunuyor.

10. DEĞERLENDİRME

1991-1994 arasındaki süreçte Merkez Bankası'nın tüm çabalarına rağmen Hazine ile Merkez Bankası arasındaki ilişkilerin sağlam esaslara oturamaması, hem Merkez Bankası bünyesinin bozulmasına, hem de 1980'li yıllarda yapılan yatırımların ve tesis edilen kredibilitenin ortadan kaybolmasına yol açmıştır. 1994 krizi ve kriz sonrası sürecinde kamu bankalarının yapısının da benzer şekilde bozulduğu kanısı bu satırların yazarında güçlü bir şekilde vardır.

Bundan sonra geri dönüp 1989-90'da yerleştirilen Parasal Programlama süreci, bir kere daha, orta ve uzun vadede devreye sokulabilir. Nitekim Hükümet 1994 krizi biraz durgunluğa kavuştuğu anda şekli bir Merkez Bankası Kanunu değişikliği ve Merkez Bankası Bilançosu üzerine Para Programı döneminde öngörülen yönde değişiklikleri biraz da IMF'in baskısı ile gündeme getirmek yoluna gitmiştir.

Ancak uluslararası deneyimler ve Türkiye'nin geçmiş deneyimleri bundan sonra esas yapılması gerekenin, Hazine ile Merkez Bankası arasındaki kurumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ve Merkez Bankası'nın para politikasındaki rolünün yeniden açıkça tarifi olması gerektiğini işaret etmektedir. Yeni bir maliye, döviz kuru ve para politikası anlayışı tüm hukuksal destekleri ile, belki de anayasal düzeyde yerleştirilmek zorundadır. Merkez Bankası yasal dayanaklarını bundan sonra açıkça bilmelidir, keyfi davranış bir daha devlet politikası olamamalıdır. Bağımsızlık, kamunun finansmanı, kamunun mali ajanlığı, denetim, gözetim, mevduat sigortası gibi konular anayasa ve kanunlardan destek alan düzenlemeler ile açıklığa kavuşturulmalı ve belki de paranın yaratılması hukuki ve kurumsal düzenlemeler ile maceraya açık olmayacak hale getirilmelidir.

Biz konuyu bir sona götüffilek ve gelecekte yapılması gerekenler konusunda biraz ışık tutabilmek için konuyu ikiye ayıracağız.

İlk bölümde hükümetin para politikasında kredibilite kaybı ve döviz kurlarının ve faizlerin kontrolden çıkması olayına karşı yapısal, kriz dönemi önlemlerinin içinde son günlerde uluslararası kabul gören sabit kur ve currency board uygulamasına dikkati çekeceğiz.

Bu tartışmadan sonra ise kriz dönemi dışında normal zamanlarda Merkez Bankası'nın hak ve görevleri konusunda uluslararası normları ortaya koyarak Türkiye'de de Merkez Bankası için geleceğe dönük bir uzun vade görev tanımı oluşturmaya çalışacağız.

11. KRİZ DÖNEMİ VE CURRENCY BOARD UYGULAMASI

Currency board kavramı yeni bir kavram değildir. Yirminci yüzyılın ilk yarısında eski koloniler bağımsızlıklarını elde edip yabancı uzmanlar da çekildikten sonra para, maliye ve döviz kuru politikalarında başarısızlıklar ortaya çıktıktan sonra genelde döviz kurlarında ortaya çıkan önemli dalgalanmaların ve spekülasyon ortamının ortadan kaldırılması için sık sık kullanılmışlardır. Ancak currency board kavramı 1980'li yıllarda bir kere daha gündeme gelmiştir. 1970'li yıllara kadar para birimi olan Hong Kong dolarını currency board uygulaması ile dengede tutan Hong Kong vazgeçtiği bu sisteme Çin ile İngiltere arasındaki Hong Kong pazarlıklarının ve siyasi belirsizliğin spekülasyona neden olması sonrasında 1983 Ekim ayında geri dönmüştür. Ve currency board uygulaması birkaç hafta içinde döviz spekülasyonunu ortadan kaldırarak piyasalara stabilite getirmiştir.

Benzer şekilde Arjantin yıllar boyu döviz piyasasından kaynaklanan krizler ile boğuştuğundan sonra Mart 1991 yılında getirdiği currency board uygulaması ile stabiliteye geniş ölçüde kavuşmuş hatta son Meksika krizini büyük ölçüde bu sayede atlatabilmiştir. Sovyet Bloğunun dağılmasından sonra Temmuz 1992 tarihinde Estonya da currency board uygulamasına geçmiş ve onların başarısı

üzerine de Litvanya 1993 yılı Kasım ayında IMF'ye müracaat ederek currency board kavramına angaje olmuş ve Nisan 1994'den beri bu uygulamayı gerçekleştirerek döviz piyasalarına denge ve stabilize gelmesini sağlama yoluna girmiştir.

Currency board uygulamasında iki temel unsur vardır. Currency Board adı altında Merkez Bankası'ndan soyutlanmış (resmen veya şeklen) bir bağımsız kuruluş ortaya çıkınakta ve önceden belirlenmiş bir sabit kurdan, önceden belirlenmiş dövizleri getirenlere ülkenin kağıt parası cinsinden ödeme yapma ve ülkenin parasını getirenlere de döviz ödemesi yapma garantisini kayıtsız şartsız ve sınırsız vermektedir. Böylece Merkez Bankası artık para yaratmamakta ve currency board da sadece döviz karşılığı sabit kurdan para yarattığı için ülkenin parasının uluslararası değerler cinsinden karşılığı olmaktadır. Dikkat edilirse 1990 Para programının temel mantığı da budur. Ancak Para Programında sabit kur unsuru yoktur. Çünkü currency board kavramı genelde aşırı değerlenmiş bir paranın piyasa tarafından bir kriz esnasında hızla devalüe edilmesinden sonra, kurlar gerçekçi hale geldikten sonra ortaya atılmakta ve stabilitenin sağlanması için sabit kur ilkesine dayanmaktadır. Halbuki Para Programı daha çok satın alma gücü paritesine benzer bir yaklaşım çerçevesinde bir uzun dönem stabilize ve sağlam yapı anlayışı için gündeme gelmişti. Yani stabilizeye krizsiz geçiş fikrine dayanıyordu.

Currency board uygulamasında verilmesi gereken kararlardan biri currency board ne tür paralara karşı döviz tutacaktır olmaktadır. Burada norm sadece Merkez Bankası Parası diye tanımladığımız para tabanı kavramından oluşmakta, currency board bankalar arası clearing işlemi yapmamaktadır.

Bir diğer önemli kararda currency board'un ne kadar döviz rezervi ile işine soyu na cağı konusunda verilmek zorundadır. Başlangıç noktasında eğer sisteme itimat yok ise currency board yarattığı milli para karşılığında yüzde yüz döviz tutmalıdır. Ama bankaların batması tehlikesine karşı currency board dışında Merkez Bankası'nın da döviz tutması gerekebilecektir.

Yapılması gereken bir tercih hangi ülkenin parasına bağlanılacağı konusundadır .Örneğin Arjantin ve Hong Kong, ABD dolarını secerken, Estonya ECU, Fin ve İsveç paraları ve Alman markı arasından Mark lehine tercih kullanmıştır.

Bir diğer önemli karar hangi kurdan kurun sabitleştirileceği karardır. Genelde currency board bir speculative .atak sonrası gündeme geldiğinden piyasa zaten dengeye gelmiş bulunmaktadır ve piyasada hakim olan kur tercih edilmektedir.

Currency board şartlar ne olursa olsun Hazine'ye hiç borç vermemektedir.

Currency board piyasada para politikası da yapmamaktadır. Böylece faiz düzeyi ve faizin vade yapısı (yani verim eğrisi) piyasada belirlenmektedir. Bu şartlar altında faizlerin kontrolü tamamen elden çıkmaktadır.

Currency board bankaların son başvuru kapısı (lender of last resort) da değildir.

Hatta sadece banknotlar için konvertibilitenin garanti edildiği durumlarda munzam karşılık uygulamasına bile gerek kalmamaktadır. Ayrıca kurların devalüasyon ve revalüasyonu da gerekmemekte ve currency board kavramı en serbest kambiyo düzenlemelerinin olduğu ülkelerde en iyi sonuçları vermektedir.

Currency board uygulaması son yıllarda her uygulandığı ülkede başarılı olmakla beraber dikkat edilmesi gereken husus currency board uygulamasının Merkez Bankacılığı birikimi az olan ülkelerde veya döviz krizinin sürekli bir tehdit olduğu durumlarda en iyi yaklaşım olmasına karşılık, krizler ortadan kalktığında ve para ve kur politikası konusunda birikimler arttıkça, daha konvasiyonel Merkez Bankacılığı uygulamalarına geçilmesinin olağan görüldüğüdür.

12. YENİ BİR MERKEZ BANKASI YAKLAŞIMININ UNSURLARI NE OLMALIDIR ?

Merkez Bankaları ilk kurulduklarında bugünkü Merkez Bankacılığı anlayışına dayanmıyorlardı. İlk Merkez Bankaları para basma monopolünü elinde tutan, ve diğer bankalara kredi veren, bankaların bankası konumundaki özel kuruluşlardı. Ancak dünyanın altın sisteminden çıktığı günlerde altın karşılık gibi bir kısıtlamanın ortadan kalkması ile paranın değerinin en önemli belirleyicisinin paranın kendisinin artış hızı olduğunun anlaşılması üzerine modern Merkez Bankacılığı yaklaşımı ortaya çıktı. Üstelik saygınlık (kredibilite) ve şeffaflık (transparency) gibi kav-

ramların para politikasının başarısında etkisi iyice anlaşıldıktan sonra, para politikasında artan bağımsızlık olgusu iyice gündeme geldi. Böylece bir Merkez Bankası'nın başarısının en temel dayanağı olarak Hükümet ile Merkez Bankası'nın ilişkisi görülmeye başlanınca birçok ülke Merkez Bankalarını değişen oranlarda bağımsız yaptı. Bugün Şili, Yeni Zelanda, Arjantin, Venezuela, Macaristan, Brezilya, İngiltere, Avusturalya ve İtalya son yıllarda Merkez Bankaları'nı küçümsemeyecek oranda bağımsız yapan ülkeler olarak sayılabiliyor.

Başlangıçta Merkez Bankası'nın politik etkilerden bağımsızlığı, senyoraj dediğimiz para basma hakkının aşırı kullanılına karşı düşünülmüştü. Şimdi ise hiikiimetlerin kısa vadeli çıkarları kovalamalarına karşı bir emniyet sübabı olarak düşünülüyor.

Tabii ki hiç bir Merkez Bankası hükümetten tamamen bağımsız olamaz. Bu antidemokratik bile sayılabilecek bir durumdur. Ve para politikaları ile diğer ekonomik politikalar çeliştiğinde Merkez Bankası 'nın eğilmez bükülmez bir yaklaşım içine girmesi de kabul edilemez. Ancak politikaların kredibl olabilmesi için hükümetler tarafından sık sık ortaya çıkarılan "time inconsistency", yani uzun vadede hedeflerde sapma yaratmak sonucu tutarsızlık, olgusunu yoketmek gerektiğinde hükümetin bir ölçüde bağımsızlığı Merkez Bankası'na vermesinden başka bir çıkar yol da pek yoktur. "time inconsistency" kavramı özellikle enflasyon ve istihdam hedefleri arasında gidip gelen hükümetlerin içine düştüğü tutarsız ve çelişkili durumu vurgulamaktadır.

Genelde Merkez Bankası'na modern yaklaşım iki kutup arasında incelenebilir. Örneğin para politikası günlük politik baskılardan bir kural ile soyutlanabilir, mesela altın sisteminde para politikası bir kural ile belirlenmektedir. Politikacıların bir sınırlaması ve katkısı yoktur. Tersine "discretionary policy" adı verilen güncel ve aktif politika uygulaması yaklaşımında ise ne kural ne de politikacı Merkez Bankası 'nı sınırlanamaktadır. Merkez Bankası karar merciidir. Tabii bu iki ekstrem durumun arasında bir çok farklı kurumsal yaklaşım vardır.

Fakat para politikasının başarılı olabilmesinin önemli önşartları olarak aşağıdaki faktörler bağımsızlık kavramına dahil edilmelidir konusunda artık dünya çapında uzlaşma oluşmuş gözükmektedir.

Başarılı bir para politikası yaklaşımı için Hükümet'in Merkez Bankası tarafından finansmanı çok düşük düzeyde sınırlanmış olmalıdır. Merkez Bankası'na Hükümet, kanun ve kurallar tarafından dar ve tek bir hedef verilmelidir; enflasyon ile mücadele! Ayrıca böyle dar bir hedef verildiğinde Merkez Bankası sorumlu tutulmalıdır (accountability). Merkez Bankası Yönetim kurullarının rolü iyi tanımlanmalı ve kompozisyonu politik baskılarla belirlenmek yerine teknik özellikli tercihler yapılmalı ve toplumun çeşitli kesimleri yaygın şekilde temsil edilmelidir. Guvernör ve yöneticilerin atanmasında hükümet dışı atamalar olmalı, görev süreleri uzun tutulmalı ve böylece politik baskıya karşı emniyet sübabı oluşturulmalıdır. Merkez Bankası bütçe açısından da bağımsız olmalıdır.

Yukarıda yazılan konuların tümünde açıklık olsa da diğer bazı konularda da kurumsal yapı ülkenin özelliklerine göre geliştirilmek zorundadır. Her ne kadar döviz kuru politikası para politikası ile yakinen ilişkili ise de hiç bir ülkede döviz kuru politikası tamamen Merkez Bankası'na bırakılmamıştır. Bu nedenle döviz kuru politikasının esasları da belirlenmelidir.

Ayrıca bankaların bankası yani "lender of last resort" fonksiyonunun kimin tarafından nasıl yerine getirileceği de açıkça belirlenmelidir. Bankaların denetim ve gözetiminde Merkez Bankası'nın rolünün ne olması gerektiği de literatürde oldukça tartışmalıdır. Çünkü denetim ve gözetim ile para politikası arasında potansiyel çatışma yüksek dozda mümkündür. Mevduat sigortasının şekli ve kimin tarafından uygulanması gerektiği de tartışılması gereken bir konudur. Benzer şekilde finansal kurumların kuruluş izni alması gereken yerin Merkez Bankası olup olmadığının da tartışılması gerekir. Ve en son olarak borç yönetiminde ve uluslararası rezervlerin yönetiminde Merkez Bankası'nın görevinin ne olması gerektiği konusunda da farklı yaklaşımlar vardır.

Yukarıda sayılan kritik konularda Türkiye hemen hemen hiç bir tartışmayı kamu oyunun önüne getirmemiş ve alınan kararlar demokratik süreç sonrasında değil, birkaç uzmanın dudağının arasına sıkışarak alınmıştır. Bu da önemli boyutlarda hata yapılması ve topluma maliyetin yükselmesine yol açmıştır.

Bu satırların yazarı ümit etmektedir ki yukarıda sayılan konular ülkemizde önümüzdeki günlerde kamu oyunun gündemine alınacak ve yaygın bir şekilde tartışılacaktır. Ülkenin enflasyonist ortamdan çıkabilmesi önemli ölçüde bu konularda isabetli bir kurumsal yapının oluşturulmasına bağlıdır.

KAYNAKLAR

1.Frameworks for Monetary Stability: Policy Issues and Country Experiences Editors: T.].T Balino and Carlos Cottarelli/IMf/1994

2. The Evolving Role of Central Banks

Editors: P .Downes and R. Vaez-Zadeh/1991/IMf

3. Rüşdü Saracoğlu-Para Programı Briefing Notları 1990/1992/1993

4. Currency Boards for Developing Countries: A Handbook

S.H. Hanke and K. Shuler 1994/ICS Press/San francisco/Califomia

BÖLÜM 4

TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ

Sübidey Togan ve Alper Yılmaz (*)

Bilkent Üniversitesi

Bu çalışmanın amacı Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 1996 yılı başında gerçekleştirilecek olan gümrük birliğinin Türk Ekonomisine etkilerini araştırmaktır. Çalışmanın birinci kısmında Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin gelişimi ele alınmakta, ikinci kısmında ise malların serbest dolaşımı ile ortak gümrük tarifesine uyumu n yaratacağı sorunlar incelenmektedir. Üçüncü kısımda rekabet politikası, devlet yardımları ve antidamping yasaları açısından ticaret hukukunun armonizasyonunun yaratacağı uyum sorunları ile gümrük birliğinin makroekonomik etkileri ele alınmakta, çalışmanın son ve dördüncü bölümünde ise Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

1. TÜRKİYE - AVRUPA TOPLULUĞU İLİŞKİLERİ

Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) 31 Temmuz 1959 tarihinde başvurmuş, uzun ve çetin görüşmelerden sonra AET ile 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da Ortaklık Anlaşmasını imzalamıştır. 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşmasının belirtilen amacı, "Türk ekonomisinde yaşama şartlarının, hızlandırılmış bir ekonomi ilerleyişi ve uyumlu bir alışveriş genişlemesi ile devamlı olarak iyileşmesini sağlamak, böylece Türkiye ekonomisi ile Topluluk üyesi Devletlerin ekonomileri arasındaki arayı azaltmaktır". Ankara Anlaşması'na göre, ortaklık üç aşamada sağlanacaktır: hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem.

Hazırlık aşamasında, Türkiye, Topluluğun yardımıyla, geçiş ve nihai dönemlerde kendisine yüklenecek yükümlülükleri yerine getirebilmek için ekonomisini güçlendirecektir. Hazırlık aşaması beş yıldır. Oniki yılı aşmayacak olan geçiş aşamasında, taraflar Türkiye ile Topluluk arasında sürekli bir gümrük birliği kuracaklar ve ekonomik politikaları birbirine yaklaştıracaklardır. Son dönemin tam üyelik ile sonuçlanacağı beklenmektedir. Anlaşmanın 28. Maddesi, Türkiye'nin böyle bir aşamanın gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirebildiğini gösterdiğinde Topluluğa üye olabileceğini öngörmektedir. Topluluğa otomatik giriş söz konusu değildir. Bunun için Topluluk kurumlarının ayrı karar alması gerekmektedir. Ankara Anlaşması yalnızca imalat sanayi ürünlerinin ticareti ile ilgili konuları değil, aynı zamanda tarımsal ürünlerin ticaretini, iş gücünün serbest dolaşımını, mesleklerin serbest. yerleşimini, serbest hizmet ve sermaye işlemleri ticaretini ve vergi sistemlerinin ve rekabet kurallarının uyumu konusundaki hükümleri de kapsar. Ayrıca, üçüncü ülkelerle karşılıklı ticaret politikası koordine edilmeli ve tarafların genel ekonomik politikaları aynı ilkelerle yönlendirilmelidir.

Hazırlık döneminde, AET, Türkiye'ye mali yardım ve Türkiye'nin geleneksel ihracatında tercihli gümrük tarifeleri biçiminde tek taraflı ayrıcalıklar tanımıştır. Bu dönemde, Türkiye ticaret rejimini değiştirmek zorunda kalmamıştır. Türkiye, 16 Mayıs 1967'de, Brüksel'de geçiş dönemini başlatmak üzere görüşmeler yapılması için başvuruda bulunmuştur. Ancak, Bakanlar Konseyi görüşmelerin başlaması için, AT Komisyonu'na 30 Temmuz 1968 tarihine kadar talimat vermemiştir. Ankara Anlaşması Katma Protokolü 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanmış ve Protokol Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Katma Protokol'ün başlıca amacı gümrük birliğinin kurulmasıdır. Protokol'ün 9. Maddesi çerçevesinde, Topluluk Türkiye'den yapılan ithalata eşdeğer etkisi olan tüm gümrük vergi ve harçlarını kaldırmayı taahhüt etmiş ve 1 Eylül 1971 tarihinde Türkiye'den yapılan ithalata uygulanan nominal vergileri kaldırmıştır. Ancak bazı istisnalar olmuştur. Topluluk bazı petrol ürünlerine sabit bir kota üzerinden ithalat vergisi alma ve Türkiye'den ithal edilen bazı tekstil ürünlerinden alınan gümrük vergilerini aşamalı olarak azaltma hakkını korumuştur. AET mali destek sağlamayı taahhüt etmektedir. Ayrıca, Katma Protokolde 1986 yılına kadar, işgücünün serbest dolaşımını sağlayacak hükümler de vardır. Türkiye, kendi adına Topluluktan yaptığı sanayi ürünlerinin ithalatını etkileyen üç temel taahhütte bulunmuştur. Birincisi, Türkiye ithalata uyguladığı gümrük ve diğer vergileri aşamalar halinde azaltacaktır. İkincisi, Türkiye kota tahsisati uygulamasına zaman içinde son verecektir. Üçüncüsü, Türkiye, Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesini aşamalar halinde benimseyecektir.

(*) Bu çalışmanın hazırlanmasındaki katkılardan dolayı Devlet Planlama Teşkilatı mensuplarından Mustafa Dönmez'e teşekkürü. i borç biliriz.

Gümrük vergisi indirimine gelince, Türkiye'nin Topluluktan yaptığı ithalat iki listeye ayrılmıştır. Türkiye'nin uluslararası piyasada daha kısa sürede rekabet edebileceği düşünülen ürünler 12 yıllık listeye konulmuştur. 12 yıllık listede bulunan ürünlerin ithalatından alınacak gümrük vergileri 1985 yılına kadar sıfırlanacaktır. Diğer ürünler 22 yıllık listeye konulmuştur. Bu ürünlerde gümrük birliği 1995 yılına kadar sağlanacaktır. Kotalara gelince, Türk yetkililer belirli ürünlerin bir listesini "AT Konsolide Liberalizasyon Listesi"ne koyacaktır. "AT Konsolide Liberalizasyon Listesi"ndeki ürünlerin ithalatı diğerlerine göre daha serbestçe yapılacaktır. Bu liste 1 Eylül 1971 yılından itibaren, Türkiye'nin Topluluktan yaptığı toplam ithalatın % 35'ini kapsayan ürünleri içerecektir. Söz konusu oran 1991 yılına kadar % 80'e ulaşacaktır. Tüm kota kısıtlamaları 1995 yılına kadar kaldırılacaktır. Yukarıdaki hükümler sanayi ürünlerine uygulanacaktır. Tarımsal ürünlere gelince, Türkiye, Katma Protokol'de geçiş döneminin sonunda, eğer Topluluk ile arasında tarımsal ürünlerin serbest dolaşımı olarsa Türkiye'de uygulanmak zorunda olan ortak tarımsal politika önlemlerini benimsemek amacıyla tarım politikasında gerekli ayarlamaları yapmayı taahhüt etmiştir. Buna karşılık, Topluluk, 1973 yılında Türkiye'nin Topluluğa yaptığı tarımsal ihracatının yaklaşık % 37'sine ayrıcalıklı sıfır gümrük tarifesi ve toplam ihracatının % 33'üne kısmı tercihli gümrük tarifesi uygulayacaktır.

Geçiş döneminin ilk dört yılında (1973-76), Katma Protokol uygulaması planlandığı gibi yürümüştür. Türkiye, Eylül 1971 'de, 12 yıllık listede yer alan ürünlerden alınan gümrük vergisini % 10, 22 yıllık listede yer alan ürünlerden alınan gümrük vergisini ise % 5 oranında azaltmıştır. Gümrük indiriminin ikinci turu Ocak 1976'da uygulanmıştır. Ocak 1976'ya kadar, gümrük indirimleri 12 yıllık listede % 20'ye, 22 yıllık listede % 10'a ulaşmıştır. Kota kısıtlamalarının azaltılmasında, "AT Konsolide Liberalizasyon Listesi"ne ilk transfer Eylül 1971'de yapıldı. Bu listedeki ürünler, söz verildiği gibi toplam ithalatın % 35'i değil, % 31'ini oluşturmuştur. Ancak, 1976 yılına kadar, oran % 40'a çıkarılmıştır. 1973 yılının başında Alman Hükümeti AT üyesi olmayan ülke vatandaşlarının göçmen işçi olarak ülkeye girişini yasaklamış, Almanya'yı kısa bir süre sonra diğer üye ülkeler izlemiştir. Daha sonra da Avrupa Topluluğu ülkelerine giden Türk vatandaşlarına vize uygulaması başlatılmıştır.

1976 yılından sonra, Türkiye-AT ilişkilerinde sorunlar ortaya çıkmış ve Katma Protokol'ün uygulama sürecinde fiili bir durgunluk başlamıştır. Ocak 1977'de Türkiye, gümrük tarifelerini, Ortak Gümrük Tarifesine eşitleme programının birinci aşamasını ertelemiştir. Bir yıl sonra da gümrük indiriminin üçüncü turunu ertelemiştir. 29 Ekim 1979 tarihinde iktidara gelen hükümet, ticari ilişkileri yeniden canlandırmak için bir seri girişim başlatmıştır. Fakat, 1980 yılının sonlarına doğru sivil hükümetin devrilmesi Topluluk-Türkiye ilişkilerini etkilemiş ve ilişkiler altı yıl sonrasına kadar normale dönmemiştir. 12 Eylül 1980 tarihinde askeri idarenin başa geçmesiyle, Topluluğun Türkiye'ye yardım programı dondurulmuştur. Türkiye'nin Avrupa Konseyi'nden çıkarılması olasılığı, Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiyi daha da sertleştirmiştir. 1984 yılında, Türk ithalat rejiminde önemli bir reform başlatılmıştır .Bu reform ile, Türkiye ithalatta kota kullanımına son vermiştir. Türkiye ile Topluluk ilişkileri ancak 1986 yılının sonuna doğru normalleşme belirtileri göstermiştir. 14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye AT üyeliğine resmen başvurmuştur. 1988 yılının sonuna doğru Brüksel'de yapılan ad hoc komite toplantısında, Türkiye 1989-1992 döneminde her iki listedeki ürünlere uygulanan gümrük vergisi oranlarını her yıl % 10 oranında azaltmayı taahhüt etmiştir. Türkiye, ayrıca, zaman içinde Topluluk Ortak Gümrük Tarifesi'ni benimsemeye de söz vermiştir. Özellikle, Türkiye'nin gümrük vergilerini Topluluk Ortak Gümrük Tarifesine uydurması, 1989 yılında % 20, 1991 yılında tekrar 12 yıllık listedeki ürünlerde % 20 ve 1992 yılında 22 yıllık listedeki ürünlerde % 20 indirim yapması kararlaştırılmıştır. Ad hoc komite toplantısından sonra, hem 1989 hem de 1990 yılı başında gümrük vergisi oranları % 10 indirilmiştir. Aynı şekilde, Türkiye, gümrük vergisi oranlarını Topluluk Ortak Gümrük Tarifesi'ne uydurmuş, 1989 yılında % 20 indirim yapmıştır. 5 Şubat 1990 tarihinde, AT'na üye devletler, Komisyon'un 18 Aralık 1989 tarihli görüşüne dayanarak, Avrupa'nın bir değişim içinde olduğu bir dönemde Topluluğun yeni üye görüşmeleri ile uğraşmasının doğru olmayacağı sonucuna varmışlardır. Komisyon tarafından, anlaşmanın hükümlerine göre 1995 yılında gümrük birliğinin tamamlanmasının Türkiye ve Topluluk arasındaki entegrasyonun ve karşılıklı bağımlılığın artması açısından büyük önem taşıdığı düşünülmüştür.

Türkiye tarafından AT menşeli ürünlere uygulanabilir gümrük vergileri, Katma Protokol'ün imzalandığı tarih olan 23 Kasım 1970'te geçerli olan vergilerin ardışık yüzde indirimleri olarak hesaplanmıştır. 1994 yılı başında AT menşeli ürünlere uygulanan toplam gümrük vergileri indirimi, Tablo I'de görüldüğü gibi, 12 yıllık listede yer alan ürünlerde % 90'a, 22 yıllık listede yer alan

ürünlerde ise % 80'ne ulaşmıştır. Türkiye, uyguladığı gümrük vergilerini AT'ndakilerle eşitlenmesini kolaylaştırmak amacıyla, 1 Ocak 1989 tarihinde Armonize Sistem Nomenklatürünü benimsemiştir.

Yukarıda da değinildiği gibi, AT 1973 yılından itibaren Türk üreticiler için tüm gümrük vergilerini ve gümrük-dışı engellerini kaldırmıştır. Buradaki en önemli istisna, uluslararası Çok-Elyafıllar Anlaşması (Multi Fibre Agreement) çerçevesinde AT tekstil politikası rejimine giren tekstil ve giyim eşyası ticaretinde olmuştur. Bilindiği gibi Türk tekstil ihracatı Türk ihracatçıları ile Brüksel yetkilileri arasında varılan gönüllü ihracat kısıtlaması anlaşmaları ile düzenlenmektedir. Diğer taraftan, yukarıda da vurgulandığı gibi, Katma Protokol'ün gümrük birliği ile ilgili hükümleri tarımsal ürünleri kapsamamaktadır. 1987 yılından beri, Türk tarımsal ürün ihracatçıları AT ithalat vergilerinden muaf tutulmakta iselerse de ilgililer değişken vergileri ödemektedirler. Bazı tarım ürünlerinde vergi muafiyetlerinin yanı sıra miktar kısıtlamaları, mevsimsel kotolar, minimum ithalat fiyatları ve gönüllü kısıtlama anlaşmaları vardır. Türkiye'nin AT'na yaptığı ihracatta önemli bir paya sahip olan demir - çelik ihracatında zaman zaman anti-damping soruşturmaları başlatıldığı da unutulmamalıdır.

Katma Protokol'ün antidamping işlemleri ile ilgili hükümleri, Ortaklık Konseyi'ne damping işlemleri ile ilgili önerilerde bulunma yetkisi veren işlemlerin uygulanmasını gerektirmektedir. Fakat, AT, Türk ihracatçılarına karşı açtığı antidamping soruşturmalarında, AT üyesi olmayan ihracatçılara uygulanan işlemleri uygulamaktadır. 1979 -1993 yılları arasında AT Türkiye'den yapılan ihracata karşı 22 antidamping ve bir telafi edici vergi soruşturması açmıştır. Bunlardan sekizi kesin vergi koyulması ile sonuçlanmıştır.

Ortaklık Konseyi'nin, 9 Kasım 1992 tarihinde bakanlar düzeyinde yaptığı toplantıda, her iki taraf da Ortaklık Anlaşması'nda yer alan hükümlerin yeniden uygulamaya başlanmasına karar vermiştir. Türk hükümeti, AT ile gümrük birliği kurulmasının, anlaşmada öngörüldüğü gibi 1995 yılına kadar sonuçlandırılmasına hazır olduğunu onaylamıştır. Topluluk, Türkiye ile en üst düzeyde yoğun bir politik diyalogun yaratılmasına karar vermiş ve ekonomik ve sinai işbirliğini geliştirmeye istekli olduğunu göstermiştir. 1993 yılında, ithalatta uygulanan Toplu Konut Fonu ile Maden Fonu dışındaki tüm gümrük-dışı engeller kaldırılmıştır. AT Komisyonu'na, Toplu Konut Fonu'na yapılan ödemelerin en geç 5 yıl içinde kaldırılacağı bildirilmiştir. Gümrük birliğinin sonuçlanması hazırlıklarını yapması için, Mart 1993'te AT ile Türkiye arasında ortak bir "Steering Komitesi oluşturulmuştur. Komite görüşülecek ve Kasım 1995'e kadar çözümlenecek konuların bir listesini yapmıştır. Liste, Ortaklık Konseyi'nin Kasım 1993 toplantısında kabul edilmiştir. Liste~ ürünlerin taraflar arasında serbest dolaşımını, üçüncü taraflardan yapılan ithalata Topluluğun ortak gümrük tarife oranlarının uygulanmasını, ortak ticaret politikasını, tarımsal politikanın armonizasyonu konusunda işbirliğini, hizmet ticaretindeki kısıtlamaların karşılıklı olarak en aza indirilmesini, rekabet politikası, devlet yardımları, antidamping yasaları, fikri ve sinai mülkiyet hakları açısından ticaret hukukunun armonizasyonunu, ve karar verme ve anlaşmazlıkların giderilmesi ile ilgili kurumsal hükümleri içermektedir.

19 Aralık 1994 günü toplanması gereken Ortaklık Konseyi 6-7 Mart 1995 tarihine ertelenmiş ve toplantı 6-7 Mart, 1995 tarihlerinde Brüksel'de yapılmıştır. Toplantıda AB ile Türkiye'nin imzaladığı Ortaklık Konseyi Kararı 1995 yılının Eylül ayında Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulacak ve Gümrük Birliği, Avrupa Parlamentosu'nun onayından sonra 1 Ocak 1996 tarihinde başlayacaktır. Anlaşmanın içerdiği temel hususlar şu şekilde özetlenebilir:

- 12 ve 22 yıllık listelerdeki tüm sanayi malları için Türkiye AB'den yapılan ithalatta gümrük vergisi, konut fonu ve maden fonu uygulamasına 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla son verecektir;
- Türkiye 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla Topluluk üyesi olmayan ülkelere Topluluğun ortak gümrük tarifelerini uygulayacak ve 2001 yılına kadar da AB'nin üçüncü ülkeler ile yaptığı "tercihli anlaşmalar" düzenini üstlenecektir. Türkiye Katma Protokol 19/2 maddesinde belirtilen hassas ürünlerde 2001 yılına kadar üçüncü ülkelere yaptığı ithalatta Ortak Gümrük Tarifesi'nin üzerinde gümrük uygulayabilecektir.
- Türkiye miktar kısıtlamalarının idaresi, dampingli veya sübvansiyonlu ithalata karşı korunma, resmi destekli ihracat kredileri ve tekstil politikası gibi konularda Topluluğun ticaret politikalarına uyum sağlayacaktır.
- Türkiye ürünlerin menşei, gümrük beyanları, serbest dolaşıma giriş, gümrük borcu ve başvuru hakkı gibi konularda Topluluk Gümrük Kodu'nu aynen benimseyecektir. .
- Türkiye ortak tanın politikasına uyum için çalışmalara başlayacaktır. Tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımı, Ortaklık Konseyinin Türkiye'nin ortak tarım politikası tedbirlerini

aldığını tesbit ettikten sonra mümkün o olabilecektir. Bu konuda gerekli hükümler belirtilmemiş, ancak anlaşmada uyum için ek bir sürenin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Anlaşma işlenmiş tarım ürünleri konusunu ayrı bir bölümde ele almaktadır. Bilindiği üzere işlenmiş tarım ürünleri Topluluğa ithalatla bir kısmı sanayi payı (sabit unsur), diğer kısmı ise tarım payı (değişken unsur) olmak üzere iki ayrı vergi ile korunmaktadır. Türkiye Katma Protokol hükümları uyarınca 12 ve 22 yıllık listelerde yer almayan işlenmiş tarım ürünlerinin sanayi payına tekabül eden sabit unsurunu AB ile ticaretinde sıfıra indirmek durumundadır.

- Topluluk, Türkiye'nin tekstil ihracatına uyguladığı tüm kısıtlamaları kaldıracaktır. Ancak bunun önkoşulu Türkiye'nin rekabet, fikri, ticari ve sınai mülkiyet o hakları konusunda gerekli yasaları çıkartması, AB ile hukuki uyumu sağlaması ve söz konusu kararları efektif olarak uygulamasıdır. Türkiye tekstilde devlet yardımlarını bir yıl içinde kaldıracaktır.

- Türkiye fikri sınai mülkiyet, telif, patent, ticari marka ve taklit gibi tüm mevzuatı geliştirecek ve uluslararası normlar ile AB normlarına uyum sağlayacaktır. Türkiye bu konuda Uruguay Turu sonunda imzalanan TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) anlaşmasına üç sene içinde uymayı taahhüt etmektedir.

- Türkiye AB için geçerli olan rekabet politikasına uyum sağlayacaktır. Bu çerçevede Türkiye teşvik sistemini yeniden düzenleyecektir. Gümrük birliğinin işleyişi ile uyumlu kabul edilebilen teşviklerin başlıcaları şunlardır: (i) yaşam standartlarının anormal ölçülerde düşük olduğu veya işsizliğin ciddi boyutlarda olduğu bölgelerde ekonomik gelişmeyi hızlandırmak amacıyla verilen yardımlar, (ii) belirli ekonomik etkinliklerin veya belirli ekonomik bölgelerin gelişimini hızlandırmayı amaçlayan, Topluluk ile Türkiye arasındaki ticaret koşullarını olumsuz etkilememek kaydıyla verilen yardımlar ve (iii) 2001 yılına kadar gümrük birliği ile ortaya çıkacak olan yapısal uyum gereklerinin yerine getirilmesini sağlamayı amaçlayan yardımlar. Devlet yardımları konusunda Topluluk kurallarını iki yıl içinde benimsemeyi taahhüt eden Türkiye rekabet kuralları ile ilgili mevzuatını Avrupa Topluluğu mevzuatı ile uyumlu hale getirecek ve etkin biçimde uygulanmasını sağlayacaktır.

- Türkiye beş yıl içinde AB'de uygulanan tüm standartları (kalite, ölçüm, kalibrasyon, akrediasyon, belgelendirme) aynen kabul edecektir.

- Taraflar kamu ihalelerinde liberalizasyon için müzakerelere başlayacaklar, doğrudan ve dolaylı vergilendirme konularında uyum sağlayacaklardır.

- Demir-çelik ürünlerinin serbest dolaşımı için sürmekte olan müzakereler 1995 yılı içinde tamamlanacaktır. Son olarak, 1994 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne yaptığı ihracatın 8.3 milyar ABD Doları (Türkiye ihracatının % 45.7'i), Avrupa Birliği'nden yaptığı ithalatının da 10.3 milyar ABD Doları (Türkiye ithalatının % 44.2'i) olduğu kaydedilmelidir. Tablo 2, Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ticaretin gelişimini ve 1994 yılında Avrupa Birliği ülkeleri ve 1995 yılında üye olan ülkeler ile olan ihracatı ile ithalatını göstermektedir.

2. KORUMANIN YAPISI

Gümrük birliğinin kurulması ile Türkiye ile Avrupa Birliği arasında mallar serbestçe dolaşabilecek ve Türkiye üçüncü ülkelerden yapacağı ticarete Topluluğun ortak gümrük tarifesini uygulayacaktır. Bu değişikliklerin muhtemel etkilerini inceleyebilmek için Avrupa Topluluğu ve üçüncü ülkeler için nominal koruma oranlarını 1994 yılı itibarıyla belirlemek, gümrük birliği tam olarak gerçekleşikten sonra değişik ülke grupları ile oluşacak nominal koruma oranlarını hesaplamak ve böylece tüm ekonomi için nominal ve efektif koruma oranlarındaki muhtemel değişiklikleri saptamak gerekmektedir.

Sektörel koruma oranlarının hesaplanması için kullanacağımız yöntem ithalat kotalarının kaldırıldığı gerçeğine dayanmaktadır. Kota yok ise kota rantı da yoktur. Bu durumda ithal edilen bir malın yurt içi fiyatı, yaklaşık olarak, o malın gümrük çıkış fiyatına eşit olacaktır. Dolayısıyla malın gümrük çıkış fiyatı ile gümrük giriş, yani c.i.f fiyatı arasındaki yüzde fark o malı ya da benzerini yurt içinde üreten üreticiye sağlanan nominal koruma oranını verecektir. Bu durumda ithalattan alınan farklı vergilerin ve diğer masrafların c.i.f fiyatına ne kadar ya da hangi oranda yük bindirdiğini hesaplamak gerekir.

İthal edilen bir malın yurt içi fiyatı ile malın c.i.f fiyatı arasındaki ilişki şu şekilde formüle edilebilir: $P_i = (1 + t_{ci} + t_{oi}) E P_i^{\$}$. Burada P_i i-inci malın yurt içi fiyatını, $P_i^{\$}$ i-inci ithal edilen malın yurt dışı

c.i.f. fiyatını, E döviz kurunu, t_{ci} i-inci maldan alınan gümrük vergisi oranını ve t_{oi} i-inci maldan gümrük vergisi dışında alınan tüm diğer vergi, fon ve harçların oranını göstermektedir. Hesaplamalarda kullanılan yöntemi açıklayabilmek için şu simgeleri kullanıyoruz:

M_i	i-inci malın T .L. cinsinden c.i.f. değeri;
m_i	i-inci malın ithal edilen miktarı; burada miktar konut fonu vergisinin belirlendiği miktar olarak alınmaktadır.
tv_{ai}	i-inci ithal malından alınan KDVRanı;
$FUND_{1i}$	i-inci ithal malının miktarı üzerinden alınan konut fonu vergisi;
$FUND_{2i}$	i-inci ithal malı üzerinden alınan ve yüzde olarak ifade edilen konut fonu vergisi;
t_{mai}	maden fonu vergi oranı
E	döviz kuru.

Gümrük vergisinin matrahı ithal edilen malın c.i.f. fiyatıdır. Konut fonu vergisi genellikle kg ya da birim başına dolar olarak alınmaktadır. Bu verginin ithal edilen herhangi bir malın c.i.f fiyatına ne kadar yük getirdiğini belirleyebilmek için ithal edilen malın yurt dışı c.i.f. fiyatını

$$p_j\$ = [M_j / (m_j E)]$$

olarak yazalım. Bu durumda miktar üzerinden alınan konut fonu vergisinin T .L. değerini $FUND_{1i}$ m_i $E \sim [FUND_{1i} / P_i\$]$ M_i ' yüzde olarak alınan konut fonu vergisini ise $FUND_{2i}$ M_i olarak ifade edebiliriz. Dolayısıyla gümrük vergisi ve konut fonu toplamı $TA_i M_i = (t_{ci} + (FUND_{1i} / P_i\$) + FUND_{2i}) M_i$ olarak yazılabilir. Maden fonuna yapılan ödeme ise $t_{mai} M_i$ olarak ifade edilebilir. Bilindiği üzere katma değer vergisinin matrahı ithal edilen malın gümrük vergisi tarhına esas olan kıymeti ile ithal sırasında ödenen her türlü vergi, resim, harç ve payların toplamından oluşmaktadır. Dolayısıyla katma değer vergisi $VA_i M_i = \sim_{ai} \{ 1 + TA_i + t_{mai} \} M_i$ ve i-inci mal için ödenen toplam vergi oranı

$$t_i = \{ TA_i + t_{mai} + VA_i \}$$

olarak formüle edilebilir. Yukardaki toplamdan katma değer vergisinin çıkartılması suretiyle elde edilen i-inci malın nominal koruma oranı (NK_{ai}) olmaktadır.

$$t_i = t_i - tv_{ai}$$

Bu çalışmada nominal koruma oranları (NKA) Türkiye'nin 1990 yılı girdi çıktı tablosunda gösterilen ve dış ticarete giren malları üreten 49 sektör için hesaplanmaktadır. Sektörel NKO'ları da, sektörün ürettiği mallara sağlanan nominal koruma oranlarının ağırlıklı ortalaması olarak hesaplanacaktır. Ağırlıklandırma yöntemi şöyle açıklanabilir. Girdi çıktı tablosundaki herhangi bir j-sektörünün i-malı ithalatını M_{ij} , j-sektöründeki i-malına sağlanan nominal koruma oranını t_{ij} , j-sektörünün toplam ithalatını M_j ve j-sektöründe ithal edilen mal sayısını k ile ($i=1,...,k$) gösterilirse, j-sektörünün nominal koruma oranı

$$t_j = \frac{\sum_{i=1}^k t_{ij} (M_{ij} / M_j)}{k}$$

olarak hesaplanabilir. Çalışmada Devlet İstatistik Enstitüsünün 1989 yılı sekizhaneli ithalat istatistikleri kullanılmıştır. Bu istatistiklerde yaklaşık olarak 11000 mal gözetilmektedir. Buna göre girdi-çıktı tablosunda gösterilen sektörlerin bir yıla ait nominal koruma oranlarını hesaplamak için yaklaşık olarak 11000 malın nominal koruma oranı hesaplanmıştır.

Nominal koruma oranı yurt içinde üretilen ve ithal edilen ya da yurt içinde üretilmeyip ithal edilen bir malın yurt içi fiyatı ile c.i.f. fiyatı arasındaki yüzde farkı göstermektedir. Bu oran korumanın tüketiciye bindirdiği yükü ifade ederse de üretici açısından çok önemli değildir. Üretici açısından önemli olan efektif koruma oranıdır. Bu oran üretim sürecinde yaratılan katma değer için koruma sonucu ne kadar yükseltildiğini gösterir.

2.1 Avrupa Birliği ile Olan Dış Ticaretimizde Koruma

Tablo 3'ün birinci kolonunda Girdi-Çıktı tablosunda belirtilen sektörler için 1994 yılı itibariyle Avrupa Birliği ve EFTA (European Free Trade Association) ile ticaretimizde söz konusu olan nominal koruma oranları (NKA) verilmektedir. Tablodan görüldüğü üzere AB ve EFTA ile olan ticaretimizde ortalama NKA, ağırlıklandırılanın 1990 yılı sektörel ithalat değerleri ile yapıldığında, 1994 yılı için yüzde 10.84 olmaktadır. Nominal koruma oranlarının frekans dağılımı incelendiğinde dış ticarete konu olan 49 endüstride~ 1994 yılında 3 endüstrinin NKA'nın yüzde elliden yüksek, 13 endüstrinin yüzde 20 ile yüzde 50 arasında, 33 endüstrinin ise yüzde 20'den az olduğu görülmektedir. 1994 yılı için Tablo 3 te verilen sektörel NKO'larını incelediğimizde NKA en yüksek olan sektörlerin 12 nolu "sebze ve meyve işleme" (72.49), 17 nolu "alkollü içkiler" (72.1), 18 nolu "alkolsüz içkiler" (56.92), 4 nolu "balıkçılık" (47.92) ve 19 nolu "tütün sanayii" (44.4) olduğu görülmektedir. NKA en düşük olan üç sektör 46 nolu "demiryolu ulaşım araçları" (O), 20 nolu "çirçirleme" (O) ve 7 nolu "demir cevheri çıkarımı" (O) sektörleridir.

Bilindiği gibi 1 Ocak 1996 tarihinde Avrupa Birliği ile gümrük birliği gerçekleştirilecektir. Bu birliğin kurulması ile ülkeler arasında mallar serbestçe dolaşabilecektir. Ancak serbest dolaşım 12-yıllık ve 22-yıllık listelerde belirtilen mallar için söz konusudur. Tarım malları için 1995 yılı itibariyle serbest dolaşım söz konusu değildir. Tarım mallarında serbest dolaşım ancak Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası'nı uygulamaya başladıktan sonra mümkün olabilecektir. Ortak Tarım Politikası ise üç temel ilkeye dayanmaktadır: (i) tarım mallarının serbest dolaşımına imkan verecek şekilde tarım ürünleri için tek ve ortak bir piyasa düzeni, (ii) AB tarım ürünlerinin tercihli bir rejimle dışa karşı korunması ve (iii) tarım harcamalarının FEOGA (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) kanalıyla AB bütçesinden karşılanması. Türk tarımının Ortak Tarım Politikası'na uyumu durumunda aynı ilkeler Türk tarımı içinde geçerli olacaktır. Teorik olarak, Türk tarım ürünleri fiyatlarının Topluluk tarım ürünleri fiyatları ile aynı düzeye yükselmesi, tarım ürünleri ithalatından elde edilen gümrük gelirlerinin Topluluk bütçesine aktarılması ve tarım ürünleri ile ilgili destekleme harcamalarının FEOGA veya bu amaçla oluşturulacak ortak bir fon tarafından finanse edilmesi gerekir. Devlet Planlama Teşkilatı (1995) tarafından yapılan bir tahmine göre 1995 yılı için yıllık 3.1 milyar A.B.D. Dolarıdır. Böyle bir yükün AB tarafından karşılanması beklendiğinden bu çalışmada tarımda serbest dolaşımın yakın bir gelecekte gerçekleşmeyeceğini kabul ediyoruz. Diğer taraftan tarım malları, 12-yıllık ve 22-yıllık listelere dahil olan sanayi mallarından başka ticarete konu olan başka mallar da bulunmaktadır. Bu mallar iki başlık altında toplanabilir: (a) Avrupa Kömür-Çelik Topluluğu (AKTÇ) yetki alanına giren mallar ve (b) Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) yetki alanına giren mallar. Gümrük birliği çerçevesinde kömür ve çelik ürünlerinin serbest dolaşımı

yukarıda belirtildiği üzere 1995 yılı içinde sağlanacaktır. Benzer durumun EURATOM ürünleri içinde söz konusu olacağını kabul ediyoruz. Tablo 5 Girdi-Çıktı tablosunda bulunan 49 sektörden hangilerinin 12-yıllık, hangilerinin 22-yıllık, hangilerinin tarım, hangilerinin de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu yetki alanına giren mallar içerdiğini göstermektedir. Tablodan görüldüğü üzere Girdi-Çıktı tablosunun 1 nolu "tarım" sektöründe hem tarım listesinde hem de 12-yıllık listede yer alan mallar bulunmaktadır. Ancak 1 nolu sektörde 22-yıllık listeye dahilolan ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu yetki alanına giren mallar bulunmamaktadır.

Tablo 3'ün ikinci kolonu, gümrük birliği gerçekleştikten sonra AB ile ticaretimizde söz konusu olacak olan koruma oranlarını göstermektedir. Hesaplamalar yapılırken tarım mallarında koruma oranlarının 1994 düzeyinde tutulacağı, diğer mallarda ise serbest dolaşımın sağlanacağı kabul edilmiştir. Tablo 3 'ten görüldüğü üzere gümrük birliği sonrasında ortalama nominal koruma oranı ağırlıklandırmanın 1990 yılı sektörel ithalat değerleri ile yapıldığında yüzde 2.12 olarak belirlenmektedir. NKO'larının frekans dağılımını incelediğimizde NKO'nın bir sektörde yüzde 50'den büyük, 4 sektörde yüzde 20 ile yüzde 50 arasında, 6 sektörde sıfırdan büyük ancak yüzde 20 den küçük, 38 sektörde ise sıfır olacağı görülmektedir. 2001 yılı itibarıyla NKO'na göre en çok korunan sektörler 12 nolu "sebze ve meyve işleme" (68.01), 4 nolu "balıkçılık" (47.84), 1 nolu "tarım" (41.26), 14 nolu "öğütülmüş tahıl ürünleri imali" (41.02) ve 15 nolu "şeker üretimi" sektörleri olacaktır.

EK 1 Avrupa Birliği ile "serbest ticaret anlaşması" olan ülkeler ile bir; ülkelerin Türkiye'nin 1991 ve 1992 yılları toplam ithalatındaki paylarını göstermektedir. Tabloda n görüldüğü üzere AB 'nin serbest ticaret anlaşması olduğu ülkeler EFTA (European Free Trade Association) üyesi olan Norveç, İsviçre, Lichtenstein ve İzlanda; CEFTA (Central European Free Trade Agreement) üyesi olan Çek Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya; Baltic FTA (Baltic Free Trade Agreement) üyesi olan Estonya, Letonya ve Litvanya; ayrıca da İsrail, Bulgaristan, Romanya ve Malta'dır. Söz konusu ülkeler ile AB "serbest ticaret anlaşması" yapmış olduğundan ve Türkiye-AB gümrük birliği anlaşması uyarınca Türkiye 2001 yılına kadar AB'nin üçüncü ülkeler ile yaptığı "tercihli anlaşmalar" düzenini üstleneceğinden Türkiye ile bu ülkeler arasında da tarım malları dışında diğer malların serbest dolaşımı en geç 2001 yılında gerçekleşmiş olacaktır. Söz konusu ülke menşeli malların Türkiye ithalatındaki 1991-1992 yılları ortalama payı EK 1 de gösterildiği üzere yüzde 53.98 dir.

2.2 Avrupa Birliği'nin Ortak Gümrük Tarifesi

Avrupa Birliği ve EFTA ülkeleri dışındaki üçüncü ülkeler için Türkiye'nin 1994 yılı nominal koruma oranları Tablo 3 ün üçüncü kolonunda verilmektedir. Bu tablodan görüldüğü üzere üçüncü ülkelerle ticaretimizde 1994 yılı ortalama NKA, ağırlıklandırmanın 1990 yılı sektörel ithalat değerleri ile yapıldığında yüzde 15.45 tir. Nominal koruma oranlarının frekans dağılımı incelendiğinde 1994 yılında 5 endüstrinin NKA'nın yüzde 50'den yüksek, 16 endüstrinin NKA nı yüzde 20 ile yüzde 50 arasında ve 28 endüstrinin NKA'nın yüzde 20 ile sıfır arasında olduğu görülmektedir. 1994 yılı sektörel NKO'ı incelendiğinde NKO en yüksek olan sektörlerin 19 nolu "tütün sanayii" (99.91), 17 nolu "alkollü içkiler" (94.28), 12 nolu "sebze ve meyve işleme" (72.62), 18 nolu "alkolsüz içkiler" (69.81) ve 4 nolu "balıkçılık" (54.08) sektörü olduğu görülmektedir. NKA en düşük olan üç sektör 6 nolu "ham petrol çıkarımı ve tabii gaz üretimi" (0), 3 nolu "ormancılık" (0.1), 8 nolu "diğer metalik cevher çıkarımı" (1.21) sektörleridir.

Bilindiği gibi Türkiye 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla AB'nin ortak gümrük tarifesine uymak durumundadır. Avrupa Birliği'nin "Integrated Tariff of the European Communities" (TARI C) incelendiğinde AB'nin değişik ülke grupları için değişik gümrük vergileri uyguladığı görülmektedir. AB bir çok ülke ile tercihli ticaret anlaşması imzalamış bulunmaktadır. Bu anlaşmalar Topluluğun Akdeniz ve Afrika Karayipler-Pasifik ülkeleri ile imzaladığı ticaret anlaşmaları ile Üçüncü Dünya ülkeleri için geliştirilen Genel Tercihler Sistemi (Generalized System of Preferences (GSP)) anlaşmalarını kapsamaktadır. Bu anlaşmalara Türkiye 2001 tarihi itibarıyla aynen uymak durumundadır. Avrupa Birliği'nin bu ülkelere uyguladığı koruma oranları diğer ülkelere uygulanan koruma oranlarına göre daha düşük olduğundan Türkiye için hesaplanacak olan koruma oranlarının bir taraftan tercihli ticaret anlaşmalı ülkeler, diğer taraftan da geri kalan üçüncü ülkeler için ayrı ayrı yapılması gerekir. EK 2/Avrupa Birliği ile Genel Tercihler Sistemi Anlaşması olan ülkeler ile bu ülkelerin Türkiye'nin 1991 ve 1992 yılları toplam ithalatındaki paylarını göstermektedir. Bu tablodan görüldüğü üzere AB ile GSP anlaşması olan ülke ve bölge sayısı 155 tir. Bu ülkelerin arasında

Hindistan, Pakistan, Çin Halk Cumhuriyeti, Kore, Kazakistan ve Özbekistan gibi ülkeler bulunmaktadır. Söz konusu ülkelerin Türkiye'nin toplam ticaretindeki 1991-1992 yılları ortalama payı yüzde 28.03 tür.

Tablo EK 3 AB'nin "ortak gümrük tarifesi"ni uyguladığı ülkeleri göstermektedir. A.B.D., Kanada, Japonya, Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika'dan oluşan bu ülkelerin Türkiye'nin 1991-1992 yılları toplam ithalatındaki payları yüzde 18.20 dir. AB'nin özel ticaret anlaşması olduğu diğer iki ülke grubu Akdeniz ülkeleri ile Afrika-Karayipler-Pasifik ülke, gruplarıdır. EK 4 te gösterilen Akdeniz ülkeleri arasında Mısır, Suriye ve Tunus, EK 5 te gösterilen Afrika-Karayipler-Pasifik grubunda ise Kenya, Zaire ve Haiti bulunmaktadır. Akdeniz ülkelerinin toplam ithalatımızdaki ortalama payı yüzde 1.59, Afrika-Karayipler-Pasifik ülkelerinin payı ise yüzde 0.29 dur.

Bu çalışmada Afrika-Karayipler-Pasifik ülkelerine tanınan tercihli ticaret anlaşmaları, söz konusu ülkelerin toplam Türkiye ithalatı içindeki paylarının çok küçük olması nedeniyle ele alınmamaktadır. Tablo 4 Laird ve Yeats (1990) ile Yeats'in (1994) çalışmalarından derlenmiştir. Laird ve Yeats (1990) tarafından belirlenen nominal koruma oranları "tarife dışı engeller" in etkilerini de içermektedir. Tablo 4 'ün birinci kolonunda A.B.D.-Japonya gibi ülkeler için uygulanan MFN gümrük tarife oranları, ikinci kolonda ise GSP'den yararlanan ülkeler için ortalama gümrük tarife oranları gösterilmektedir. Yeats'in (1994) çalışması bir Akdeniz ülkesi olan Mısır için yapılmış ve AB'nin Mısır'dan ithalatında uyguladığı koruma oranlarını göstermektedir. Söz konusu değerler tablonun üçüncü kolonunda verilmiştir. Tablodan görüldüğü üzere ortalama MFN gümrük tarife oranı yüzde 4.2, GSP'den yararlanan ülkeler için yüzde 2.1, Akdeniz ülkeleri için ise yüzde 0.6 dır. Ayrıca Mısır için AB'nin uyguladığı ortalama koruma oranı "gıda malları, içkiler ve tütün" dışında tüm diğer mallar için sıfırdır. Türkiye 2001 yılından itibaren ilgili ülke grupları için bu koruma oranlarını uygulamak durumundadır. Dikkat edilmesi gereken bir diğer hususta belirtilen NKO'nın Uruguay Turu görüşmeleri sonunda sağlanacak olan gümrük vergisi indirimlerini yansıtmadığıdır. GATT 1994 anlaşması nedeniyle gümrük vergisi oranları zaman içinde daha da azalacaktır.

Tablo 3'ün dördüncü kolonunda Türkiye'nin A.B.D.-Japonya'dan mal ithalatında 2001 yılında ticarete konu olan 49 sektör itibarıyla uygulayacağı NKO gösterilmektedir. Bu tablonun hazırlanması sırasında Türkiye'nin tarım ürünlerinde 1994 yılı NKO'larını değiştirmeyeceği varsayımından hareket edilmiştir. Kolon 4'te 21-24, 39 ve 40 nolu sektörler için NKO Laird ve Yeats'den (1990), 25-27, 30, 34-35, 42, 44, 45 ve 47 nolu sektörler için GATT'ın (1993) yılında Avrupa Toplulukları için hazırlamış olduğu "Trade Policy Review" raporundan, diğer sektörlerin NKO'ı ise tarafımızdan "Integrated Tariff of the European Communities" (TARIC) verilerinden yararlanılarak elde edilmiştir. Tablodan görüldüğü üzere 1990 yılı ithalat değerleri ile ağırlıklandırılmış 2001 yılı MFN ortalama koruma oranı yüzde 6.92 olacaktır. Nominal koruma oranlarının frekans dağılımı incelendiğinde 2001 yılında 6 endüstrinin NKO'nın yüzde 20'den yüksek, 8 endüstrinin NKO'nın yüzde 10 ile yüzde 20 arasında, 35 endüstrinin NKO'nın ise yüzde 10 ile sıfır arasında olduğu görülmektedir. 2001 yılında üçüncü ülkeler için verilen MFN sektörel NKO'nı incelediğimizde NKO'nın 12 nolu "sebze ve meyva işleme" (68.01), 4 nolu "balıkçılık" (47.84), 1 nolu "tarım" (41.26), 14 nolu "öğütülmüş tarım ürünleri imali" (41.02) ve 15 nolu "şeker üretimi" (28.79) sektörlerinde en yüksek olduğu belirlenmektedir. NKO 22 sektörde yüzde 5'in altında olacaktır. Bu sektörler arasında 42 nolu "elektriksiz makineler", 43 nolu "tarımsal makine ve teçhizat" ve 37 nolu "çimento sanayii" bulunmaktadır.

2.3 Koruma Oranlarındaki Değişikliklerin Muhtemel Etkileri

Koruma oranlarını 1994 yılı için (a) AB ile EFTA ve (b) üçüncü ülkeler, 2001 yılı için ise (i) AB ülkeleri ve AB ile "serbest ticaret anlaşması" olan ülkeler, (ii) Genel Tercihler Sisteminden yararlanan ülkeler ve (iii) Ortak Gümrük Tarifesi'nin uygulanacağı A.B.D.-Japonya gibi ülkeler için ayrı ayrı belirledikten sonra Tablo 6'daki 1994 yılı ortalama sektörel NKO'ları ve 2001 yılı ortalama sektörel NKO'ları söz konusu ülke gruplarının EK'teki tablolarda verilen toplam ithalatımızdaki ortalama payları ile ağırlıklandırarak elde edilebilir. Bu verilerden ve 1990 yılı Girdi Çıktı tablosundan yararlanarak elde edilen efektif koruma oranları Tablo 6'nın üçüncü ve dördüncü kolonlarında verilmektedir. Bilindiği gibi EKa belirli bir yıl için, örneğin 1994 yılı nominal koruma oranlarının sıfırlanmasının sektörel katma değerlere muhtemel etkisini göstermektedir. Bu tablodan görüldüğü üzere sektörel ithalat değerleri ile ağırlıklandırılmış ortalama EKa 1994 yılında yüzde 18.44 iken oran 2001 yılında bu oran yüzde 1.12 olacaktır. EKa'larının frekans dağılımı incelendiğinde 1994 (2001)

yılında 6 (2) endüstrinin EKa'nın yüzde 100'den yüksek, 3 (1) endüstrinin EKa'nın yüzde 50 ile yüzde 100 arasında, II (2) endüstrinin EKa'nın yüzde 20 ile yüzde 50 arasında, 19 (30) endüstrinin EKa'nın yüzde 20 ile yüzde sıfır arasında, 9 (13) endüstrinin yüzde -100 den büyük ancak eksi değerinde, bir endüstri de ise yüzde -100 den küçük olduğu görülmektedir.

1994 yılı sektörel EKa değerlerini incelendiğinde EKa en yüksek sektörlerin 12 nolu "sebze ve meyve işleme sanayii" (291.43), 14 nolu "öğütülmüş tahıl ürünleri imali" (281.46), 32 nolu "petrol arıtımı" (180.44), 19 nolu "tütün sanayii" (159.71) ve 17 nolu "alkollü içkiler" (145.43) sektörleri olduğu görülmektedir. EKa en düşük olan üç sektör 20 nolu "çırçırılama" (-138.12), 15 nolu "şeker ii retimi" (54.25) ve 2 nolu "hayvancılık" (-18.61) sektörleridir. Diğer taraftan 2001 yılı sektörel EKa değerlerini incelendiğinde EKa en yüksek sektörlerin 14 nolu "öğütülmüş tahıl ürünleri imali" (301.45), 12 nolu "sebze ve meyve işleme sanayii" (285.8), 4 nolu "İhalıkçılık" (58.1), 1 nolu "tarım" (45.6) ve 11 nolu "mezbahe ürünleri" (21.36) sektörleri olduğu görülmektedir. 2001 yılında EKa en düşük olan üç sektör 20 nolu "çırçırılama" (-139.98), 19 nolu "tütün sanayii" (-84.25) ve 18 nolu "alkolsüz içkiler" (-40.69) sektörleridir.

Bilindiği gibi EKa değeri artı ve yüksek olan sektörler ekonomide en çok korunan sektörlerdir. Dolayısıyla bu sektörler 1994 yılı için 12, 14, 32, 19 ve 17 nolu sektörlerden oluşmaktadır. Diğer taraftan, 2001 yılında en çok korunacak olan sektörler 14, 12, 4, 1 ve 11 nolu sektörlerdir. EKa değeri eksi olan sektörler arasında EKa değeri -100 den büyük olan sektörler ekonomide rekabet gücüne sahip olunan sektörler olarak tanımlanabilir. Çünkü bu sektörler için cari döviz kurunda dünya fiyatları ile elde edilen katma değer koruma altında elde edilen katma değerden daha yüksektir. Tablo 6 dan görüldüğü üzere mukayeseli üstünlüğe sahip olunan sektörler 1994 yılında şunlardan oluşmaktadır:

15 nolu "şeker üretimi" 2 nolu "hayvancılık"

33 nolu "diğer petrol ve kömür ürünleri" 7 nolu "demir cevheri çıkarımı"

8 nolu "demir cevheri dışında diğer metalik cevher çıkarımı" 48 nolu "diğer taşıma araçları"

6 nolu "ham petrol çıkarımı ve tabii gaz üretimi" 3 nolu "arnancılık"

46 nolu "demiryolu ulaşım araçları".

Aynı kıstas çerçevesinde 2001 yılında mukayeseli üstünlüğe sahip olacak sektörler ise

19 nolu "tütün sanayii"

18 nolu "alkolsüz içkiler" 15 nolu "şeker üretimi" 2 nolu "hayvancılık"

17 nolu "alkollü içkiler"

45 nolu "deniz ulaşım araçları"

7 nolu "demir cevheri çıkarımı"

8 nolu "demir cevheri dış. diğer metalik cevher çık." 10 nolu "taş ocakçılığı"

6 nolu "ham petrol çıkarımı ve tabii gaz üretimi" 49 nolu "diğer imalat sanayii"

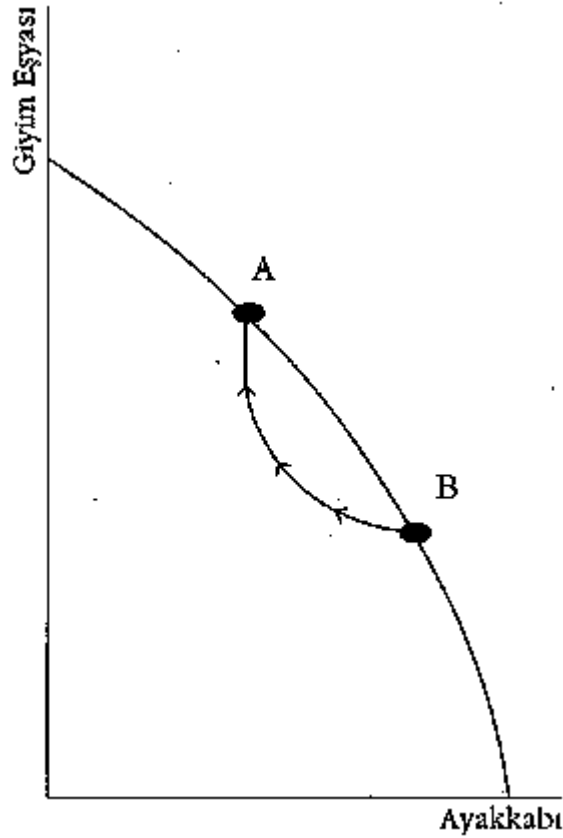
27 nolu "kağıt ve kağıt ürünleri"

3 nolu "arnancılık" .

sektörleri olacaktır.

Gümrük birliğinden olumlu veya olumsuz etkilenecek sektörleri belirlemek için yukardakine benzer bir yaklaşım kullanılabilir. Tablo 6'nın son kolonunda verilen değerler gümrük birliğinin sektörel katma değerlere etkisini göstermektedir. Örnek olarak 24 nolu "ayakkabı sanayii" sektörünü ele alacak olursak tablo bu sektördeki katma değerın gümrük birliği altında yüzde 52.05 oranında azalacağını ifade etmektedir. Bu durumda sektördeki üretimin gümrük birliği altında azalacağı bel irtilebilir. Ancak söz konusu -52.02 değeri üretimdeki azalmanın ne kadar zaman içinde gerçekleşeceğini belirtmemektedir. Döviz kuru değişiklikleri gibi tüm parasal değişikliklerin serbestçe yapılması durumunda ekonomi Şekilde gösterilen

Şekil



üretim imkanları eğrisi üzerinde bir noktadan diğer noktaya geçecektir. Bu çerçevede "ayakkabı sanayii" üretimi azalırken örneğin 22 nolu "elbise, giyim eşyası ve dokumadan hazır eşya" sektörü üretimi artacaktır. Tablo 6 gümrük birliği altında katma değer dolayısıyla da üretimin 14 nolu "öğütülmüş tahıl ürünleri imali", 15 nolu "şeker üretimi", 22 nolu "elbise, giyim eşyası ve dokumadan hazır eşya", 33 nolu "diğer petrol ve kömür ürünleri", 11 nolu "mezbahe ürünleri", 7 nolu "demir cevheri çıkarımı", 13 nolu "bitkisel ve hayvansal yağlar imali", 8 nolu "demir cevheri dışında diğer metalik cevher çıkarımı", 4 nolu "balıkçılık", 1 nolu "tarım", 48 nolu "diğer taşıma araçları", 46 nolu "demiryolu ulaşım araçları", 6 nolu "ham petrol çıkarımı" ve 3 nolu "ormancılık" sektörlerinde artacağını, geri kalan tüm diğer sektörlerde ise azalacağını göstermektedir.

3. GÜMRÜK BİRLİĞİNİN SONUÇLANDIRILMASI

Ürünlerin Türkiye ile Avrupa Birliği arasında serbest dolaşımından ve üçüncü taraflardan yapılan ithalata Topluluğun ortak dış gümrük vergilerinin uygulanmasından başka, Türkiye, taraflar arasında işlevsel bir gümrük birliği sağlayabilmek için güç işler gerçekleştirmek zorundadır. Bu işler korumanın azaltılması, ortak dış ticaret politikasının uygulanması, tarım politikasının uyumu, rekabet politikası, devlet yardımları, antidamping yasaları, fikri ve endüstriyel mülkiyet hakları açısından ticaret hukukunun armonizasyonu, kamu sektörü ihaleleri, ve uzlaşma yöntemleri ile ilgili sorunları kapsamaktadır.

Bilindiği gibi bir ülkenin Avrupa Birliği'ne üye olması durumunda üyelik ülkeye iktisadi açıdan altı türlü sorumluluk ve hak getirmektedir. Bu sorumluluk ve haklar şu şekilde sıralanabilir:

1. Mal, servis ve faktörlerin Birlik içinde serbest dolaşımı;
2. Avrupa Birliği'nin ortak gümrük tarifesi ile ortak dış ticaret politikasının uygulanması;
3. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın uygulanması;

4. Rekabet politikası gibi konularda hukukun arınonizasyonu;
5. Avrupa Para Sistemi ile ilerde söz konusu olacak para sistemlerine katılma; 6. Avrupa Birliği kasasına yapılacak katkılar ve Avrupa Birliği'nden sağlanacak fonlar.

Söz konusu altı husustan birincisi şu şekilde açıklanabilir. Birlik içinde yapılan ticarete uygulanan gümrük vergileri ile gümrük vergisine eş etki yapan tüm diğer vergi ve fonlar sıfırlanacaktır. Ancak ülkelerin bu durumda bile serbest ticareti önleyici önlemler alabildiği görülmektedir. Bu önlemler değişik teknik standartlar ve yönetmelikler, kamu ihale yöntemleri, katma değer vergisi ve gider vergisi oranları, ulaştırma ile ilgili kısıtlamalar, sermaye piyasasında uygulanan çeşitli kontroller ve Topluluk Hukuku'nun değişik şekillerde uygulanması şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Serbest mal ticareti altında ticareti engelleyen tüm bu uygulamalara gümrük birliği anlaşmasında belirtildiği üzere son verilmesi gerekmektedir. Bir ülkenin üye olması durumunda ilgili ülkeler arasında malların serbest dolaşımının yanında servisler (bankacılık, sigortacılık, ..) ile faktörlerin de (sermaye ve işgücü) serbest dolaşımının sağlanması gerekmektedir.

Yukarda belirtilen ikinci ve üçüncü koşullar bir önceki kısımda açık olarak belirtildiğinden konu burada tekrar ele alınmamaktadır. Dördüncü koşul aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedir. Beşinci koşul ile ilgili olarak belirtilmesi gereken husus Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelerin Avrupa Para Sistemine katılmalarının beklenmediğidir. Maastricht Andlaşması bu konuda bilindiği gibi dört koşul geliştirmiştir. Bu koşullar ülke borç stokunun gayri safi yurt içi hasılanın yüzde 60'ından fazla olmaması, kamu sektörü finansman açığının gayri safi yurt içi hasılanın yüzde 3'ünü geçmemesi, enflasyon oranının Toplulukta enflasyon oranı en düşük üçüncü ülkenin enflasyon oranından yüzde 1.5 tan fazla olmaması, ve faiz haddinin en düşük enflasyon oranlı üç ülkenin faiz oranlarından yüzde 2 fazla olmaması koşullarıdır. Avrupa Para Sistemi'ne katılma Avrupa Birliği'ne katılma için gerekli olan bir koşul değildir. Yunanistan örneğinde olduğu gibi bu koşul sağlanmadan da üye olunabilir. Ancak Birlik son zamanlarda yeni üyelerin bu koşulu da sağlamasını arzu etmektedir. Üyelik ile ilgili bir diğer koşul Avrupa Birliği kasasına yapılacak katkılar ile ilgilidir. Bilindiği üzere Topluluk gelirleri üye ülkelerin milli gelirlerinin yüzde 1.1'ini oluşturmaktadır. Bu gelirler üye ülkelerin katma değer vergisi, üçüncü ülke ticaretinde alınan gümrük vergileri ve milli gelirin bir oranı olarak belirlenen katkılardan oluşmaktadır. Topluluğun sağladığı gelirlerin büyük bir kısmı ortak tarım politikasının finansmanına giderken önemli olan diğer bir kısmı yapısal fonlar çerçevesinde Birlik içinde fakir bölgelerdeki fiziki ve insan sermayesi yatırımlarının finansmanında kullanılmaktadır.

Yukardaki açıklamalardan görüldüğü üzere Türkiye gümrük birliğini gerçekleştirmekle iyeiliğin gerektirdiği koşullardan bir kısmını sağlamış olacaktır. Türkiye gümrük birliğini gerçekleştirmekle yukardaki koşullardan 2 ve 4 nolu koşulları tam olarak, 3 nolu koşulu ise kısmen sağlayacaktır. Gümrük birliği malların serbest dolaşımını öngörmektedir. Gümrük birliğinde tüm faktörlerin serbest dolaşımı AB Türkiye anlaşmasında olduğu gibi söz konusu olmayabilir. Anlaşma bilindiği gibi bu konuda sessiz kalmaktadır. Gümrük birliğinde sermayenin serbest dolaşımını genelde kabul edilmekte ise de bu durum işgücü için söz konusu değildir. Diğer taraftan Türkiye'nin ortak tarım politikası ile ilgili 3 nolu koşulu yakın zamanda sağlaması beklenmemektedir. 5 nolu koşul ise yukarda belirtildiği üzere sağlanması şart olmayan bir koşul niteliğindedir. 6 nolu koşul ile ilgili olarak belirtilmesi gereken husus Türkiye'nin üye olmadan Avrupa Birliği kasasına katkıda bulunmasının veya da Avrupa Birliği'nin değişik tonlarından yararlanması söz konusu olmayacağıdır.

Yukarıda altı başlık altında belirtilen koşullardan rekabet politikaları konusunu ayrıntılı olarak ele alalım. Çok iyi bilindiği gibi, rekabet politikasına olan ihtiyaç, genel olarak şirketlerin piyasalara giriş ve piyasalardan çıkışlarında karşılaştıkları engellerden kaynaklanmaktadır. Ölçek ekonomileri ile finans piyasasının eksik rekabet altında çalışmasından doğan doğal engeller dışında piyasada faaliyette bulunan firmaları piyasaya yeni girmek isteyen veya da ithalat yolu ile piyasaya girenlerden korumak için düzenlenmiş olan çeşitli engeller bulunmaktadır. Sermaye piyasalarındaki eksik rekabet firmaların piyasaya girişi için önemli doğal bir bariyerdir. Hükümetler, firmaların sermaye piyasalarındaki eksik rekabetten zarar görmelerini önlemek amacı ile firmaların yatırım maliyetlerini indirmeye çalışmaktadırlar. Yatırım teşviklerinin amacı budur. Ancak, yatırım teşvikleri çoğu zaman rekabetin gelişmesine ve yapısal değişikliklerin gerçekleşmesine engel olmaktadır. Teşvik sistemi ile şirketler % 40'lara varan birim maliyet avantajları elde etmişler, bu da onların piyasadaki pozisyonlarını sağlamlaştırmalarına yardım etmiştir. Ancak, ekonomide büyük yatırımların önemli bir kısmı yerleşik ve egemen şirketler tarafından gerçekleştirilmiştir. Kıt finansal kaynaklarla rekabet etmeye çalışan

yeni şirketler, iyi bilgilendirilmiş yerleşik şirketlere göre dezavantajlı durumdadırlar. Piyasaya girişi kolaylaştırdığı sanılan yatırım teşvikleri genellikle, büyük şirketlerin pozisyonlarını daha da güçlendiren araçlara dönüşmüştür. Diğer taraftan bankacılık sistemi içinde önenli bir paya sahip olan devlet kredi tahsisatını doğrudan kontrol etmekte, kamu bankalarının kredileri de çoğu zaman ticari olmayan politik amaçlarla verilmektedir. Kamu sektörü alımlarının, tercih edilen belirli şirketlere verilmesi ve kamu ihaleleri ile ilgili kuralların iyi çalıştırılmaması nedeniyle, bu gibi düzenlemeler de rekabetin önünde engel olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye/de piyasaya girmede engellerle karşılaşıldığı gibi piyasadan çıkışta da engeller ile karşılaşılmaktadır. Bilindiği gibi devlet kamu şirketlerinin iflas etmesine çoğunlukla izin vermemektedir. Devlet, işçilerin işsiz kalmalarını önlemek için verimsiz şirketleri sübvansiyon etmeye devam etmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'nin sosyal güvenlik ağına sahip olmadığı da unutulmamalıdır. Özel şirketlere gelince, devlet zaman zaman büyük firmaların piyasadan ayrılmasına izin vermemiştir. Zamanında geri ödenmeyen krediler bazı durumlarda kamu sektörü bankaları tarafından yeniden finanse edilmişlerdir.

Türkiye, ülkede rekabeti geliştirmek için 1980'li yıllarda dış ticarete önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Bu çerçevede miktar kısıtlamaları kaldırılmış, nominal ve efektif koruma oranları büyük ölçüde azaltılmıştır. Gümrük birliğinin oluşturulmasıyla, AB'den yapılan ithalatın önündeki tüm gümrük ve gümrük-dışı engeller tarımı dışında tamamen kalkmış olacaktır. ihracata gelince, Türkiye 1980'li yıllarda çeşitli ihracat teşvik önlemlerini kullanmıştır. Son yıllarda ihracat teşvikleri azaltılarak nominal ve efektif sübvansiyon oranları büyük ölçüde indirilmiştir.

1950'li yıllarda, Avrupa'da benzer durumlar rekabet politikalarının benimsenmesine yol açmıştır. Roma Anlaşması'nın (AET) bir bölümü bu konuya ayrılmıştır. 85 ve 86. Maddeler, kuruluşların, Üye Devletler arasındaki ticareti etkileyen antirekabetçi davranışları ile ilgilidir. Her iki madde de ekonomik gücün kötüye kullanılmasını önlemeyi amaçlamaktadır. 92 ve 94. Maddeler, devlet yardımlarının, bazı şirketlere haksız avantajlar sağlayarak rekabete zarar vermesini önlemeyi amaçlamaktadır. 90. Maddeye göre, Üye Devletler, kamu taahhütlerinde 85 -94. Maddelerin hükümlerine aykırı önlemleri ne yürürlüğe koyacaklar ne de yürürlükte tutacaklardır. Gümrük Birliği anlaşması bu koşulları bilindiği gibi açık olarak içermektedir. Gümrük birliğinin gerçekleşmesi için Türkiye, başlıca amacı yerli şirketlerin rekabetçi bir ortamda çalışmaya zorlanmalarını sağlamak olan rekabet politikalarını uygulamak durumundadır. Böylece, Türkiye, Law (1992) ve Devlet Planlama Teşkilatı (1994) tarafından vurgulandığı gibi, piyasaya girişi zorlaştıran ve piyasadan çıkışları engelleyen uygulamaları bırakmak, yatırım ve ihracat teşvik sistemini rekabet kurallarına uyum sağlayacak şekilde değiştirmek, kamu iktisadi teşebbüslerini sübvansiyon etmeye son vermek; iflas kanununu değiştirerek kamu ve özel tüm firmalara aynı iflas kanunu hükümlerini uygulamak durumundadır. Türkiye'nin rekabet kurallarını uygulayabilmesi zaman alabilecektir. Ancak AB bu kuralların efektif olarak uygulanmasını istemekte ve Türkiye'nin tekstil ihracatına uyguladığı kısıtlamaların kaldırılmasını bu kuralların efektif olarak uygulanmasına bağlamaktadır. Söz konusu kurallar efektif olarak uygulanıncaya kadar Avrupa Birliği tekstil ihracatına kısıtlama uygulamaya devam edecek ve aynı zamanda da Türkiye'yi kurallara uymayı zorlamak için anti-damping ve telafi edici vergi soruşturmaları uygulamalarına devam edecektir.

Türkiye Haziran 1989'da, hem antidamping hem de antisübvansiyon hükümlerini içeren "ithalatta haksız rekabetin önlenmesi" yasasını çıkarmıştır. Türkiye, 7 Aralık, 1994 tarihinde 4054 sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"u kabul ederek kendi rekabet kurallarını benimsemiş bulunmaktadır. Rekabet kanunu hazırlanırken büyük ölçüde AB uygulamaları örnek alınmıştır. Rekabet yasası yalnızca yasaklanmış uygulamaları ve egemen piyasa pozisyonunun kötüye kullanılmasını engelleyen hükümleri değil aynı zamanda birleşme ve devralma kurallarını da içermektedir. Antidamping ve rekabet yasalarının nihai amacı yerli şirketlerin rekabetçi bir ortamda çalışmalarını sağlamak olduğu için Türkiye'nin antidamping ve rekabet politikası konusunda yasayı gözden geçirmesi gerekebilir. Ne antidamping ne de rekabet politikası kurulu yerli şirketlere yeniden tekelleri avantajlar sağlamak amacıyla kullanılmamalıdır. Tablo 7 değişik sektörlerdeki yoğunlaşma oranlarını vermektedir. Bu tablodan görüldüğü üzere Türkiye'de yoğunlaşma katsayıları genelde yüksektir. Ülkede rekabet kanununun efektif olarak uygulanabilmesi zaman alabilecektir.

Ülkede rekabetin sağlanması açısından "rekabet kanunu" ne kadar önemli ise fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması da ülkede kaynakların etkin dağılımı ve sürekli büyümeyi sağlayan en önemli faktörlerden biri olan teknolojik gelişme için gerekli bir koşuldur. Buluş sahiplerinin ve diğer ticaretle bağlantılı fikri mülkiyet haklarının (BSH) korunması ile ilgili hukuki düzenlemeler her ülkede

vardır. Ancak, gümrük birliği çerçevesinde tartışma konusu olan korumanın derecesidir. Anlaşma, Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki kanun ve iç yönetmelik farklılıklarını gidermeyi, ayrıca kapsam, koruma süresi, tanınan münhasır haklar ve şekil yönünden hakkın kazanımında ortak normları ve asgari standartları saptamayı amaçlamaktadır. Anlaşma, ilgili uluslararası fikri ve sınai mülkiyet hakları anlaşmalarına, uygun fikri ve sınai mülkiyet hakları hükümlerine, bu haklar için etkili uygulama önlemleri ile ilgili hükümlere, çok taraflı anlaşmazlıkların giderilmesine ve geçici anlaşmalara değinerek bu konudaki hakları koruma altına almaktadır. Ticari ve hizmet markalarına gelince, anlaşma, ne tür markaların korunacak ticari ya da hizmet markaları olduğunu ve bu markaların sahiplerine verilecek minimum hakların ne olacağını tanımlamıştır. Bunun yanı sıra, anlaşma, ticari ve hizmet markalarının kullanımı, koruma şartları ve lisan ve yetki verilmesi ile ilgili bazı yükümlülükler getirir. Sınai tasarımlar da anlaşma çerçevesinde korunacaktır. Korunan tasarımların sahipleri, korunan tasarımların kopyası olan bir tasarıma dayanan ya da o tasarımı içeren ürünlerin üretimini, satışını ya da ithalatını engelleyebilecektir. Anlaşmada, patentlerle ilgili olarak, Paris Konvansiyonu'nun (1967) asli hükümlerine uygun bir yükümlülük de vardır.

AB ile gümrük birliği belirlenen programa göre, 1 Ocak 1996 tarihinde gerçekleşecektir. Ancak, 1995 yılı Uluslararası Para Fonu ile 1994 yılında yapılan "standby" anlaşmasının devam ettiği yıl olacaktır. O zamana kadar, ülke, büyük bir ihtimal ile artan işsizlik sorunları ile karşı karşıya kalacaktır. Bu koşullar altında gümrük birliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkacak olan işsizlik sorununun çözümü kolay olmayabilir. Ayrıca gümrük birliği altında vergi gelirlerinde ortaya çıkacak olan azalmanın makroekonomik etkileri olacaktır. Şimdi de vergi kaybının makroekonomik etkilerini üzerinde durmak istiyoruz.

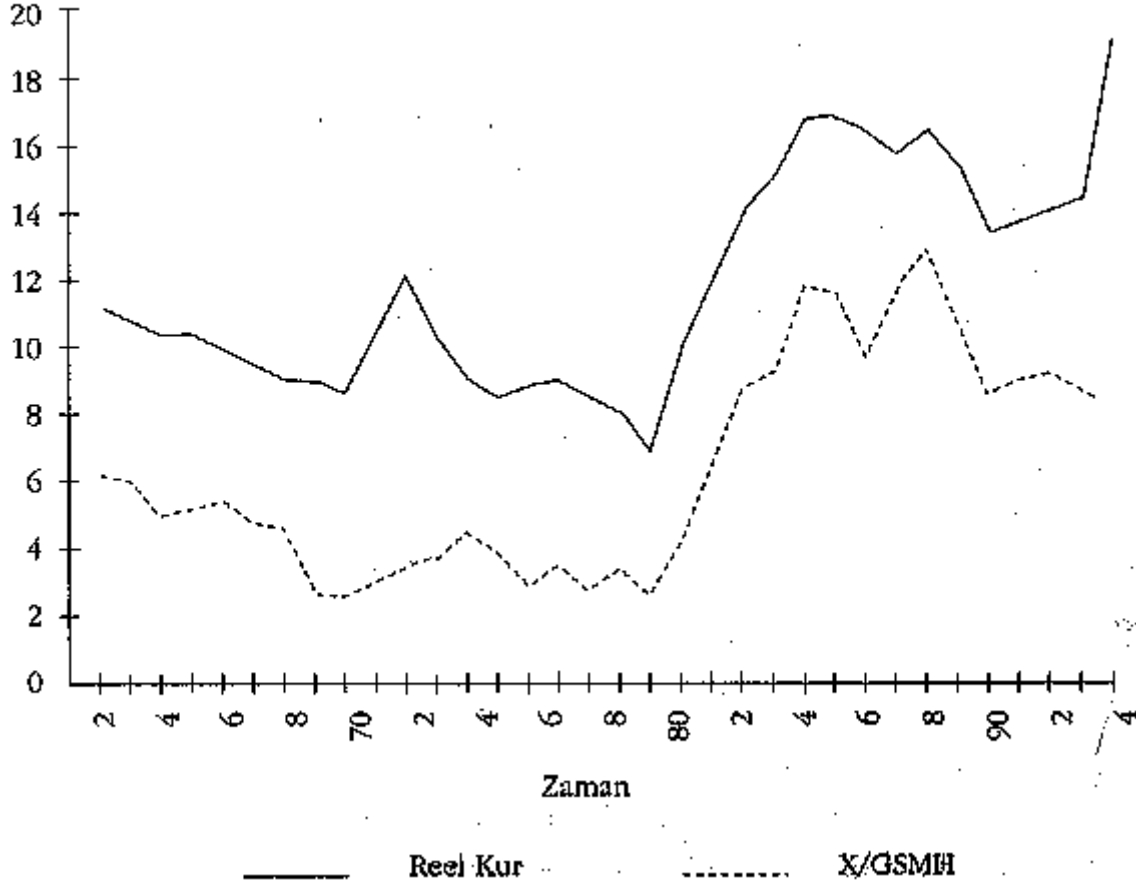
Gümrük Birliğinin muhtemel makroekonomik etkilerini inceleyebilmek için ilk olarak gümrük vergilerinde yapılacak olan düzenleme ile ülkenin vergi kaybının ne kadar olacağını belirlemeye çalışalım. 1994 yılı verilerine göre ithalat 683.8 trilyon TL, ithalat üzerinden alınan net vergi ve fonlar toplamı ise 68.9 trilyon TL tutmuştur. Halbuki Tablo 6 kolon 1'e göre net vergi toplamının 90 trilyon TL olması gerekirdi. Aradaki fark muaf ithalattan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla 1994 yılı muaf ithalat oranı yüzde 23.47 dir. Bilindiği gibi ABD Doları olarak ithalat 1980-1994 döneminde ortalama olarak yüzde 9.235 oranında büyümüştür. 1994 yılı ithalatının önümüzdeki senelerde aynı büyüme hızı ile gelişeceği kabul edilirse 1995-2001 dönemi için gümrük birliği nedeniyle meydana gelecek ortalama yıllık vergi kaybı 2.45 milyar ABD Doları olarak belirlenebilir. 1994 yılı ortalama döviz kuru olarak 29704.33 TL/Dolar alındığında bu miktar 72.9 Trilyon TL dir. Tablo 8 kamu kesimi borçlanma gereği/GSMH oranının 1994 yılında yüzde 7.5 gerçekleştiğini göstermektedir. Yukarıda belirtilen vergi kaybının 1994 yılı GSMH'sına oranı yüzde 1.82 dir. Oran gümrük birliği nedeniyle yeni vergi konulmaması veya da kamu harcamalarının kısıtlanması durumunda yüzde 7.5 un üzerine çıkacaktır. Burada başlıca iki senaryo üzerinde durulabilir. Birinci durumda kamu kesimi borçlanma gereği/GSMH oranının vergi kaybı nedeniyle artarak yüzde 9.32, ikinci durumda ise oranın vergi kaybının başka vergiler ile telafi edilmesi veya da harcamaların kısıtlanması nedeniyle yüzde 7.5 olarak sabit kalması düşünülebilir.

Senaryo I: Kamu kesimi borçlanma gereğinin 1994 fiyatları ile 72.9 Trilyon TL artması durumunda açık Merkez Bankası kaynaklarından karşılanacak, bu durumda da Merkez Bankası parası aynı miktarda artacaktır. Piyasadaki para miktarı göstergesi olarak M2'yi alalım ve M2 ile Merkez Bankası parası arasındaki oranın Tablo 8 de gösterildiği şekilde ortalama olarak 2.54 olduğunu hatırlayarak para arzının vergi kaybından dolayı ortalama olarak 185.2 Trilyon TL artabileceğini kabul edelim. Haziran 1994 tarihi itibarıyla para arzı 466.733 Trilyon TL olduğundan para arzındaki artışın yüzde 39.7 civarında olacağı ifade edilebilir. Para arzındaki artışın üretim artışına neden olması beklenmediğinden para arzındaki yüzde artışın tamamen fiyatlara yansıtacağı düşünülebilir. Bu durumda da yurt içindeki fiyatlar yüzde 40 civarında artacaktır.

Bilindiği üzere ithalat ve ihracat miktarlarını belirleyen temel değişkenlerden biri göreceli fiyatlardır. İthalat değerinin belirlenmesinde etkili olan göreceli fiyat ithal malları fiyatının yurt içinde üretilen malların fiyatına oranı, ihracat değerinin belirlenmesinde önemli olan değişken ise yurt dışı fiyatın yurt içi fiyata oranı olarak tanımlanan reel döviz kurudur. Yukarıda belirtildiği üzere gümrük birliği sonunda eğer (kamu kesimi borçlanma gereği/GSMH) oranı sabit tutulamazsa yurt içindeki fiyatlar yüzde 40 oranında artacaktır. Nominal koruma oranının Tablo 6 da belirtil- diği üzere yüzde 10 azalması ve yurt içi fiyatların yüzde 40 oranında artması so- nunda ithalat değerini belirleyen göreceli fiyat oranı nominal döviz kurunun değiş- memesi durumunda azalacak, bu da ithalat miktarının

artmasına neden olacaktır. Tansel ve Togan (1987) uzun dönem ithalat fiyat elastikiyetini 0.47 olarak belirlemişlerdir. Dolayısıyla nominal koruma oranındaki azalma ile yurt içi fiyatlarındaki artış döviz kurunun sabit kalması durumunda görece fiyatta yüzde 34.9 azalmaya, bu da uzun dönem ithalat miktarında yüzde 16.4 artmaya neden olacaktır. Dolayısıyla uzun dönemde ithalatın 23.27 milyar Dolardan 27 milyar Dolara çıkması beklenilebilir. Diğer taraftan ilişikteki şekil Türk ekonomisi için (ihracat/GSMH) oranı

Şekil 2



ile reel döviz kuru arasındaki yakın ilişkiyi göstermektedir. Bu ilişkiye göre reel kur revalüe (devalüe) olduğunda (ihracat/GSMH) oranı azalmaktadır (artmaktadır).

Nominal döviz kurunun sabit kalması, yurt içi fiyatların ise artması durumunda reel kur revalüe olacağından ihracat azalacaktır. Dolayısıyla ithalattaki artış ve ihracattaki azalma ödemeler dengesinin cari işlemler dengesinde açığın büyümesine neden olacaktır. Cari işlemler dengesinde ortaya çıkacak olan açık yurt dışından borçlanmak suretiyle finanse edilebilirse de böyle bir alternatifi n Türkiye için söz konusu olamayacağı düşünülebilir. Dolayısıyla ele alınan iktisadi politika tutarlı değildir. Ekonomide dengeyi sağlayabilmek için karar vericilerin (kamu kesimi borçlanma gereği/GSMH) oranını azaltması ve reel döviz kurunu devalüe etmesi kaçınılmaz görülmektedir. Aşağıda ele alınan ikinci senaryo ödemeler dengesinde ortaya çıkacak olan açığın (kamu kesimi borçlanma gereği/GSMH) oranını tekrar yüzde 7.5 a dışıtırarak ve reel döviz kurunu gerektiği oranda devalüe ederek kapatıldığını kabul etmektedir.

Senaryo II: Gümrük birliği sonunda kamu kesimi borçlanma gereğinin 1994 fiyatları ile 72.9 Trilyon TL artması aynı miktarda ek vergi (tüketim vergisi) konarak, KDV oranını arttırarak veya da kamu harcamalarını önemli oranlarda kısarak önlenebilir. Ancak bu durumda ülkede milli gelir kısa dönemde düşecek, işsizlik artacak ve ülke sosyal sorunlarla karşılaşacaktır. İşsizlik sigortasının olmadığı bir ülkede ayarlama sürecinin toplumsal ve politik gerilime yol açması kaçınılmaz görülmektedir. Tabii ki uzun dönemde bu problemler çözülebilecek, işgücünün verimliliğinin fazla olduğu

sektörlerde isdihtdam edilecek, ÷lkede saēlanacak olan etkin kaynak daēıtımı sonunda fert başına gelir artacak ve refah düzeyi y÷kselecektir. Ancak bu durumda bile sabit kur uygulaması altında ödeme.1er dengesi sorunları ile karşılaşılabılır .(Kamu kesimi borçlanma gereēi/GSMH) oranının sabit kalması durumunda yurtiçi fiyat düzeyi gümrük birliēi nedeniyle artmayacaktır. Ancak nominal koruma oranındaki yüzde 10 luk azalma ithalatın uzun dönemde artmasına neden olacaktır. İhracatın deēiřmemesi durumunda bile ödemeler dengesi cari işlemler hesabında ortaya çıkacak olan açığın giderilebilmesi için reel *döviz* kurunun devalüe edilmesi gerekmektedir.

5 Nisan istikrar tedbirlerinin temel amacı ekonomide makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Makroekonomik istikrar ise gümrük birliēinin başarıya ulaşması için gerekli olan bir ön koşuldur. Bu uygulamada elde edilecek olan başarı, Türkiye'nin üretken gücünü uluslararası pazarlarda rekabet edebilecek şekilde geliştirmesi yoluyla, dünya ve Avrupa piyasaları na entegre olmasını sağlayacaktır.

Türkiye, AB ile gümrük birliēi oluşturulmasının yaratacaēı kısa ve uzun dönem sorunların farkındır. Ülke, rekabetin artması ile kaynakların uzun dönemde etkin daēılacaēını kabul etmektedir. Artan rekabet nedeniyle Türkiye'nin hem statik hem de dinamik kazançları olacaktır. Gümrük birliēinin sağlayacaēı diēer avantajlar ise şunlar olacaktır: Gümrük birliēinin oluşturulması, Avrupa ihracat pazarlarını garantileyecektir. Ülke Avrupa pazarına girmede sorunlarla karşılaşmayacaktır. İkincisi, gümrük birliēi sonunda AB'nden Türkiye'ye yabancı sermaye girişi artacak, bu da refah kazancına neden olacaktır. Üçüncüsü, ülke, gümrük birliēinin başarılı bir şekilde işlenmesi için uygulanması gereken ekonomik politikalara bir anlamda baēlanmış olacaktır. Dolayısıyla ülke kredibilite sorunları ile karşı karşıya kalmayacaktır. Ülkenin içindeki ve dışındaki ekonomik birimler, reformların uygulanacaēına inanacaklar ve bu inançlarını kolay kolay deēiřtirmeyeceklerdir. Sori olarak, bölgeselleşmenin halen ortadan kalkmadığını kaydetmek gerekir. Uruguay Round'un başarıyla tamamlanmış olmasına raēmen, bölgeselleşme tehlikesi her zaman vardır. Böyle bir dünyada, ülke, grubun dışında kalmaktansa, o grubun üyesi olmaktan dolayı kendini daha rahat hissedecektir.

4. DEēERLENDİRME

Türkiye, AB ile gümrük birliēi oluşturulmasını AB'ne tam üyelik için ara bir adım olarak düşünmektedir. Ülke, gümrük birliēi yoluyla saēlanacak rekabet artışının uzun dönemde kaynak daēılımını düzelteceēine ve böylece ÷lkede milli gelirin artmasına yol açacaēını bilmektedir. Gümrük birliēini gerçekteştirmenin kısa dönemde ekonomiye yukarda deēinilen çeşitli maliyetleri olacaktır. Bu uyum maliyeti tamamen Türkiye tarafından karşılanmak durumundadır. Türkiye'nin AB'nden Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın Topluluēa katıldıkları zaman aldıkları türden ve kapsamda yardım alma ihtimali düşük göz÷kmektedir. Ayrıca, Türkiye gümrük birliēini gerçekteştirmekle, AB'nin karar organlarında temsil edilmeksizin AB'ne üyeliēin bir çok yüküml÷l÷klerini yerine getirmek durumunda olacaktır.

şimdi de AB'nin Türkiye ile gümrük birliēi sorununa ve Türkiye'nin üyeliēine nasıl baktığı sorusuna gelelim. Avrupa Birliēi, gümrük birliēi oluşturmanın büyük ölç÷de Türklerin meselesi olduēunu düşünmektedir. Bu nedenle de Avrupa gümrük birliēi süreci çerçevesinde Türkiye'nin uyum maliyetine büyük katkıda bulunmaya istekli göz÷kmemektedir. AB açısından, Topluluk gümrük birliēi oluşturulmasındaki yüküml÷l÷klerinin büyük bir kısmını yerine getirmiştir. Avrupa, Türkiye'nin de Ankara Anlaşması'nda ve Katma Protokol'de belirlenen yüküml÷l÷klerini yerine getirmesini beklemektedir.

Türkiye'nin AB üyeliēine gelince, Ankara Anlaşması'nın.28. Maddesi, anlaşmanın işleyişi, Topluluēu kuran Andlaşmadan doēan yüküml÷l÷klerin tümünün Türkiye tarafından üstlenebileceēini gösterdiēinde, Akit Tarafların Türkiye'nin Topluluēa katılması olanaēını inceleyeceēini belirtmektedir. AB'ne otomatik giriş daha önce belirtildiēi gibi söz konusu deēildir. Bunun olabilmesi için, Ortaklık kurumlarının yeni bir karar alması gerekmektedir. Ancak, son beş yılda gerçekteşen bazı deēiřiklikler AB 'nin geleceēini temelden etkilemiştir. Beş yıl önce, AB'nin yavaş yavaş reel ve parasal birliēe *doēru* derinleřeceēi beklenmekte idi. Komünizmin çökmesi, süreci radikalolarak derinleşmeden genişlerneye kaydirmiştır. AB'ne üyelik için ilk müracaat edenler EFTA ÷lkeleri olmuştur. Soēuk savaş döneminde baēımsız kalmaya özen gösteren bu ÷lkeler için üyelik başvuruları mantıklı bir adımdır. Bu ÷lkelerden Avusturya, Finlandiya ve İsveç 1 Ocak, 1995 tarihinden itibaren AB'nin karar organlarına katılmışlardır. EFTA ÷lkelerinde Norveç ve İsviçre yapılan referandumlar sonunda üye olmak istememişlerdir. EFT A ÷lkelerinden sonra Orta Avrupa Ekonomileri olarak

adlandırılan Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovenya ve Slovakya 'yı görüyoruz. Bu ülkelerin tümü AB ile Birlik Anlaşmaları imzalamışlardır. Birlik Andlaşmaları üyelik için bir program öngörmemektedir. Avrupa Birliği'ne üyelik için başvuruda bulunması muhtemel diğer bir grup ülke, Arnavutluk, Bulgaristan ve Romanya'dan oluşmaktadır. Bu ülkeler, piyasa ekonomisine geçebilmek ve ülkelerinde demokratik sistemi oluşturabilmek için gerekli reformları gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Söz konusu ülkelerin milli gelirlerinin optimist büyüme senaryoları çerçevesinde, çeyrek yüzyılda Yunanistan ya da Portekiz düzeyine çıkacağı beklenebilir. Bir diğer grup ülke Estonya, Letonya ve Litvanya'dan oluşan Baltık ülkeleridir. Bu ülkelerin de yakın bir gelecekte üye olmaları beklenmektedir. Son grup olarak da, üyelikleri çok belirsiz olan Beyaz Rusya, Moldava ve Ukrayna'dan oluşan ülke grubu bulunmaktadır. Bu ülkelerin üye olma ihtimali Arnavutluk, Bulgaristan ve Romanya 'ya göre daha da düşüktür.

AB, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini Avrupa Birliği'ne tam üye olarak kabul etmekte gönülsüz davranmaktadır. Bu davranışa gerekçe olarak Topluluk bütçesindeki zorlamaları ve yeni demokrasilerdeki politik gelişmelerin belirsizliğini göstermektedir. Tablo 9'da, Londra'daki İktisadi Politika Araştırmaları Merkezi'nin (Center for Economic Policy Research), konu ile ilgili olarak yaptığı bir çalışma özetlenmektedir. Tabloda muhtemel üyelerin AB bütçesine yapacakları katkı ile bütçeden sağlayacakları çeşitli fonlar gösterilmektedir.

Tablodan görüldüğü üzere EFTA ülkeleri AB bütçesine net katkıda bulunan ülkeler olacaktır. Diğer bir ifade ile EFTA ülkeleri AB üzerinde bir yük olmayacaklardır .Dolayısıyla iktisadi açıdan bu ülkelerin üyelikleri ile ilgili her hangi bir sorun bulunmamaktadır. Diğer taraftan, Orta Avı"Upa ülkelerinin üyeliği AB'ne yılda 8 milyar ECU'ya malolacaktır, bu aynı zamanda AB'ne Türkiye'nin üyeliğinin de maliyetidir.

AB'ne yiiklenecek ek bütçesel giderler, artması beklenen dış ticaret hacmi çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmaktadır. AB'nin Orta Avrupa ülkeleri ile gerçekleştireceği muhtemel ticaret hacim tahminleri, Orta Avrupa ülkelerinin AB ile ticaretinin önümüzdeki senelerde beş kat artacağını göstermektedir. Politik olarak, Orta ve Doğu Avrupa iilkelerinde istikrarın sağlamanın sağlayacağı kazançlar da bulunmaktadır. Bu nedenle, Orta Avrupa ülkelerinin erken üyeliği mümkün gibi görünmektedir. Böyle bir durumda, bölgede AB'nin dış yatırımları atacak, bölgedeki genç ve tecrübe li işgiicünün AB'ne göç etmesine neden olan faktörler ortadan kalkabilecektir. Türkiye'nin AB'ne uzun dönemdeki üyelik şansı benzer bir çerçeve içinde değerlendirilebilir.

TABLolar

Tablo 1A: AT'ndan Yapılan İthalata Uygulanan Gümrük Vergisi Oranlarındaki İndirimler

	12 Yıllık Liste İndirim Oranı	Toplam İndirim	22 Yıllık Liste İndirim Oranı	Toplam İndirim
1988'den Önce	20%	20%	10%	10%
1 Ocak 1988	10%	30%	10%	20%
1 Ocak 1989	10%	40%	10%	30%
1 Ocak 1990	10%	50%	10%	40%
1 Ocak 1991	10%	60%	10%	50%
1 Ocak 1992	10%	70%	10%	60%
1 Ocak 1993	10%	80%	10%	70%
1 Ocak 1994	10%	90%	10%	80%
1 Ocak 1995	5%	95%	10%	90%

Tablo 1B: AT'nun Ortak Gümrük Tarifesine Uyum

	12 Yıllık Liste Ayarlama Oranı	Toplam Ayarlama	22 Yıllık Liste Ayarlama Oranı	Toplam Ayarlama
1 Ocak 1989	20%	20%	20%	20%
1 Ocak 1990	0%	20%	0%	20%
1 Ocak 1991	20%	40%	0%	20%
1 Ocak 1992	0%	40%	20%	40%
1 Ocak 1993	20%	60%	10%	50%
1 Ocak 1994	20%	80%	20%	70%
1 Ocak 1995	10%	90%	15%	85%

Tablo 2A: Türkiye ile Avrupa Toplulukları Arasındaki Ticaret

	Türkiye'den AB-12'e İhracat (milyon Dolar)	Toplam İhracat İçindeki Pay	Türkiye'ye AB-12'den İthalat (milyon Dolar)	Toplam İthalat İçindeki Pay
1985	3024	40.3	3895	34.3
1986	3263	43.8	4565	41.1
1987	4868	37.8	5666	40.0
1988	5098	43.7	5894	41.1
1989	5408	46.5	6055	38.3
1990	6893	53.2	9328	41.8
1991	7042	51.8	9222	43.8
1992	7603	51.7	10050	43.9
1993	7288	47.5	12950	44.0
1994	8269	45.7	10279	44.2

Tablo 2B: 1994 Yılında Türkiye ile AB Ülkeleri Arasındaki Ticaret

Ülke	Türkiye'den İhracat (milyon Dolar)	Toplam İhracat İçindeki Pay	Türkiye'ye İthalat (milyon Dolar)	Toplam İthalat İçindeki Pay
Almanya	3934.31	21.73	3645.62	15.67
Belçika Lüksemburg	371.00	2.05	531.70	2.28
Danimarka	91.62	0.51	96.30	0.41
Fransa	851.19	4.70	1458.21	6.27
Hollanda	621.04	3.43	740.00	3.18
İngiltere	888.89	4.91	1169.77	5.03
İrlanda	32.78	0.18	101.08	0.43
İspanya	231.90	1.28	380.16	1.63
İtalya	1033.62	5.71	2008.53	8.63
Portekiz	43.99	0.24	42.34	0.18
Yunanistan	168.85	0.93	105.07	0.45

Tablo 2C: 1994 Yılında Türkiye ile AB'ye 1995 Yılı Başında Üye Olan Ülkeler Arasındaki Ticaret

Ülke	Türkiye'den İhracat (milyon Dolar)	Toplam İhracat İçindeki Pay	Türkiye'ye İthalat (milyon Dolar)	Toplam İthalat İçindeki Pay
Avusturya	248.96	1.37	210.73	0.91
Finlandiya	31.18	0.17	142.49	0.61
İsveç	86.06	0.48	283.20	1.22

Tablo 3: Gümrük Birliği Öncesi ve Sonrası Nominal Koruma Oranları

	AB ile Ticaretimizde 1994 Yılı NKO	AB ile Ticaretimizde Gümrük Birliği Sonrası NKO	Üçüncü Ülkeler ile Ticaretimizde 1994 Yılı NKO	Gümrük Birliği Sonrası Ortalama MFN Gümrük Vergi Oranı (4)	Gümrük Birliği Sonrası GSP'den Yararlanan Ülkelerden Yapılacak İthalata Uygulanacak NKO (5)
1- Tarım	41.27	41.26	41.65	41.26	41.26
2- Hayvancılık	3.48	1.37	4.18	1.37	1.37
3- Ormanlık	0.01	0.01	0.10	0.01	0.01
4- Balıkçılık	47.92	47.84	54.08	47.84	47.84
5- Kömür Madenciligi	3.33	0.00	3.33	4.00	0.00
6- Ham Petrol Çıkartımı ve Tabii Gaz Üretimi	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
7- Demir Cevheri Çıkartımı	0.00	0.00	2.22	0.00	0.00
8- Demir Cevheri Diğ. Diğer Metalik Cevher Çık.	0.13	0.00	1.21	0.00	0.00
9- Metalik Olmayan Madenler Çıkartımı	9.09	0.00	11.02	0.95	0.95
10- Taş Ocaklığı	1.95	0.00	2.18	0.02	0.00
11- Mezbita Ürünleri	10.21	10.21	10.21	10.21	10.21
12- Sebze ve Meyve İşleme Sanayii	72.49	68.01	72.62	68.01	68.01
13- Bütisel ve Hayvansal Yağlar İmalı	16.31	16.31	16.38	16.29	16.29
14- Öğütülmüş Tahıl Ürünleri İmalı	41.33	41.02	41.33	41.02	41.02
15- Şeker Üretimi	28.79	28.79	28.79	28.79	28.79
16- Diğer Besin Maddeleri	26.47	18.31	28.99	18.31	18.31
17- Alkolli İçkiler	72.10	5.25	94.28	11.28	7.35
18- Alkolsüz İçkiler	56.92	0.00	69.81	14.83	0.00
19- Tütün Sanayii	44.40	0.00	99.91	9.40	0.00
20- Çırtılama	0.00	0.00	2.22	0.72	0.72
21- Dokuma Sanayii	21.19	0.00	27.10	17.30	7.60
22- Elbise, Giyim Eşyası ve Dokumadan Hazır Eşya	14.75	0.00	20.65	19.90	9.30
23- Deri ve Kürk Ürünleri	7.85	0.00	12.57	10.20	2.80
24- Ayakkabı Sanayii	24.40	0.00	35.70	22.50	9.10
25- Ağaç ve Mantar Ürünleri	15.25	0.00	18.97	2.00	0.05
26- Ağaç Mobilya ve Mefruşat Sanayii	26.22	0.00	32.64	5.50	0.00
27- Kağıt ve Kağıt Ürünleri	13.59	0.00	17.58	2.70	0.00
28- Basın, Yayın ve Cilçilik	8.23	0.00	10.79	4.52	0.00
29- Kimyasal Gübreler İmalı	8.22	0.00	16.38	8.10	0.00
30- İlaç Sanayii	3.33	0.00	8.99	5.30	0.00

(Tablo 3'ün devamı)

	AB ile Ticaretimizde 1994 Yılı NKO (1)	AB ile Ticaretimizde Gümrük Birliği Sonrası NKO (2)	Üçüncü Ülkeler ile Ticaretimizde 1994 Yılı NKO (3)	Gümrük Birliği Sonrası Ortalama MFN Gümrük Vergi Oranı (4)	Gümrük Birliği Sonrası GSP'den Yararlanan Ülkelerden Yapılacak İthalata Uygulanacak NKO (5)
31- Diğer Kimyasal Maddeler İmalı	10.79	0.00	17.62	8.71	0.04
32- Petrol Arzı	22.54	0.00	24.35	2.70	0.00
33- Diğer Petrol ve Kömür Ürünleri	5.62	0.00	7.52	2.15	0.00
34- Kauçuk ve Kauçuk Ürünleri	19.57	0.00	23.91	5.60	0.03
35- Plastik Ürünleri	24.61	0.00	31.68	9.90	0.00
36- Cam ve Camdan Mamul Eşya Sanayii	16.85	0.00	21.94	5.76	0.00
37- Çimento Sanayii	30.45	0.00	32.88	3.14	0.00
38- Diğer Taş ve Toprakta Dayalı Sanayii	18.33	0.00	23.21	5.47	0.00
39- Demir ve Çelik Ara Sanayii	8.00	0.00	10.70	5.50	3.30
40- Diğer Metal Ara Sanayii	4.52	0.00	8.43	3.20	0.50
41- Metal Eşya Sanayii	18.36	0.00	25.29	6.00	0.11
42- Elektriksiz Makineler	7.36	0.00	12.50	4.40	0.00
43- Tarımsal Makine ve Teçhizat	6.98	0.00	12.18	3.50	0.00
44- Elektrikli Makineler	9.69	0.00	16.64	8.30	0.00
45- Deniz Ulaşım Araçları	6.13	0.00	12.89	0.50	0.00
46- Demiryolu Ulaşım Araçları	0.00	0.00	4.61	4.04	0.00
47- Motorlu Kara Ulaşım Araçları	27.33	0.00	33.10	9.40	0.00
48- Diğer Taşıma Araçları	0.01	0.00	1.76	1.60	0.00
49- Diğer İmalat Sanayii	2.92	0.00	8.19	2.95	0.00
ORTALAMA	10.22	1.34	22.14	6.92	2.71
STANDART SAPMA	17.68	14.48	15.36	13.79	14.51

Kaynak:

Kolon 1, 2 ve 3 kendi hesaplamalarımız

Kolon 4'teki 21, 22, 23, 24, 39 ve 40 nolu sektörler için NKO Laird ve Yeats'ten (1990); 25, 26, 27, 30, 34, 35, 42, 44, 45 ve 47 nolu sektörler için GATT (1993); diğer sektörler için kendi hesaplamalarımız

Kolon 5'teki 21, 22, 23, 24, 39 ve 40 nolu sektörler için NKO Laird ve Yeats'ten (1990); diğer sektörler için kendi hesaplamalarımız

Tablo 4: GATT ve Dünya Bankası Çalışmalarına Göre AB'nin Ülke Gruplarına Göre Uyguladığı Ortalama NKO'ları

Mal Grubu (SITC)	Ortalama MFN Gümrük Tarife Oranı (%)	GSP'den Yararlananlar için Ortalama Gümrük Tarife Oranı (%)	Akdeniz Ülkelerine Uygulanan Ortalama Gümrük Tarife Oranı (%)
Gıda Malları, İçkiler ve Tütün (0+1+22+4)	3.7	5.0	12.0
Yiyecek ve Canlı Hayvanlar (0)	3.2	5.1	12.2
İçki ve Tütün (1)	-	-	5.6
Yaşlı Tohumlar (22)	10.3	6.2	-
Hayvansal ve Bitkisel Yağlar (4)	0.1	0.0	0.4
Tamamsal Ham Maddeler (2-22-27-28)	3.4	0.5	0.0
Mineraller ve Demir İhriva Etmeyen Metal Cevherleri (27+28+67+68)	2.8	0.5	0.0
Demir ve Çelik (67)	5.5	3.3	-
Demir Dışı Metaller (68)	3.2	0.5	-
Enerji (3)	0.1	0.2	0.0
Mamul Mallar (5+6+7+8-67-68)	-	-	0.0
Tekstil (65)	17.3	7.6	0.0
Giyim Eşyası (84)	19.9	9.3	0.0
Ayakkabı (85)	22.5	9.1	-
Deri Mamulleri (61+83)	10.2	2.8	-
Kıymasal Mamuller (5)	8.4	4.1	0.0
Makineler ve Ulaşım Araçları (7)	-	-	0.0
Çeşitli Mamul Mallar (89)	-	-	0.0
ORTALAMA	4.2	2.1	0.6

Kaynak: MFN ve GSP için Laird ve Yeats (1990), Akdeniz ülkeleri için Yeats (1994)

Tablo 5: Değişik Mal Listelerinde Bulunan Malları İçeren Sektörler

	12 Yıllık Liste	22 Yıllık Liste	Tarım Ürünleri	Kömür ve Çelik Tophuluğu
1. Tarım	X		X	
2. Hayvancılık	X	X	X	
3. Ormancılık	X		X	
4. Balıkçılık	X	X	X	
5. Kömür Madenciligi				X
6. Ham Petrol Çıkarımı ve Tabii Gaz Üretimi	X			
7. Demir Cevheri Çıkarımı				X
8. Demir Cevheri Dış, Diğer Metalik Cevher Çık.	X			X
9. Metalik Olmayan Madenler Çıkarımı	X	X		
10. Taş Ocakçılığı	X			
11. Mezbaha Ürünleri	X		X	
12. Sebze ve Meyve İşleme Sanayii	X		X	
13. Bitkisel ve Hayvansal Yağlar İmalı	X	X	X	
14. Öğütülmüş Tahıl Ürünleri İmalı			X	
15. Şeker Üretimi			X	
16. Diğer Besin Maddeleri	X	X	X	
17. Alkollü İçkiler	X	X	X	
18. Alkolsüz İçkiler	X		X	
19. Tütün Sanayii		X	X	
20. Çiğneme	X			
21. Dokuma Sanayii	X	X	X	
22. Elbise, Giyim Eşyası ve Dokumadan Hazır Eşya	X	X		
23. Deri ve Kürk Ürünleri	X	X		
24. Ayakkabı Sanayii	X	X		
25. Ağaç ve Mantar Ürünleri	X	X		
26. Ağaç Mobilya ve Mefruşat Sanayii	X	X		
27. Kağıt ve Kağıt Ürünleri	X	X		
28. Basın, Yayın ve Ciltçilik	X	X		
29. Kimyasal Gübreler İmalı	X			
30. İlaç Sanayii	X	X		
31. Diğer Kimyasal Maddeler İmalı	X	X	X	
32. Petrol Arıtımı	X			
33. Diğer Petrol ve Kömür Ürünleri	X	X		
34. Kauçuk ve Kauçuk Ürünleri	X	X		
35. Plastik Ürünleri	X	X		
36. Cam ve Camdan Mamul Eşya Sanayii	X	X		
37. Çimento Sanayii	X			
38. Diğer Taş ve Toprağa Dayalı Sanayii	X	X		
39. Demir ve Çelik Ana Sanayii	X	X		X
40. Diğer Metal Ana Sanayii	X	X		
41. Metal Eşya Sanayii	X			
42. Elektriksiz Makineler	X			X
43. Tarımsal Makine ve Techizat	X			
44. Elektrikli Makineler	X			
45. Deniz Ulaşım Araçları	X			
46. Demiryolu Ulaşım Araçları	X			
47. Motorlu Kara Ulaşım Araçları	X			
48. Diğer Taşıma Araçları	X			
49. Diğer İmalat Sanayii	X			

Tablo 7: 1989-1990 Döneminde Seçilmiş Mallar için Yoğunluk Katsayıları

	Yoğunluk Katsayısı 1 (%)	Yoğunluk Katsayısı 2 (%)
Televizyon	35	74
Müzik Seti	62	88
Elektrik Süpürgesi	55	90
Dikiş Makinesi	50	100
Çamaşır Makinesi	80	100
Buzdolabı	53	100
Elektrikli Ütü	50	80
Pirinç	63	100
Ev Tipi Radyatör	47	90
Elektrikli Seramik Mallar	86	100
Ses Kayıt Cihazları	75	100
Bakır Borular ve Çubuklar	50	80
Karton	50	100
Oluklu Karton Paketleme	18	42
Sihhi Kağıt Mamulleri	59	98
Sihhi Seramik Mamuller	51	94
Bira	65	100
Diş Macunu	72	99
Poliyester Lif	73	100
Poliyester İplik	36	86
Akrilik Lif	88	100
Makine ile Dokunmuş Halılar	10	26
Kurşun Kalem	95	100
Tükenmez Kalem	60	85
Çelik Tel ve Halat	70	90
LPG	50	75
Kibrit	60	100
Kozmetik Mallar	57	78
Alüminyum Saç	60	100
Alüminyum Levha ve Yapraklar	30	70
Dökme Cam	100	100
Margarin	52	81
Ampul	40	90
Elektrolitik Bakır	30	70
Seramik	39	70
Gazete Kağıdı	27	68
Boya	29	60
Deterjan	35	80
Böcek Zehiri	18	43
Kanyon	46	80
Pikap	52	97
Otobüs	95	100
Minibüs	90	100
Otomobil	55	100
Traktör	43	94
Akü	70	85
Lastik Kordu	100	100

"Not: "Yoğunluk Katsayısı 1" en büyük üreticinin toplam yurt içi satışlar içindeki payını, "yoğunluk katsayısı 2" ise en büyük üç üreticinin toplam yurt içi satışlardaki payını göstermektedir.

Kaynak: Dutz (1992)

Tablo 8: Makroekonomik Analizde Kullanılan Temel Veriler (Milyar TL)

	1994
İthalat Üzerinden Alınan Vergi ve Fonlar	
Gümrük Vergisi	26792.00
Toplu Konut Fonu	31763.50
YDKHTP Kesintisi	1925.40
Katma Değer Vergisi	75536.20
Eksi yurt içinde üretilen mallara uygulanan KDV oranına göre ithalattan alınması gereken KDV	-67166.95
Net Vergi	68850.15
İthalat	683829.56
Tablo 6 Kolon 1'e göre Tahsil Edilmesi Gereken Vergi	89961.08
Muaf İthalat Nedeniyle Toplanan Verginin Teorik Toplama Oranı	76.53
Muaf İthalat Oranı	23.47
ABD Doları Olarak İthalatın 1980-1994 Büyüme Oranı	9.235
1995-2001 Dönemi Ortalama Yıllık Vergi Kaybı (Milyon ABD Doları)	2453.72
Ortalama Döviz Kuru (TL/Dolar)	29704.33
Ortalama Vergi Kaybı (Milyar TL)	72885.99
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	300311.00
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSHM (Yeni Seri)	7.49
Merkez Bankası Parası (Haziran 1994)	147453.00
Ortalama (M2/Merkez Bankası Parası) Oranı	2.54

Tablo 9: Genişlemenin AB Bütçesi ile ilgili Sonuçları (Milyon ECU)

	Bulgaristan	Çekoslovakya	Macaristan	Polonya	Romanya	ODA TOPLAMI	Türkiye
Bütçeye Katkı	263	617	341	817	396	2434	812
- Bölgesel Fonlar	-1205	-1360	-1255	-4600	-3190	-11610	-7520
- OTP Yardımı	-516	-446	-544	-1409	-809	-3724	-1660
■ Net Destek	-1458	-1189	-1458	-5192	-3603	-12900	-8368
	Norveç	Finlandiya	İsveç	Avusturya	TOPLAM EFTA		
Bütçeye Katkı	1059	1110	1751	1364	5284		
- Bölgesel Fonlar	0	-40	0	-145	-185		
- OTP Yardımı	-391	-809	-684	-558	-2442		
■ Net Destek	668	261	1067	661	2657		

Kaynak: Centre for Economic Policy Research (1992)

EKLER

Ek 1: Avrupa Birliği ve AB ile Serbest Ticaret Anlaşması Olan Ülkelerin Türkiye'nin Toplam İthalatındaki Payları

1991-1992	İthalat 1000 Dolar 1991	İthalat 1000 Dolar 1992	1991 Yılı İthalatı İçindeki Pay	1992 Yılı İthalatı İçindeki Pay	Toplam İthalat İçindeki Ortalama Pay
Almanya	3232028	3754465	15.36	16.42	15.89
Andora	6		0.00	0.00	0.00
Avusturya	322162	282463	1.53	1.24	1.38
Belçika-Lüksemburg	557223	551214	2.65	2.41	2.53
Bulgaristan	139912	224542	0.66	0.98	0.82
Çekoslovakya	155448	183679	0.74	0.80	0.77
Ceuta ve Melilla			0.00	0.00	0.00
Danimarka	95333	104607	0.45	0.46	0.46
Estonya		582		0.00	0.00
Finlandiya	95619	103165	0.45	0.45	0.45
Fransa	1226566	1350861	5.83	5.91	5.87
Hollanda	641650	698094	3.05	3.05	3.05
İngiltere	1165598	1187330	5.54	5.19	5.36
İrlanda	42644	51014	0.20	0.22	0.21
İspanya	319897	320486	1.52	1.40	1.46
İsrail	78046	97076	0.37	0.42	0.40
İsveç	256647	221942	1.22	0.97	1.09
İsviçre	489022	687947	2.32	3.01	2.67
İtalya	1845372	1918569	8.77	8.39	8.58
İzlanda	474	583	0.00	0.00	0.00
Kanarya Adaları	1106		0.01	0.00	0.00
Letonya		4		0.00	0.01
Litvanya		4475		0.02	0.02
Macaristan	133586	97117	0.63	0.42	0.53
Malta	1156	4591	0.01	0.02	0.01
Norveç	51242	102577	0.24	0.45	0.35
Polonya	150649	86650	0.72	0.38	0.55
Portekiz	18257	24165	0.09	0.11	0.10
Romanya	198589	256112	0.94	1.12	1.03
Vatikan			0.00	0.00	0.00
Yunanistan	77059	88151	0.37	0.39	0.38
TOPLAM	11295291	12402461	53.67	54.23	53.98

**EK 2: AB ile Genel Tercihler Sistemi Anlaşması Olan Ülkelerin
Türkiye'nin Toplam İthalatındaki Payları**

1991-1992	İthalat 1000 Dolar 1991	İthalat 1000 Dolar 1992	1991 Yılı İthalatı İçindeki Pay	1992 Yılı İthalatı İçindeki Pay	Toplam İthalat İçindeki Ortalama Pay
Afganistan	440	204	0,00	0,00	0,00
Angola		26	0,00	0,00	0,00
Antigua ve Barbuda	1	9	0,00	0,00	0,00
Arjantin	108709	116148	0,52	0,51	0,51
Arnavutluk	596	882	0,00	0,00	0,00
Avustralya Okyanusyası			0,00	0,00	0,00
Azerbeycan		35097		0,15	0,15
Bahamalar	2489	1658	0,01	0,01	0,01
Bahreyn	13628	13113	0,06	0,06	0,06
Barbados			0,00	0,00	0,00
Batı Somoa			0,00	0,00	0,00
Belize			0,00	0,00	0,00
Bengladeş	17461	17447	0,08	0,08	0,08
Benin			0,00	0,00	0,00
Bermuda	105	61	0,00	0,00	0,00
Beyaz Rusya		3607		0,02	0,02
Bhutan			0,00	0,00	0,00
Birleşik Arap Emirlikleri	364575	353543	1,73	1,55	1,64
Bolivya		19	0,00	0,00	0,00
Botswana	1044	202	0,00	0,00	0,00
Brezilya	218545	199309	1,04	0,87	0,95
Brunei	531	146	0,00	0,00	0,00
Burkina Faso		18	0,00	0,00	0,00
Burma	5402	892	0,03	0,00	0,01
Burundi			0,00	0,00	0,00
Çad		3	0,00	0,00	0,00
Cape Verde Cumhuriyeti			0,00	0,00	0,00
Cayman Adaları			0,00	0,00	0,00
Cebelitank		572	0,00	0,00	0,00
Cezayir	52089	10162	0,25	0,04	0,15
Cibuti			0,00	0,00	0,00
Çin Halk Cumhuriyeti	171818	172366	0,82	0,75	0,78
Dominik		80	0,00	0,00	0,00
Dominik Cumhuriyeti	13	40	0,00	0,00	0,00
Ekvador	6969	15161	0,03	0,07	0,05
Ekvator Ginesi			0,00	0,00	0,00
El Salvador	5		0,00	0,00	0,00
Endonezya	27312	42102	0,13	0,18	0,16
Ermenistan		125		0,00	0,02
Etiyopya	10		0,00	0,00	0,00
Falkland Adaları			0,00	0,00	0,00
Fas	78258	29554	0,37	0,13	0,25
Fiji			0,00	0,00	0,00
Fildişi Kıyısı	8626	8337	0,04	0,04	0,04
Filipinler	5305	9015	0,03	0,04	0,03
Fransız Guyanası			0,00	0,00	0,00
Fransız Polonezyası			0,00	0,00	0,00
Gabon	17058	23189	0,08	0,10	0,09
Gambia			0,00	0,00	0,00

Gana	759	471	0,00	0,00	0,00
Gine	925	509	0,00	0,00	0,00
Gine Bissau			0,00	0,00	0,00
Grenada			0,00	0,00	0,00
Gröland			0,00	0,00	0,00
Guadelup	22		0,00	0,00	0,00
Guatemala	146	1189	0,00	0,01	0,00
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi			0,00	0,00	0,00
Gürcistan		6322		0,03	0,06
Guyana			0,00	0,00	0,00
Haiti		18	0,00	0,00	0,00
Hindistan	87077	100244	0,41	0,44	0,43
Hollanda Antilleri		44	0,00	0,00	0,00
Honduras	2391	1525	0,01	0,01	0,01
Hong Kong	76537	78097	0,36	0,34	0,35
İngiltere'nin Hint Oky. Sömürg.			0,00	0,00	0,00
Irak	492	908	0,00	0,00	0,00
İran	90538	364883	0,43	1,60	1,01
Jamaika	24	190	0,00	0,00	0,00
Kamerun	3083	2721	0,01	0,01	0,01
Kampuçya		32	0,00	0,00	0,00
Katar	1886	1099	0,01	0,00	0,01
Kazakistan		10511		0,05	0,05
Kenya	484	734	0,00	0,00	0,00
Kolombiya	3562	5200	0,02	0,02	0,02
Komorolar			0,00	0,00	0,00
Kongo	986	2950	0,00	0,01	0,01
Kore Cumhuriyeti	360541	372767	1,71	1,63	1,67
Kosta Rika	1551	3012	0,01	0,01	0,01
Küba	1313	887	0,01	0,00	0,01
Kutup Bölgeleri			0,00	0,00	0,00
Kuveyt	300	68265	0,00	0,30	0,15
Kırgızistan		1442		0,01	0,01
Laos		406	0,00	0,00	0,00
Lesotho			0,00	0,00	0,00
Liberya	1201	2747	0,01	0,01	0,01
Libya	281431	445496	1,34	1,95	1,64
Lübnan	6527	4751	0,03	0,02	0,03
Madagaskar	117	463	0,00	0,00	0,00
Makao	95	12	0,00	0,00	0,00
Malavi			0,00	0,00	0,00
Maldiv Adaları		69	0,00	0,00	0,00
Malezya	143508	141146	0,68	0,62	0,65
Mali			0,00	0,00	0,00
Mauritius			0,00	0,00	0,00
Mayotte			0,00	0,00	0,00
Meksika	23970	14669	0,11	0,06	0,09
Moğolistan Halk Cumhuriyeti		161	0,00	0,00	0,00
Moldavya		1742		0,01	0,01
Moritanya			0,00	0,00	0,00
Mozambik		1813	0,00	0,01	0,00
Mısır	48408	58844	0,23	0,26	0,24
Nauru			0,00	0,00	0,00
Nepal		5	0,00	0,00	0,00

Nijer	57	62	0,00	0,00	0,00
Nijerya	3346	1136	0,02	0,00	0,01
Nikaragua	40	43	0,00	0,00	0,00
Orta Afrika Cumhuriyeti	3169		0,02	0,00	0,01
Özbekistan		21019		0,09	0,09
Pakistan	69641	43689	0,33	0,19	0,26
Panama	7318	6067	0,03	0,03	0,03
Papua Yeni Gine			0,00	0,00	0,00
Paraguay	224	3900	0,00	0,02	0,01
Peru	5118	3651	0,02	0,02	0,02
Ruanda			0,00	0,00	0,00
Rusya Federasyonu		1040816		4,55	4,55
Senegal	418		0,00	0,00	0,00
Seyşel ve Sömürgeleri			0,00	0,00	0,00
Sierre Leone		2	0,00	0,00	0,00
Şili	33516	27926	0,16	0,12	0,14
Singapur	83285	88330	0,40	0,39	0,39
Solomon Adaları			0,00	0,00	0,00
Somali	609	282	0,00	0,00	0,00
Sri Lanka	4099	9127	0,02	0,04	0,03
St. Helene ve Sömürgeleri			0,00	0,00	0,00
St. Lucia		26	0,00	0,00	0,00
St. Pierre ve Miquelon			0,00	0,00	0,00
St. Vincent		563	0,00	0,00	0,00
Sudan	3624	6556	0,02	0,03	0,02
Surinam			0,00	0,00	0,00
Suriye	66854	53719	0,32	0,23	0,28
Suudi Arabistan	1828934	1664990	8,69	7,28	7,98
Svaziland	42	82	0,00	0,00	0,00
Tacikistan		7762		0,03	0,03
Tanzanya	459	2698	0,00	0,01	0,01
Tayland	21043	35278	0,10	0,15	0,13
Togo	16		0,00	0,00	0,00
Tonga			0,00	0,00	0,00
Trinidad ve Tobago	49		0,00	0,00	0,00
Tunus	20685	30755	0,10	0,13	0,12
Türk ve Cacios Adaları			0,00	0,00	0,00
Türkmenistan		21181		0,09	0,09
Tuvalu			0,00	0,00	0,00
Uganda	608	2345	0,00	0,01	0,01
Ukrayna		90003		0,39	0,39
Umman	674	94	0,00	0,00	0,00
Ürdün	29579	24614	0,14	0,11	0,12
Uruguay	1453	751	0,01	0,00	0,01
Vanuatu		814	0,00	0,00	0,00
Venezuela	21699	12044	0,10	0,05	0,08
Vietnam		818	0,00	0,00	0,00
Yemen	7827	500	0,04	0,00	0,02
Yugoslavya	148140	119088	0,70	0,52	0,61
Zaire	8839	1092	0,04	0,00	0,02
Zambia		2929	0,00	0,01	0,01
Zimbabve	1865	1279	0,01	0,01	0,01
TOPLAM	4612093	6075462	21,91	26,56	28,03

EK 3: AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi'ni Uyguladığı Ülkelerin Türkiye'nin Toplam İthalatındaki Payları

1991-1992	İthalat 1000 Dolar 1991	İthalat 1000 Dolar 1992	1991 Yılı İthalatı İçindeki Pay	1992 Yılı İthalatı İçindeki Pay	Toplam İthalat İçindeki Ortalama Pay
A.B.D.	2255349	2600541	10,72	11,37	11,04
Avustralya	101897	113558	0,48	0,50	0,49
Güney Afrika	211647	170079	1,01	0,74	0,87
Japonya	1091854	1112677	5,19	4,87	5,03
Kanada	155468	105234	0,74	0,46	0,60
Yeni Zelanda	29634	43834	0,14	0,19	0,17
TOPLAM	3845849	4145923	18,27	18,13	18,20

EK 4: Akdeniz Ülkelerinin Türkiye'nin Toplam İthalatındaki Paylar

1991-1992	İthalat 1000 Dolar 1991	İthalat 1000 Dolar 1992	1991 Yılı İthalatı İçindeki Pay	1992 Yılı İthalatı İçindeki Pay	Toplam İthalat İçindeki Ortalama Pay
Cezayir	52089	10162	0,25	0,04	0,15
Fas	78258	29554	0,37	0,13	0,25
Güney Kıbrıs Rum Yönetimi			0,00	0,00	0,00
İsrail	78046	97076	0,37	0,42	0,40
Lübnan	6527	4751	0,03	0,02	0,03
Malta	1156	4591	0,01	0,02	0,01
Mısır	48408	58844	0,23	0,26	0,24
Suriye	66854	53719	0,32	0,23	0,28
Tunus	20685	30755	0,10	0,13	0,12
Ürdün	29579	24614	0,14	0,11	0,12
TOPLAM	381602	314066	1,81	1,37	1,59

EK 5: Afrika-Karayipler-Pasifik Ülkelerinin Türkiye'nin Toplam İthalatındaki Payları

1991-1992	İthalat 1000 Dolar 1991	İthalat 1000 Dolar 1992	1991 Yılı İthalatı İçindeki Pay	1992 Yılı İthalatı İçindeki Pay	Toplam İthalat İçindeki Ortalama Pay
Angola		26	0,00	0,00	0,00
Antigua ve Barbuda	1	9	0,00	0,00	0,00
Bahamalar	2489	1658	0,01	0,01	0,01
Barbados			0,00	0,00	0,00
Batı Somoa			0,00	0,00	0,00
Belize			0,00	0,00	0,00
Benin			0,00	0,00	0,00
Botswana	1044	202	0,00	0,00	0,00
Brunei	531	146	0,00	0,00	0,00
Burkina Faso		18	0,00	0,00	0,00
Burundi			0,00	0,00	0,00
Çad		3	0,00	0,00	0,00
Cayman Adaları			0,00	0,00	0,00
Gibuti			0,00	0,00	0,00
Dominik		80	0,00	0,00	0,00
Dominik Cumhuriyeti	13	40	0,00	0,00	0,00
Ekvator Ginesi			0,00	0,00	0,00
Etiyopya	10		0,00	0,00	0,00
Falkland Adaları			0,00	0,00	0,00
Fiji			0,00	0,00	0,00
Fildişi Kıyası	8626	8337	0,04	0,04	0,04
Fransız Polonezyası			0,00	0,00	0,00
Gabon	17058	23189	0,08	0,10	0,09
Gambla			0,00	0,00	0,00
Gana	759	471	0,00	0,00	0,00
Gine	925	509	0,00	0,00	0,00
Gine Bissau			0,00	0,00	0,00
Grenada			0,00	0,00	0,00
Gröland			0,00	0,00	0,00
Guyana			0,00	0,00	0,00
Haiti		18	0,00	0,00	0,00
Hollanda Antilleri		44	0,00	0,00	0,00
İngiltere'nin Hint Oky. Sömürg.			0,00	0,00	0,00
Jamaika	24	190	0,00	0,00	0,00
Kamerun	3083	2721	0,01	0,01	0,01
Kenya	484	734	0,00	0,00	0,00
Kongo	986	2950	0,00	0,01	0,01
Kutup Bölgeleri			0,00	0,00	0,00
Lesotho			0,00	0,00	0,00
Liberya	1201	2747	0,01	0,01	0,01
Madagaskar	117	463	0,00	0,00	0,00
Malavi			0,00	0,00	0,00
Mali			0,00	0,00	0,00
Mauritius			0,00	0,00	0,00

Mayotte			0,00	0,00	0,00
Moritanya			0,00	0,00	0,00
Mozambik		1813	0,00	0,01	0,00
Nijer	57	62	0,00	0,00	0,00
Nijerya	3346	1136	0,02	0,00	0,01
Orta Afrika Cumhuriyeti	3169		0,02	0,00	0,01
Papua Yeni Gine			0,00	0,00	0,00
Ruanda			0,00	0,00	0,00
Senegal	418		0,00	0,00	0,00
Seysel ve Sömürgeleri			0,00	0,00	0,00
Sierre Leone		2	0,00	0,00	0,00
Solomon Adaları			0,00	0,00	0,00
Somali	609	282	0,00	0,00	0,00
St. Helene ve Sömürgeleri			0,00	0,00	0,00
St. Lucia		26	0,00	0,00	0,00
St. Pierre ve Miquelon			0,00	0,00	0,00
St. Vincent		563	0,00	0,00	0,00
Sudan	3624	6556	0,02	0,03	0,02
Surinam			0,00	0,00	0,00
Svaziland	42	82	0,00	0,00	0,00
Tanzanya	459	2698	0,00	0,01	0,01
Togo	16		0,00	0,00	0,00
Tonga			0,00	0,00	0,00
Trinidad ve Tobago	49		0,00	0,00	0,00
Türk ve Cacios Adaları			0,00	0,00	0,00
Tuvalu			0,00	0,00	0,00
Uganda	608	2345	0,00	0,01	0,01
Vanuatu		814	0,00	0,00	0,00
Zaire	8839	1092	0,04	0,00	0,02
Zambia		2929	0,00	0,01	0,01
Zimbabve	1865	1279	0,01	0,01	0,01
TOPLAM	60452	66234	0,29	0,29	0,29

KAYNAKLAR

1. BALASSA, B. et al (1982), *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore
2. CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*, London, 1992
3. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Küreselleşme, Bölgeselleşme ve Türkiye Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1994
4. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, "Türkiye-AB ilişkileri", yayınlanmamış çalışma, Ankara, 1994
5. DUTZ, M. "Competition Law and Its Relevance for Turkey", 19-29 Kasım, 1992 tarihlerinde *Türkiye için Rekabet Politikaları* adlı konferansa sunulan tebliğ, İstanbul.
6. GATr, *Trade Policy Review Mechanism: European Communities*, Geneva, 1993
7. LAIRD, S. ve YEATS, A.]. *Quantitative Methods for Trade Barrier Analysis*, The Macmillan Press Ltd, London, 1990
8. LOW, P. "The International Setting", 19-29 Kasım, 1992 tarihlerinde *Türkiye için Rekabet Politikaları* adlı konferansa sunulan tebliğ, İstanbul.
9. OLGUN, H. ve TOGAN, S. (1990) "Trade Liberalisation and the Structure of Protection in Turkey in 1980's: A Quantitative Analysis", *Weltwirtschaftliches Archiv*
10. TANSEL, A. ve S. TOGAN (1987), "Price and Income Effects in Turkish Foreign Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv*
11. YEATS, A.]. (1994) "Export Prospects of Middle Eastern Countries: A Post Uruguay Round Analysis", unpublished paper, The World Bank, International Trade Division

BÖLÜM 5

İSTİKRAR PROGRAMI VE KAMU DENGESİ

Hasan ERSEL
Yapı ve Kredi Bankası

M. Ercan KUMCU
Makro Danışmanlık A.Ş.

1994 yılı başından itibaren belirginleşen iktisadi kriz, Türkiye'de kamu açıkları konusunda birşeyler yapılması gereğini, bir defa daha ve ne yazık ki hükümetin Uluslararası Para Fonu' ile yaptığı stand-by anlaşmasındaki koşullardan en önemlisi olduğu için, gündeme getirmiştir.

Uluslararası Para Fonu ile yapılan anlaşmadaki koşullar incelendiğinde hükümetin, ekonomide istikrarın sağlanabilmesi için kamu açıklarını büyük ölçüde düşürmeğe söz verdiği anlaşılmaktadır. Bu köklü değişimin gerçekleştirilmesi ise kamu kesiminin *bir yıl içinde yaklaşık % 20* daraltılması anlamına gelmektedir.

Hükümetin uyguladığı programın saygınlık kazanabilmesi hiç kuşkusuz bu temel hedefe varmasındaki başarısıyla ölçülecektir. Ancak, burada önemli bir sorun sözkonusudur. O da kamu açıklarını hükümetin söz verdiği ölçüde indirmenin olanaklı olup olmadığıdır. Bu sorunun yanıtının olumlu olması iki açıdan önemlidir. Herşeyden önce enflasyonu düşürmek ve ekonomiye istikrar kazandırmak için kamu açıklarının azaltılması gereklidir. Bu gerçeğin başta siyasal kadrolar olmak üzere kamuoyu tarafından geç kabul edilmesinin Türkiye'ye maliyeti büyük olmuştur. Öte yandan, bu gerekliliğin bilincine varan iç ve dış karar alıcılar açısından Türkiye'nin uygulayacağı istikrar programının saygınlığı ve iktisat politikalarının güvenilirliği bu boyut üzerinde alınacak yola bağlı olacaktır.

Kısa vadeli, yapısal değişiklik içermeyen önlemlerle bu hedefe ulaşamayacağı açıktır. Ancak, şu ana kadar gerek hükümet politikalarında gerekse bu konudaki tartışmalarda yapısal önlemler, bunların siyasal ve toplumsal sonuçları ya da maliyetleri ciddi olarak tartışılmamıştır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'nin yakın geçmişteki başarımının (performans) ışığında kamu dengesinde bu denli köklü bir değişikliğin yapılabilirliğini sorgulamaktır. Başka bir deyişle, ekonominin istikrara kavuşması için kamu dengesinde yapılması gereken düzenlemenin bir kamu kesimi reformu olma boyutunun önemine dikkat çekilmeğe çalışılmaktadır.

Yazı üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm 1975-1993 döneminde kamu harca malarının ve kamu gelirlerinin seyrinin incelenmesine ayrılmıştır. Bu incelemede 1986 sonrasındaki gelişmelerin çözümlenmesine ağırlık verilmektedir. İkinci bölümde ise kamu açıklarının bu denli artmasının arkasında yatan yapısal etmenler siyasal-toplumsal-ekonomik boyutlarıyla ele alınmaktadır. Son bölümde ise kamu kesiminde dengenin kalıcı bir biçimde sağlanabilmesi için alınması gereken önlemler üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde sözkonusu önlemlerin önemli yapısal değişiklikleri beraberinde getirmesinin kaçınılmaz olduğu vurgulandıktan sonra, bunların gerçekleştirilmesinin siyasal ve toplumsal sonuçları değerlendirilmeğe çalışılmaktadır.

1. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİ DENGESİ (1975-1993)

Bu bölümde, Türkiye'de kamu dengesindeki gelişmeleri görece uzun bir zaman boyutu içinde görebilmek için dönemi ele alınmaktadır. Bu uzun dönemli eğilim içinde ise Türkiye'de kamu kesiminin ekonomideki konumunda 1980'lerin ikinci yarısından itibaren belirginleşen değişiklikler üzerinde daha derinlemesine durulmağa çalışılmaktadır.

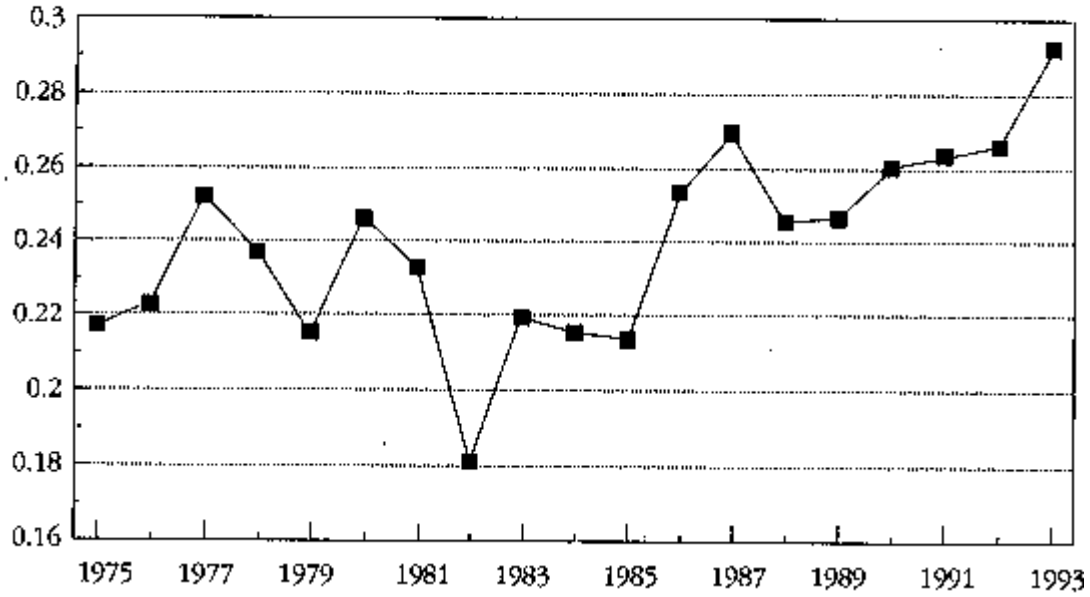
Bu çerçevede önce kamu harcamalarının seyri üzerinde durulmakta, sonra kamu gelirlerine ilişkin bulgular özetlenmektedir. Bu bilgiler ışığında kamu açıklarının seyri üzerine yapılan değerlendirmelerle bölüm sona ermektedir.

1 Bu yazıda ileri sürülen görüşler kişisel olup, yazarların ilişkili oldukları kurumları hiçbir biçimde bağlamaz. Çalışmalarımız sırasında bizlerden her konuda yardımını esirgemeyen Dr. Mahfi EĞİMEZ'e ve istatistiksel hesaplamalardaki yardımları için Belma Firat ERSÜ'ye kendilerine bu yazıya ilişkin hiçbir sorumluluk yüklemeksizin, teşekkürü borç biliriz.

1.1. 1975-1993 Döneminde Kamu Harcamalarının Seyri

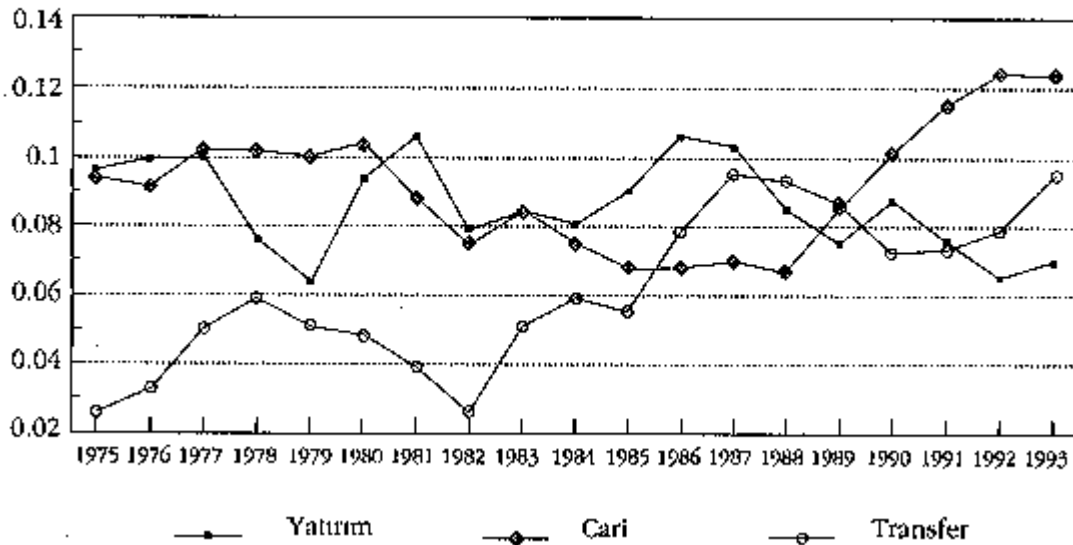
Grafik 1’de 1975-1993 dönemi için kamu harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) içindeki payı verilmektedir. Söz konusu dönemin tiimi ele alındığında kamu harcamalarının GSYİH’e oranı ortalama %24 elde edilmektedir. Bu serinin incelenmesinden, yakın yıllar için ortaya çıkan önemli bir sonuç, 1986’da kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının hızla yükselmesi, benzer bir sıçramanın da 1993’de ortaya çıkmasıdır. Buna karşılık istikrar önlemlerinin uygulandığı yıllarda (1981-1982 ve 1988 ve bir dereceye kadar 1989) kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı bir miktar düşürülebildiği görülmektedir. Öte yandan 1989’dan sonraki yıllarda kamu harcamaları üzerindeki denetimin giderek zayıflamakta ve kamu harcamalarının GSYİH’a oranı giderek artmaktadır. 1993 yılında ise söz konusu oran doruk noktasına ulaşmaktadır.

Grafik 1: Kamu Harcamalarının GSYİH’ya Oranı



Kamu harcamalarının alt bileşenleri itibariyle dönem içi gelişmelere bakıldığında (**Grafik 2**) ise bu artışın kaynağı ve arkasında yatan kararların niteliği hakkında bazı yorumlar yapılabilir. Kamu yatırım harcamalarının GSYİH’e oranı 1986 yılından bu yana, 1990’daki istisnai sayılabilecek yükselme dışında sürekli düşmüştür. 1992 ve 1993 yıllarında ise yatırım harcamalarının GSYİH’e oranı 1979 yılı hariç ele alınan dönemin ard arda en düşük değerleridir.

Grafik 2: Kamu Harcamalarının Bileşenleri (GSYİH İçindeki Payları)



Öte yandan verilerin incelenmesinden kamu harcamaları içinde yatırım harcamalarının payının sürekli düştüğü, tüm dönemin en düşük değerlerinin ise 1992 ve 1993 yıllarına ilişkin olduğu görülmektedir. Söz konusu pay, dönem ortalaması olarak % 36.4 olduğu halde 1992 ve 1993 yıllarında %24.6 ve %24.2 olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar 1980'lerin ikinci yarısında kamu harcamalarındaki artışların ekonominin gelişmesini güçlendirici *tamamlayıcılık etkisine* dayanılarak savunmayı güçleştirmektedir.

Nitekim, cari harcamalar kalemine bakıldığında buradaki artışın, kamu harcamalarının GSYİH içindeki payında son yıllarda görülen tırmanışın temel belirleyicisi olduğu ortaya çıkmaktadır. 1989 sonrasında sürekli artma eğilimi gösteren bu kalem 1992 ve 1993 yıllarında hızla yükselerek dönemin en yüksek oranlarına ulaşmıştır. 1975-1993 yılları arasında cari harcamaların GSYİH'le oranı ortalama olarak % 9.1 iken, bu oran 1992'de %12.5 ve 1993 de ise %12.4 olmuştur. Transfer harcamalarındaki eğilim de şöyle özetlenebilir. 1985 yılından 1987 yılına kadar transfer harcamalarının GSYİH'e oranında ciddi yükselmeler olmuştur. 1990 yılına kadar geçen dönemde bu pay tekrardan azalmağa başlamış ve 1990 düzeyi aşağı yukarı 1991 ide korunmuştur. Sonraki yıllarda ise transfer harcamalarının GSYİH içindeki payı hızla yükselmiş ve 1993 yılında tüm dönemin en yüksek değerine ulaşmıştır.

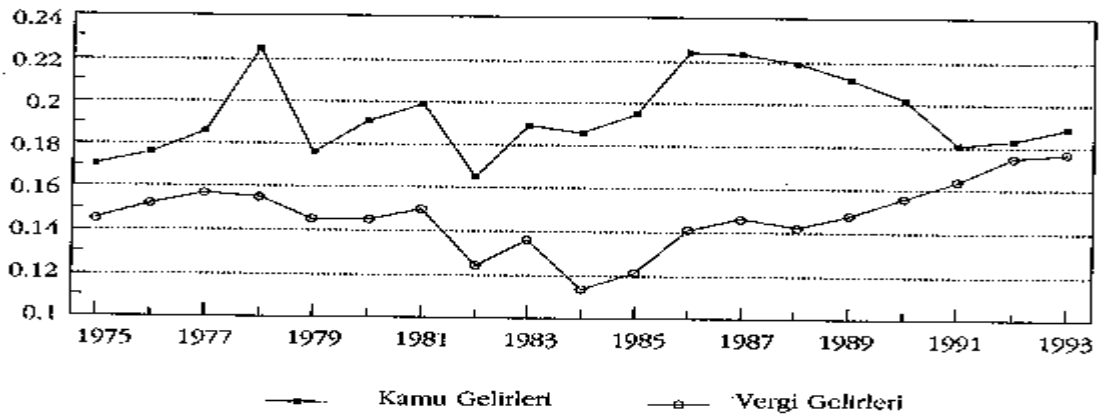
Türkiyede 1986 yılından sonra bir yandan kamu harcamalarını arttıran öte yandan da kamu yatırımlarını kısıtlayan bir iktisat politikası izlenmesi, aslında, ekonomik yaşamda kamu kesiminin ağırlığını azaltmağa yönelik bir politikanın değil, *u/ku dar bir popüli,çtyaklaşımın* uygulandığını göstermektedir. Başka bir deyişle, bu dönemde siyasal iktidarların kamu kesiminin ekonomide sermaye birikimi sürecine katkısını azaltmalarının temel nedeni, kısa dönemli siyasal amaçlara ulaşabilmek için cari harcamalar yoluyla gelirin yeniden dağılımını etkilerneyi daha önemli görmelerinden kaynaklanmıştır.²

Kamu yatırımlarındaki azalmanın özel kesim yatırımlarıyla nicelik ve nitelik olarak da ikame edilip edilmediği ise üzerinde ayrıca durulması gereken bir konudur. Başka bir deyişle, kamu yatırımlarının kısıtlanmasının sadece özel kesimle kamunun rekabet ettiği alanlarla mı sınırlı kaldığı, yoksa kamu yatırımlarının tamamlama yıcılık etkisinin önem kazandığı (alt yapı gibi) ülkenin uzun dönemli büyüme potansiyelini belirlemede önem taşıyan yatırımlar için de söz konusu olup olmadığına da bakılması gerekir.

1.2. Kamu Gelirlerinin Seyri

Türkiye'de kamu gelirlerinin GSYİH içindeki payı 1986 yılına kadar dalgalan- malı bir biçimde olsa bile, artırılabilmiştir, (Grafik 3) Oysa bu tarihten sonra söz- konusu oran düşmeğe başlamıştır. 1986 yılında GSYİH'in % 22.4'üne kadar yükse- len kamu gelirleri, 1991 yılında GSYİH'in % 18.1'ine kadar gerilemiştir. Oysa aynı dönem içinde vergi gelirlerinin GSYİH içindeki payı sürekli artarak 1986'da GSYİH'in % 14.1'i düzeyinden 1991'de % 16.4 çıkmıştır. Kamu gelirleri ile vergi gelirlerinin seyri arasındaki bu farkın temel nedenleri, faktör gelirlerindeki ciddi dü- şüş ve sosyal fonların gelir getirir olmaktan çıkıp açık verneğe başlamalarıdır.

Grafik 3: Kamu Gelirleri ve Vergi Gelirlerinin GSYİH'ya Oranları

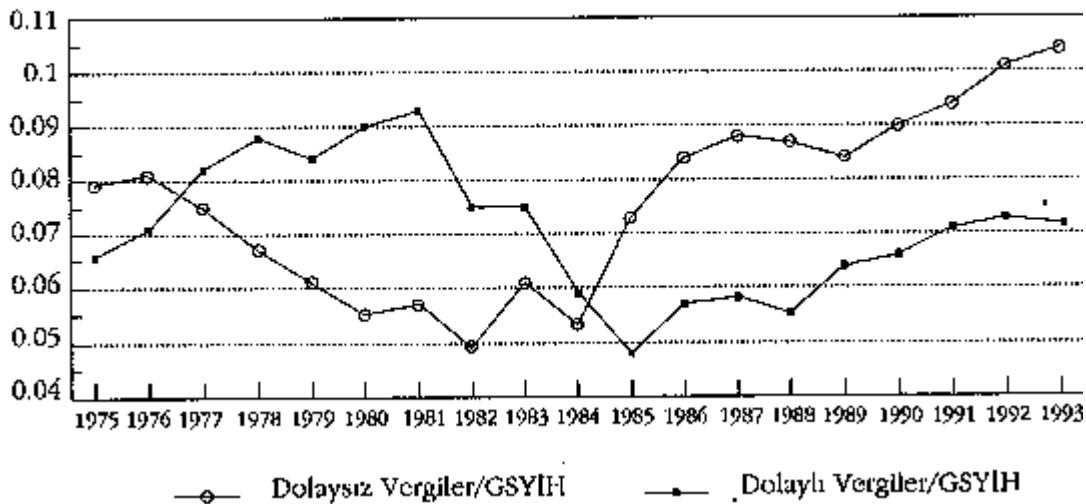


² 1989 yılı ve sonrasında cari harcamalardaki yükselmenin en önemli nedeni personel harcamalarının reel olarak (yani fiyat hareketlerinden arındırıldıktan sonra), boyutlarda ciddi boyutlarda artırılmasıdır. Bu harcama artışının finansmanı ise gerçek kamu gelirlerinde artış sağlanarak değil, borçlanmayla sağlanmıştır. Bu ek borçlanmanın maliyeti ise faiz harcamaları yoluyla ileriki yıllarda transfer harcamalarını artırarak kendisini göstermiştir.

Türkiye'de zaman zaman vergi gelirlerini arttırmağa yönelik düzenlemeler yapılmış, bunlar kamu oyuna reform başlığı altında sunulmuştur. Ancak Türkiye'de vergi gelirlerinin GSYİH içindeki oranının, OECD ülkelerinin oldukça altında olduğu görülmektedir.³ Türkiye'de, 1986-1993 dönemi ortalaması alındığında, vergi gelirlerinin GSYİH'e oranı % 15.6 olmuştur. Oysa OECD ülkelerinde 1986-1991 döneminde vergi gelirlerinin GSYİH'a oranının ortalaması % 29.2'dir.⁴

Vergi türleri itibariyle bakıldığında ise, (Grafik 4), 1980 sonrasında yapılan düzenlemelerde dolaysız vergilerin düşürülmesinin hedeflenmesi sonucunda 1985 yılında söz konusu vergilerin GSYİH içindeki payı % 4.8'e inmiştir. Bu tarihten sonra bu politikadan vazgeçilmiş ve dolaysız vergilerin payı tekrar yükselmeye başlamış- sa da dönem sonu itibariyle ulaştığı % 7.2 düzeyi 1981'dekinin bile oldukça altında kalmıştır. Dolayısıyla, 1980'lerdeki gelişmelerin dolaysız vergilerin GSYİH içindeki payını 1981 öncesine oranla düşmesi sonucunu verdiği söylenebilir. Dolaysız vergilerin GSYİH içindeki payının bu dönemde düşürülmesinin iktisadi büyümeyi arttırıcı yönde bir özendirim etkisi olup olmadığı veya bu etkinin ne denli önemli olduğu ayrı bir araştırma konusudur. Ancak, Türkiye'de dolaysız vergilerin GSYİH içindeki oranının 1981 düzeyinin bile altına düşmesi gözlemlerden hareketle, bu tür vergi gelirlerini GSYİH'sinin %2'si dolaylarında artırabilmenin olanaklı olduğu hipotezinin üzerinde ciddiyede durulması gerektiği ileri sürülebilir.

Grafik 4: Dolaysız ve Dolaylı Vergilerin GSYİH İçindeki Payı



Dolaylı vergilerin GSYİH'e oranı ise 1985 yılında vasıtasız vergilerinkini aşmış, bundan sonra da 1987 yılına kadar bu oran artmağa devam etmiştir. 1987-1989 yılları arasında bu vergilerin de GSYİH içindeki payı düşmüş, sonraki yıllarda ise dönem sonuna kadar artmağa devam etmiştir.

Bu iki vergi türüne ilişkin basit bulgular Türkiye'de vergi gelirlerinin milli gelirdeki artışlara duyarlılığının düşük olmadığını göstermektedir. EK'de verilen hesaplamalardan da görüleceği üzere vergilerin gelir esnekliği katsayıları birin oldukça üstünde çıkmaktadır.

Türkiye'de vergi hasılatının GSYİH içindeki oranının düşüklüğü ve vergilerin gelir esnekliğinin yüksek olması birarada değerlendirildiğinde vergi idaresinin karşılaştığı temel sorunun vergi tabanını genişletmekte yattığı sonucuna varılabilir. 1980'lerin ikinci yarısından itibaren vergi hasılatını arttırmada siyasal ve yönetsel açıdan maliyeti daha düşük olan dolaylı vergilere yönelmesinin bir nedenini de bu sorunun çözümü gayretlerinde aramak gerekir.

Vergi hasılatının GSYİH içindeki payını arttırmağa yönelik önlemlerin, vergi oranlarını değiştirmekle sağlanamayacağı açıktır. Vergi gelirlerini arttırmada *birinci!* önem taşıyan konu vergi tabanını genişletmektir. Bu açıdan bakıldığında, vergi idaresinin mükellefleri izleme başarılarını arttırmak biçimindeki yönetsel iyileştirmeler, kuşkusuz yönetsel ve siyasal açıdan yarar sağlamakla birlikte, vergi mükellefiyetinin toplumda yaygınlaşmasına yönelik alınacak kararların yerine geçebilecek öneme sahip değildir.

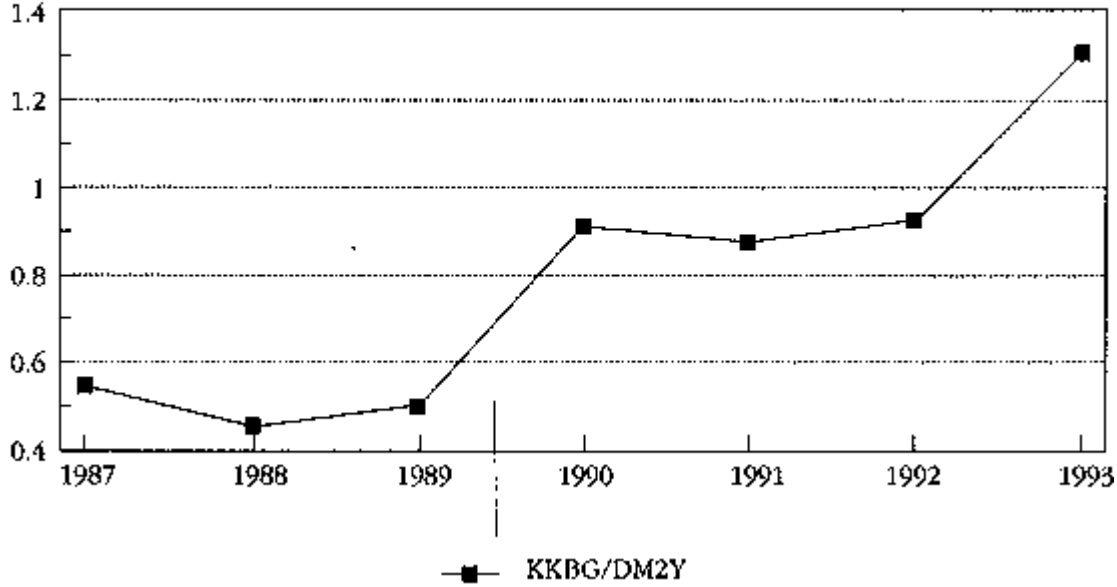
³ Çalışmanın ekinde, 1975-1993 dönemi için Türkiye'de vergilerin gelir esnekliğine ilişkin bulgular verilmektedir.

⁴ OECD ülkelerine ilişkin veriler *Maliye Bakanlığı* (1994, s.74)'den alınmıştır.

1.3. Kamu Borçlanma Gereğinin Seyri

Bütün bu gelişmeler sonucunda Türkiye'de kamu borçlanma gereği (KBG) 1980'ler boyu, kalıcı olamayan iki girişim -1985 ve 1988- hariç tutulursa, düşürüle- memiş, hele dönemin son üç yılında ise görülmemiş bir biçimde artarak ekonominin 1994 yılında karşılaştığı krizin en büyük amillerinden birisi olmuştur, (Grafik 5)

Grafik 5: KKBG'nin Para Arzındaki Artışa Oranı



Yukarıdaki açıklamalardan da çıkarılabileceği üzere 1990'lara varıldığında, gelişmelerin kamu açıklarını artırıcı yönde olduğunu göstermektedir. Oysa *ÖZATAY(1992)* ve *ÖZATAY(1994)* de gösterildiği üzere kamu açıklarının bu düzeyde sürdürülmesi olanaksızdır. Nitekim 1994 yılının ilk çeyreğinde Türkiye'nin içine düştüğü ekonomik kriz, sürdürülmesi olanaksız kamu açıklarının iktisat politikası uygulamalarında yapılan, ve özellikle 1993'ün son çeyreğinde iyice belirginleşen, büyük hatalarla birleşmesiyle ortaya çıkan bir güven bunalımından kaynaklanmıştır.

2. TÜRKİYE'DE 1980'LERDE KAMU AÇIKLARININ AŞMI ARTMASINA YOL AÇAN TEMEL ETMENLER

1980'lerde Türkiyede kamu kesimi dengesinde görülen bozulma rassal (ya da konjonktürel) etmenlerden değil, siyasal karar alma sürecinin bu sonuca yönelmeyi özendirici özellikler taşımasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle sözkonusu olguyu Türkiye'de belli bir zaman döneminde iktidarda olanların davranışlarıyla açıklamaktan çok sözkonusu sürecin evrensel sayılabilecek boyutlarına bakmak ve Türkiye'de hangi mekanizmaların eksikliğinin kamu dengesizliklerini bu ölçüde artırdığının çözülmesine çalışmak daha doğru bir yaklaşımdır.

Demokratik toplumlarda siyasetin istikrar sağlayıcı ekonomik politikalarla çelişen en önemli öğelerinden biri siyasal kararlar çerçevesinde kamu otoritesinin gelir artırıcı önlemler almasının sevimsiz karşılanması, buna karşılık, gider artırıcı siyasal kararların ise beğeni toplamasıdır. Bunun doğal sonucu olarak siyasal iktidarı sürdürebilmenin çoğunluk desteği 'gerektirdiği demokratik toplumlarda siyasal kararlar kamu kesiminin finansman açığı vermesini özendirir.

Ancak demokratik toplumlarda, siyasilerce alınan ekonomik kararlardan etkilenen ve piyasalarda siyasal kararlara kendi serbest iradeleri ile arzları ya da talepleri yoluyla tepki gösteren sayıca çok fakat tek bir örgüt altında toplanmamış *atomik* ekonomik karar alıcılar vardır. Bu karar alıcıların gösterdiği tepki sonucunda piyasalarda ortaya çıkan sonuçlar (denge ya da dengesizlikler), alınan siyasal kararların günlük hayata nasıl yansıdığını belirlemektedir. Bu sürecin sonunda fiyat

istikrarı (ya da istikrarsızlığı), ekonomik büyüme (ya da işsizliğin artması) gibi toplumsal olarak gözlenebilen olgular ortaya çıkmaktadır.

Atomik ekonomik karar alıcıları, temelde önemli bir yanılmaya yol açmaksızın toplumu oluşturan bireyler olarak tanımlayabiliriz. Bireylerin siyasal kararlara karşı tavırları ise iki ayrı etki altındadır. Bunlardan ilki bireylerin siyasal görüşleri ötekisi ise kişisel çıkarlarıdır. Bu açıdan bakıldığında bireyler, siyasal ya da toplumsal gerekçelerle siyasilerin kamu açıkları verilmesi yönündeki kararlarını desteklemiş olsalar bile, bu kararların kendi üzerlerindeki olumsuz etkilerini gördüklerinde piyasalardaki davranışlarıyla bunlara fiilen karşı çıkabilmektedirler. Bunun anlamı ise kamu açıklarının piyasalarda istikrarsızlık yaratması ya da bir siyasal kararın siyasal olmayan bir platformda onaylanmamasıdır.⁵

Demokratik toplumlarda ekonomik karar alıcıların, toplumsal' ve bireysel konumlarından kaynaklanan ve farklı platformlarda (siyaset ve piyasalar) farklı biçimler alabilen davranışlarını olabildiğince uzlaştırmak siyasilerin temel işlevlerinden birisidir. İşte bu nedenledir ki demokratik toplumlarda siyasal düzeyde karar alanlar, diğer karar alıcıların piyasalarda oluşan tepkisini, bir anlamda siyasi kararlarının onaylanına ölçütü olarak görmektedirler. Bunun sonucu olarak da, siyasal karar alıcılar bu türlü kararlarını piyasalarla beraber, piyasaları dinleyerek -öngörmeğe çalışarak - almaktadırlar.

Türkiye gerçek anlamda "piyasa" kavramıyla 1980'li yılların ortalarından sonra tanıştı. Bundan önce, birçok mal fiyatlarının devlet tarafından saptandığı, ithalatın devlet iznine bağlı olduğu, mevduat ve kredi faizlerinin devlet tarafından belirlendiği, devletin borçlanması vergi benzeri mali araçlarla yaptığı, üretimde ve dolayısıyla istihdam kararlarında devletin rolünün oldukça büyük olduğu bir ekonomik ortam söz konusu idi. Bu nedenle gerçek anlamda "piyasa" ile beraber siyasi kararlar alma terbiyesi ve kültürü, Türkiye'deki siyasetçilerde ne oldu ne de gelişebilme olanağı buldu. Demokratik toplumlarda gözlediğimiz demokrasinin bu en önemli taraflarından biri Türkiye'de oluşamadı ya da eksik kaldı.

Bunun önemli sonucu, siyasi karar alıcıların "piyasa" tepkisini gözönüne almak gibi bir kaygıdan tamamen yoksun kalmalarına yol açtı. Bu kültür, bilgi, ve anlayıştan uzak siyasi karar alıcılar ise kamu harcamalarını artırmanın beğeni kazanacağı, yapılan harcamaların vergi gelirleri yoluyla finansmanının beğeni azaltacağı ilkesini benimsediler. Bu nedenle, beğeni kazanacak şekilde hareket edilebilecek hukuki ortamlar da yine siyasetçiler tarafından yaratıldı.

2.1. Kamu Harcamalarına İlişkin Sorunlar

Tüm Anayasalarımızda yıllık devlet bütçesi yapma ve hazırlanan bütçenin Meclis tarafından onaylanması zorunlulukları vardır ama bu süreç tamamlandıktan sonra bütçenin uygulanmasında, verilen onay çerçevesinde hareket edilip edilmediği konusunda onay mercinin hiçbir rolü yoktur.⁶ Bu konularda çok çeşitli örnekler verilebilir. Örneğin,

i) *Meclis belli bir miktar personel ödemeleri için ödenek onayladığı halde, yıl içinde Hükümet, Meclis/ten herhangi bir onaylmadan Meclis tarafından onaylanan ödeneği geçen oranlarda personel ücretlerine artış verebilmektedir.*

ii) *Hükümet Meclis/ten bazı çerçeve yetkiler alarak onaylanan ödenek miktarı ne olursa olsun o kalemden istediği kadar harcama yapabilmektedir (otomatik ödenek) .*

iii) *Yine Hükümet, ya da Hükümet/in belli bir üyesi, Meclis/ten alınan ödenek izinleri dışında, bütçe/nin kalemleri içinde Meclis/ten alınan çerçeve yetki kapsamında istenildiği gibi aktarmalar yapabilmektedirler.*

iv) *ileriki yıllarda mali yük getirmesi olası Hükümet kararları (borç garantileri gibi), yine Meclis/ten alınan çerçeve yetki içinde verilebilmekte ve mali yük geldiği takdirde ileriki yılın bütçesinden otomatik ödenek çerçevesinde harcamalar yapılabilir.*

⁵ Demokratik toplumlarda, bir siyasal kararın piyasalarda yapabileceği etkileri öngörüp önceden tepki gösterilmesi de olanaklıdır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde Clinton yönetiminin önerdiği sağlık reformunun kamu açıklarına yapacağı olumsuz etkileri karşısında piyasaların gösterdiği tepki nedeniyle yönetim önerdiği reformu değiştirmek ve uygulamasını geciktirmek durumunda kalmıştır. Burada tepkinin siyasal görünüm almış olması, yukarıdaki görüşün özünü değiştirmektedir. Sağlık reformuna ilişkin tepkinin arkasında yatan, bu tasarının iktisadi sonuçlarının bireyler tarafından olumsuz değerlendirilmesidir.

Bütçe uygulamasının çerçevesi bu olunca, mali yılın başında hazırlanan bütçe ile mali yıl sonunda gerçekleşen bütçe arasında ne büyüklük bakımından ne de bütçedeki ödeneklerin çeşitli kalemler arasındaki dağılımı bakımından hiçbir ilişki kalmamaktadır.⁷

Anayasamızın 163'üncü Maddesi yıl içinde Meclis'ten ek ödenek istendiği takdirde yapılacak fazla harcamanın gelir kaynağının da gösterilmesi zorunluluğunu getirmektedir. Hemen her zaman alınan ek ödenek izinlerinde Hükümetler yeni harcama için gelir kaynağı olarak Hazine'nin daha fazla borçlanması gösterme yoluna gitmektedirler. Dolayısıyla borcun gelir olarak tanımlanması gibi ekonomik kuralların tersine bir tutum içine girilmektedir. Uygulamadaki bu düzensizlikler yalnızca bütçe disiplini bozmamakta, bütçenin demokratik toplumlarda hükümlerinin yıl içinde uygulamayı planladıkları ekonomik politikalar konusunda en önemli bilgi kaynağı olma niteliğini de ortadan kaldırmaktadır.

Cumhuriyet dönemi kalkınma ve büyüme çabalarının bir motoru olma görevi verilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) çoğulcu demokrasi içinde ekonomik prensiplere göre değil, siyasi açıdan puan toplama (*politicalleverage*) amacıyla işletilmektedir. Bu kurumların çoğu, siyasi iradenin güdümünde istihdam amaçlı kullanılırken, ekonomik olmayan faaliyetleri "siyasi tercih" şemsiyesi altında yapılmaktadır. Öte yandan, sözkonusu ekonomik olmayan "siyasi tercih"lerin ekonomik faturası, hükümetin siyasal tercihlerinin ekonomik sonuçlarının yansıdığı, dolayısıyla siyasal nitelik taşıyan bir belge olan, bütçeden değil, o kuruluşların sermayesinin tüketilmesiyle karşılanmaktadır. Bu şemsiye altında KİT'lerin mallarının fiyatlandırılması piyasa şartlarından gelen zorlamalarla değil, siyasi tercih adına ekonomideki genel fiyat artışlarının kontrolü amacıyla yapılmaktadır. "Siyasi otorite"nin bu ve buna benzer yetkilerinin olup olmadığı ise tartışmaya açık bir KİT ler ticari prensipler altında çalışan kuruluşlarmış gibi bankacılık sisteminden borç alabilmektedirler. Bankacılık kesimi, bir anlamda "zırrını" devlet garantisi altında çalışan bu kuruluşlara borç vermekten de pek çekinmemektedirler. KİT'lerin bankacılık sistemine olan borçlarının bankacılık sisteminde likidite sorunları yaratmaya başladığı dönemlerde ise Devlet "konsolidasyon kanunu" çıkararak bu borçların Hazine borçlarına dönüştürmesini sağlamak ve KİT'lere yeni borçlanma olanakları sağlamaktadır.

Bu kuruluşların yönetimleri ise, yönettikleri kuruluşların ekonomik verimliliği ve finansal sağlığından çok siyasi otoritenin kendine verdiği görevleri daha ön planda düşünmek zorundadırlar. Bunun da en büyük nedeni, bu kuruluşların yönetimlerinin siyasi otorite tarafından atanması ya da görevden alınması yanında, yönetimlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleme görevi yapan Meclis'in KİT Komisyonuna hesap verme durumunda bırakılmalarındandır. KİT'lerin yönetim kurulu üyeleri çalıştıkları kuruluşların iş kollarında tecrübeli kişilerden değil, genelde seçim kazanamamış siyasilerden oluşmakta ve bu kişiler iktidardaki siyasi parti ya da partiler ile çok sıkı işbirliği içinde olmaktadır. KİT Komisyonu, genelde, KİT'lerin ekonomik prensipler altında yönetilip yönetilmediğinden çok, kendilerinin yönetime verdikleri görevleri, yönetimin yapıp yapmadığını denetlemektedir.

Yukarıda söz edilen *bütçe* disiplinine ırtılmaması keyfiyeti ve bu konularda geliştirilmiş daha fazla finansal açık verme olanağı tanıyan hukuki alt yapı yeterli görülmeyip, bütçe dışında "fon" lar yaratılarak kamu da harcama kolaylıkları daha da genişletilmiştir. Ekonomik olarak doğru sayılabilecek prensipler altında kurulsalar da bu "fon"lar zaman içinde kendilerine verilen görevlerden uzaklaştırılıp kamu harcamalarını daha da denetimsiz yapabilme mekanizmaları haline dönüştürülmüşlerdir. Örneğin, Toplu Konut Fonu, uzun dönemli konut finansman modellerinin yüksek enflasyon nedeniyle kurulamadığı bir ortamda, vergi ve vergi-benzeri gelirler elde edilerek konut finansmanına yönlendirilmesi amacıyla kurulmuştur. Zaman içinde sözkonusu "fon", gelirlerinden daha fazla konut finansmanı konusunda yükümlülük altına sokulmuştur. Kişilerin konut edinme maliyetleri "populizm" adına piyasa gereklerinin çok altında tutulmuş, bunun sonucu olarak da Toplu Konut Fonu'nun büyük finansal açık vermesine göz yumulmuştur.

6 Bütçe'nin kesin hesaplarının, uygulamanın bitiminden bir yıl sonra Meclis tarafından onaylanması zorunluluğu vardır. Fakat, bütçeye uyulmamasının herhangi bir yaptırımı yoktur. Kesin hesaplarda verilen ilk onaya uyulmamasının hukuki muhatabı siyasi karar alıcılar değil, siyasetçilerin kararlarını uygulama durumundaki bürokratlar olmaktadır.

7 Hazırlanan Bütçe tasarılarında da sorunlar olduğu söylenebilir. Bütçenin dayandığı ekonomik büyüme ve enflasyon gibi varsayımlar gerçekçi olmamakta ve şartlar ne olursa olsun Hükümet, gerçekleşme olasılığı olmadığını bildiği halde, küçük bir bütçe açığı göstermek gibi bir saplantıya girmektedir.

Aynı şekilde, ekonomik mantığı doğru olarak, Kamu Ortaklığı Fonu, bir kısım kamu kuruluş ve işbirliklerinin özelleştirilmesinden ve ücret karşılığı sağlanan bazı kamu hizmetlerinin ileride toplanacak gelirleri karşılığı çıkarılan borçlanma senetlerinden elde edilen gelirlerin sermaye yatırımlarına (alt yapı yatırımları) dönüştürülmesi için kurulmuştur. Zaman içinde, bu fon da, elde edebileceği gelirlerin çok üzerinde yatırım yapma yükümlülüğü altına sokulmuş, ilerideki gelirlerinin ne olacağı bilinmeden borçlanma yapmasına izin verilmiştir.⁹

Ekonomik mantığı açısından yine tutarlı olan Savunma Sanayii Fonu, Çevre Fonu, Afetler Fonu gibi fonların kurulmuş ve istisnasız hepsi gelirlerinin çok üzerinde harcama yükümlülükleri içine girerek Genel Bütçe'nin yanında finanse edilmesi gereken açıklar veren kurumlar haline dönüşmüşlerdir. Fon'ların Genel Bütçe içine alınması doğru bir karar olmakla beraber, bu fonların ileride oluşacak açıklarının Bütçe üzerindeki olumsuz etkilerini de iyi değerlendirmek gerekmektedir.¹⁰ Populist siyaset anlayışının olumsuz etkileri Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, ve Bağkur gibi sosyal güvenlik kuruluşlarının ekonomik prensiplerin dışında çalışmalarına yol açmaktadır. Nesillerarası aktarım yoluyla emekliliğin finansmanına dayanan bu modellerde, çalışanlar vergilendirilmekte, bunlardan elde edilen gelir ile daha önce çalışıp vergisini ödemiş kimselerin emeklilik yaşamı boyu gelir elde etmeleri sağlanmaktadır, Oysa populist yaklaşım bir yandan çalışanları olabildiğince az vergilendirirken, öte yandan da emeklilere toplanan gelirlerle karşılanamayacak ölçüde aktarımlar yapmayı taahhüt etmektedir.

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarında nakit dengesi son derece önemlidir. Her ay çalışan kesimden topladığı vergiler, her ay emekli kesime ödediği maaşlardan yüksek olduğu sürece bu kurumların sorunu yoktur. Buna karşılık, çoğulcu demokrasi içinde belli sürelerde emekli kesimin hayat standardını arttırıcı emekli maaşlarını arttırıcı kararları almak kolay olurken, çalışan kesimin bu artışları finanse etmek üzere daha fazla vergilendirilmesi kolay olmamaktadır. ¹¹

Üstelik nüfus artışının düşme eğilimi içine girdiği ülkelerde nesillerarası aktarım esasına göre kurulan sosyal güvenlik sistemlerinin finansal sıkıntı içine girmeleri kaçınılmaz olmaktadır.

2.2 Kamu Kesimi Finansman Açığının Yapısı

Kamu kesimindeki, bundan önceki bölümlerde değinilen kamu kesimi gelirlerindeki yetersizlik, harcamalarındaki disiplinsizlik, sonuç olarak, kamu kesiminin toplam finansman açığını (borçlanma gereğini) finanse edilemeyecek boyutlara getirmiş bulunmaktadır. Her ne kadar, Türkiye'nin dış borçlarının gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) ya oranı % 50 civarında (kamu'nun dış borcu GSMH'nın % 35'i) ve kamu'nun iç borcu GSMH'nın yaklaşık %25'i civarında olup dünya ortalamasının altında ise de, Türkiye'nin finansal piyasalarının dünya ortalamalarından oldukça küçük olması, bu boyutlardaki bir borcun idaresini oldukça zorlaştırmaktadır.

Yurt içi finansal piyasasının büyüklüğünü kabaca geniş para arzı tanımlarından M2Y (toplam vadeli ve vadesiz TL tasarruf mevduatları ve toplam döviz tevdiat hesapları) ile tanımlarsak, kamu kesiminin her yıl borçlanması gereken tutar M2Y'deki artışa neredeyse eşittir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin M2Y'deki değişmeye oranı 1991'de % 87.9, 1992 de %92.8, ve 1993 yılında % 30.6 olmuştur. Bu rakamlar kamu kesiminin mali piyasaların büyümesiyle ortaya çıkan tüm fonların yaklaşık tümünü yuttuğu anlamına gelmektedir. Kamu kesiminin toplam borçlanma gereğine GSYİH'nın yüzdesi olarak bakıldığında aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır.

8 Bu fon için bulunan gelirlerin daha önce olmaması ve bu fon için özel olarak toplanması da kamu finansman tekniği açısından ilgi çekicidir. Türk vatandaşlarının yurt dışına çıkışlarından alınan 100 dolarlık kesinti buna iyi bir örnektir.

9 Zorunlu Tasarruf kesintileri hukuken Kamu Ortaklığı İdaresinin kullanımına bırakılırken, Türkiye Elektrik Kurumunun (TEK) finansman açıklarının kapanmasında bu kesintiler kullanılmış, TEK'in finansman durumu düzelmezken, şimdi Kamu Ortaklığı İdaresi bu borçlanmaları geriye ödemek durumunda bırakılmıştır. Bu şekilde, borçlanma gelirlerinin kullanıldığı kamu kuruluşunun durumu iyileştirilemezken, bir başka kamu kuruluşu finansman yapısı açısından daha da işin içinden çıkılmaz bir hale sokulmuştur.

10 Fon'ların Genel Bütçe içine alınması doğru bir karar olmakla beraber, bu fonların ileride oluşacak açıklarının Bütçe üzerindeki olumsuz etkilerini de iyi değerlendirmek gerekmektedir.

11 Bu sorun da aslında genç nüfusu olan ülkelerde aşılabilecek bir sorun olması gerekirken Türkiye gibi nüfusu genç bir ülkede sosyal güvenlik kuruluşlarının mali yapılarının bozuk olması gerçekten anlaşılabilir bir durum değildir.

KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ'NİN DAĞILIMI (GSYİH'nm yüzdesi olarak)

	1991	1992	1993
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (toplam)	10.4	10.7	11.8
Konsolide Bütçe	5.3	4.3	6.8
İşletmecî KİT' ler (özelleştirilecekler dahil)	3.8	4.5	3.5
Bütçe dışı Fonlar	0.9	1.3	0.5
Diğer Kamu Sektörü (mahalli idareler dahil)	0.4	0.6	1.0

Not: Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yeni Milli Gelir istatistiklerinde yer alan GSYİH rakamları kullanılarak hesaplanmıştır.

Açıkça görüldüğü gibi, kamu kesimi açıklarının yarısından biraz fazlası konsolide bütçeden gelmektedir. Toplarnın üçte biri de KİT'lerin finansman açıklarından gelmektedir. Daha ayrıntılı bakıldığında, aslında, KİT açıklarının önemli bir bölümü de çok az sayıda ve tarım sektöründe çalışan kuruluşların açıklarından kaynaklanmaktadır. Bu kuruluşlar Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), Türkiye Şeker Fabrikaları (TŞF), ve Tekel'dir. Bu üç kuruluşun finansman açıklarının toplam KİT finansman açıkları içindeki payı 1991'de % 46, 1992'de % 49 ve 1993'de %47 olmuştur. Kısaca, yalnızca bu üç kuruluşun toplam finansman açıkları KİT sisteminin finansman açıklarının yaklaşık yarısıdır. Bütçe ile beraber bu üç kuruluşun finansman açıklarının toplam kamu kesimi finansman açıkları içindeki payı % 65'i geçmektedir. Bir de buna Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)nu eklediğimizde toplam pay % 70'i geçmektedir.

Bu verilen rakamlar bazı yerleşmiş fikirlerin ve de çözümlerin geçersizliğini göstermek açısından oldukça önemlidir. Kamu kesiminin yeniden yapılanması ve finansman açıklarının azaltılması açısından *özelleştirme* bir çözüm değildir. Kamu kesiminin yeniden yapılanması için özelleştirme gereklidir, ama hiçbir şekilde yeterli değildir. Yukarıda adı geçen kuruluşlar özelleştirilemeyeceğine göre, bu kuruluşların ekonomik prensiplere göre kamu tarafından çalıştırılmadığı sürece kamu kesiminin yeniden yapılanması ya da finansman açıklarının kapatılması olası değildir.

3. BİR EKONOMİK ZORUNLULUK OLARAK KAMU KESİMİNDE REFORM GEREĞİ

Yukarıdaki çerçeve içinde bakıldığında kamu açıklarının Türkiye'nin ekonomik istikrarını bozacak derecede yükselmesinin bazı geçici etmenlere bağlamanın yanıltıcı olduğu açıktır. Sorunun özünde Türkiye'de uzun süredir hakim olmuş bir siyaset ve devlet anlayışı, bunun uygulanmasından doğan bir yapı ve bu bütünlüğün toplumda yerleştirdiği beklentiler yatmaktadır. Dolayısıyla sorunun çözümünün basit ve kolay olduğunu düşünmek gerçek dışı ve yanıltıcı olacaktır. Bu noktanın saptanması kamu kesiminde reform sorununun çok daha kapsamlı bir biçimde düşünülmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ortaya çıkabilecek bazı temel öneriler aşağıda ana çizgileri itibarıyla sunulmaktadır: ¹²

1. Yasal altyapının yeniden düzenlenerek, yürütmeye bulunan siyasal otoritenin kamu harcamalarını denetimsiz olarak artırmasının engellenmesi gereklidir. Bu yasal altyapının, gerçekçi bir bütçe yapmayı özendirici ve siyasalotoritenin yıl içinde ödenekleri değiştirmesini yasaklayıcı nitelik taşıması gereklidir.

Bu bağlamda finansman açığı vermeyen bir bütçe yapılması zorunluluğu Anayasa maddesi olarak getirilebilir. Bu amaçla bütçe harcamalarının bir yıl öncesinin toplanan vergi gelirlerinin bir yıl sonrası için öngörülen enflasyon ve büyümeye göre düzeltilmiş toplamından fazla olması engellenebilir.

Meclisten ek ödenek talebi ancak yeni bir vergi konularak ya da mevcut bir verginin oranı artırılarak istenebileceği bir kural getirilmelidir. Vergi gelirlerinde yıl içinde beklenmedik bir artış gözlenirse bile bu kural geçerli olmalıdır.

Bütçe yasası hiçbir biçimde yetki devrine izin vermemeli, yasada açıkça yeri olmayan hiçbir borçlanmaya izin verilmemelidir. Hazine, ancak bütçe yasasında açıkça belirtildiği zaman başka kuruluşların borçlanmalarına garanti verebilmelidir. Yönetimin devlete mali yük getiren ya da ileride getirebilecek olan her türlü tasarrufu, yasa ile düzenlenmelidir.

2. Kamu oyu, toplanan vergilerin, kamu kesimi harcamalarına disiplin getirilerek doğru yerlerde kullanıldığı konusunda ikna edilmelidir. Başka bir deyişle yönetim, *"niçin belli kamu hizmetini sağlayamadığını"* değil, *"niçin kamu .ranlarının belli bir hizmetin sağlanması için kullanıldığını"* açıklama konumuna getirilmelidir. Bunun sadece siyasilerin değil, geniş kitlelerin de bakış açılarının değişmesini gerektiren bir toplumsal süreç olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Dolayısıyla, bunun başarılması geniş anlamda bir eğitim kampanyası ile beraber gitmesi durumunda olanaklıdır.

3. Vergi beyanlarının gerçekçi olması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Bu amaçla vergiye tabi gelirleri düşük gösterme eğilimini caydırıcı önlemler alınmalı, bu amaçla konulan cezalar, hapis dahil, artırılmalıdır.

4. Vergiye tabi gelirin (vergi tabanı) artırılması gereklidir. Bu amaçla, devletin denetim ve gözetiminde çalışan kamu ve özel kuruluşlararası işbirliği yasal bir çerçeve içinde güçlendirilmelidir. Bu amaçla, yasal düzenlemeler yapmak suretiyle amacı dışında kullanılması engellenmek kaydıyla bankacılık sisteminin bilgi kaynağı olarak kullanılması sağlanmalıdır. Öte yandan da mali yükümlülük doğuran işlemlerin de mali sistemden geçmesini özendirici önlemler de alınmalıdır.

5. Ticari işletme niteliğindeki KİT'ler özelleştirilmeli, kamu hizmeti yapan, yani kamusal mal (*public good*) üreten, KİTlerin amaçları yasalarla belirlenerek, ayrı ve kendine özel kanunları olan kuruluşlar haline getirilmeleri gerekir. Bu tür kuruluşların yönetim kurulları kaldırılmalı, kuruluşun en yüksek yöneticisi Başbakan tarafından atanmalı, Başbakan'a karşı sorumlu olarak çalışmalıdır.' Kuruluşun diğer yöneticileri de kurumun en yüksek yöneticisi tarafından Başbakan'ın onayı ile atanmalıdır. Söz konusu yöneticilerin görevlerine son verilmesi de yasal çerçeve içine alınmalı ve kolay bir karar olmaktan uzaklaştırılmalıdır.¹³ Bu kuruluşlara kamu görevi kanunla verilmeli, bu görevin getirebileceği mali yük bütçeden peşin olarak karşılanmalıdır. Bu çerçeve içinde kuruluşların yönetimleri bağımsız olarak hareket edebilmelidirler. Söz konusu kuruluşların denetimi, kendi yasal çerçeveleri içinde, bağımsız denetim kuruluşlarınca Başbakan adına yapılmalıdır. Denetim raporları meclisin ve kamuoyunun bilgisine sunulmalı ve bu kuruluşlar konusunda Meclis'e karşı Başbakan sorumlu olmalıdır.

6. Bütçe uygulamasında esneklik yasal çerçevesi çizilerek sağlanmalıdır. Esneklik sağlamak biçiminde bir gerekçeye dayanarak oluşturulan ve bütçenin birliği ilkesini bozarak kamu harcamalarında denetimi olanaksız hale getiren fon uygulamasına son verilmelidir.

7. Sosyal Güvenlik kuruluşlarının çalışma esasları tümüyle değiştirilmelidir. Şimdiki, nesillerarası aktarıma dayalı sistemin terkedilerek her kişinin çalışırken biriktirdiği fonlarla kendi emeklilik yaşamını finanse edeceği bir düzene biran önce geçilmesi sağlanmalıdır. Bu ilkelere göre çalışan özel sosyal güvenlik kuruluşlarına yasal düzenlemelerle özendirilmelidir. Devlete ait toplumsal güvenlik kurumlarının da bu ilkelere göre yeniden yapılandırılmaları sağlanmalıdır. Bu kurumların da bir kamusal hizmet .sağladıkları görüşünden hareketle yukarıdakiler hakkında önerilen idari yapıya geçmeleri sağlanmalıdır.

Sosyal güvenlik kuruluşlarının işleyiş biçimine ilişkin alınan kararların tüm etkilerinin 10 yıllarla ölçülebilen uzun dönemlere yayıldığı gözden uzak tutulmamalı, bu nedenle geçiş dönemi üzerinde dikkatle durularak, ayrıca modellenmelidir.

8. Türkiye'de tarımsal üretimde destekleme politikası uygulaması 1932 yılında başlamış, özellikle 1960'lar sonrasında bu uygulama bir yandan ürün temelinde yaygınlaştırılırken öte yandan da mali boyutları artırılmıştır.¹⁴ Tarımsal destekleme politikasının amacı tarımsal gelirlerdeki dalgalanmaları azaltarak tarım kesiminde çalışanların yaşam standardı oluşturabilmelerine olanak sağlamak olmalıdır. Bu politikanın izlenmesinin ikinci bir amacı da tarımsal üretimin istikrara kavuşması, dolayısıyla başta yiyecek olmak üzere tarım dışı kesimlere sağlanan tarımsal girdi akışında da istikrar sağlanmasıdır.

Bu açıdan bakıldığında tarımsal .ürün fiyatları tarım politikasının önemli değişkenlerinden birisidir. Ancak, fiyatların gelirin oluşumunda sadece bir boyutu oluşturduğu dikkate alındığında böyle bir politikanın amacına ulaşabilmesi için hedef değişkenin tarım kesimindeki üreticilerin gelirleri

olması gerekmektedir. Türkiye'de izlenen tarımsal destekleme politikalarının tarımsal gelirlerdeki dalgalanmaları ,törpülemek amacına yönelik olduğunu söylemek güçtür. Türkiye'de uygulanan tarımsal destek politikalarının, kısa dönemli siyasal çıkarlardan çok etkilendiği, etkin olmadığı ya da tarım kesiminde gelir dağılımını bozucu etkiler yaptığı yönünde eleştiriler ve bulgular çeşitli araştırmacılarca ortaya konulmuş, hatta kalkınma planlarında bile yer almıştır.

Bugünkü destekleme politikasının tarımda piyasa mekanizmasının işlemesindeki aksaklıkların gelirlerde yarattığı dalgalanmaları törpülemekten çok, sjiyasal nedenlerle gelir aktarımına yönelik çalıştığı söylenebilir. Bunun sonucu olarak bir yandan tarımsal gelirlere arzulan istikrar sağlanamazken, öte yandan da tarımsal desteklemenin maliyeti giderek yükselmektedir.

Destekleme politikasının amacı doğru tanımlandıktan sonra, tarımda fiyat mekanizmasının daha sağlıklı çalışmasını' sağlayacak kurumsal düzenlemelerin yapılması gereklidir. Tarımsal fiyatların siyasal amaçlı müdahale olmaksızın oluşabileceği piyasaların olması, tarım kesiminde gelirlerin istikrara kavuşması için yeterli değildir. Ancak, böyle bir kurumsal yapının varlığı, ilgili kamu otoritesinin tarım üre ticilerinin gelirlerindeki dalgalanmaları daha yakından izleyebilmesine ve bu amaçla alınacak önlemlerin bütçeye yükünü enazlamaya olanak sağlayacaktır. Öte yandan, tarımsal desteklerin tümünün bütçede yer alarak, bu politikanın maliyetinin toplumda açıkça görülmesinin sağlanması da, tarımsal destek politikalarının etkinliğini sağlamak açısından, zorunludur.

EK:

TÜRKİYE'DE VERGİLERİN GELİR ESNEKLİĞİ

1980'lerin ikinci yarısından itibaren kamu açıklarına ilişkin tartışmalarda *yeterince* vergi toplanıp toplanmadığı tartışma konusu yapılmaktadır. Bu sorun ele alınırken zaman zaman vergi tabanının yaygınlaştırılması ile vergi idaresinin gelirlerdeki hareketleri yakından izleyip izlemesi sorunları birbiriyle karışmıştır.

Vergi tabanının yaygınlaştırılmasıyla vergi sisteminin gelire esnekliğinin artırılması arasındaki farkın özü basit bir biçimde şöyle açıklanabilir. Vergi hasılatının (V) vergi tabanı (VT) ile dogrusal olarak ilişkilendirilebildiğini düşünelim.

$$V = \alpha VT \quad 0 < \alpha < 1 \quad (1)$$

Vergi tabanı ise milli gelirin (Y) yine doğrusal bir işlevi olsun.

$$VT = \beta Y \quad 0 < \beta < 1 \quad (2)$$

Bu iki ilişkiden vergi hasılatı ile milli gelir arasında

$$V = \alpha \beta Y \quad (3)$$

bağıntısına ulaşılır. Bu bağıntıdan hareketle vergi hasılatındaki değişmeler ile milli

gelirdeki değişmeler arasında yakın bir bağıntı kurulabilir. Bu çerçevede içinde vergi hasılatının milli gelire göre esnekliği

$$e_{V/Y} = \frac{\Delta V/V}{\Delta Y/Y} = \frac{dV}{dY} = 1$$

elde edilir. Oysa bu durumda vergi hasılatının milli gelire oranı

$$\frac{V}{Y} = \alpha \beta < 1$$

12 Bu önerileri sunarken, yazarların tümüyle katıldığı önerileri seçmekten çok bu konuda akla gelebilecek ve makulolan tüm önerilerin belli bir sistematik bütünlük içinde ortaya konulması ve bu yolla bir tartışma ortamı yaratılması amaçlanmaktadır.

13 Burada önerilen yönetim biçimi Amerika Birleşik Devletleri'ndeki dogrudan Başkan'a bağlı olarak çalışan kamu kuruluşları (agency) olgusuna yaklaşılmaktadır.

14 Türkiye'de tarımsal destekleme politikasının tarihçesi ve geçirdiği evrim konusunda KIP(1988)'e bakılabilir

gibi birden küçük bir sayı olmaktadır. Başka bir deyişle vergi tabanının, yani vergilendirilebilen gelirin milli gelir içindeki payının küçük olması durumunda, vergi hasılatı GSMH'deki gelişmeleri izleyebilmesine rağmen, düşük bir rakam olarak kalabilecektir. Bu sonuçlardan da görüleceği üzere, verginin toplumda yaygınlaşmadığı fakat vergi ödeyenlerin gelirlerinin görece iyi takip edildiği bir toplumda verginin gelire esnekliği bir ve hatta artan oranlı vergiler sözkonusu olduğunda birden fazla olabildiği halde vergi hasılatının milli gelire oranı düşük olmakta devam edebilir.

Türkiye'de 1980'lerin sonuna doğru bir yandan vergi gelirlerinin yetersizliğinden söz edilirken öte yandan da, özellikle Maliye Bakanlığı yetkililerinden, vergi gelirlerinin milli gelirdeki artışı yakından izlediği görüşü savunulmaktaydı. Yukarıdaki basit çerçeve içindeki açıklamadan da görüleceği üzere bu iki görüş birbirini dışlamamakta, yani aynı anda her ikisi de geçerli olabilmektedir.

Türkiye'de vergilerin milli gelirdeki artışı yakından izleyip izleyemediği ise ayrıca araştırılması gereken bir konudur. Bu amaçla en çok baş vurulan basit bir yöntem vergi hasılatının milli gelire göre esnekliğinin hesaplanmasıdır. Vergi hasılatının milli gelire göre esnekliği (eyy),

$$ev/Y = \frac{\Delta V/V}{\Delta Y/Y}$$

biçiminde tanımlanmaktadır. Ancak, bu yolla yapılan hesaplamaların uygulamadaki sakıncası, vergi oranlarında yapılan değişiklikleri hesaba katmamasıdır. Başka bir deyişle, bu yolla hesaplanan katsayı verginin gelire olan duyarlılığı ile vergi hasılatında karara bağlı (discretionary) değişiklikleri (söz gelimi vergi oranlarının değiştirilmesi gibi) ayırtedememektedir. Bu nedenle bu biçimde hesaplanan katsayılara, salt esneklik katsayısından ayırd etmek için, **aynaklık katsayısı** (buoyancy coefficient) adı verilmektedir. **Esneklik katsayısı** (elasticity coefficient) ise vergi hasılatında karara bağlı değişikliklerden kaynaklanan oynamalar temizlendikten sonra vergi hasılatındaki yüzde artış ile milli gelirdeki yüzde artış arasındaki bağıntı olarak tanımlanmaktadır. İktisat yazınında bu tür hesaplanan katsayıya bazen **buit-in-elasticity** adı da verilmektedir.

Esneklik katsayısını doğru tahmin edebilmek için, vergi hasılatı serisini karara bağlı değişikliklerin etkilerinden arındırmak gerekmektedir. Bu amaçla iki yol izlenmektedir. Bu yollardan ilki karara bağlı değişikliklerin kukla değişkenler yoluyla modele sokulmasıdır. İkinci yaklaşımda ise, karara bağlı değişikliklerin etkileri istatistiksel yöntemlerle temizlenmeye çalışılmaktadır. Bu yazıda, ikinci yaklaşım benimsenmiş ve esneklik hesabı için en az bilgi kullanan yöntem olan CHO- UDHRY (1979) tarafından önerilen Divisa indeksi ile karara bağlı değişikliklerin etkilerinden arındırma yoluna gidilmiştir. Sözkonusu yöntem karara bağlı vergi değişikliklerini tahmin edip, oynaklık katsayısını buna göre düzeltmek biçiminde özetlenebilir.

Çalışmada DIE'nin yeni yurt içi gayri safi hasıla (GSYİH) ve T.C. Maliye Bakanlığının vergi hasılatı serileri kullanılmıştır.¹⁵ Vergi esnekliği tahminleri 1975-1993 yılları için dolaylı, dolaysız ve toplam vergiler için yapılmıştır.

Kullanılan verilerin istatistiksel özelliklerine ilişkin özet bilgiler aşağıdaki tabloda verilmektedir.

VERGİ HASILATI ve GSYİH'de % DEĞİŞMELERE İLİŞKİN ÖZET BİLGİLER

	Dolaylı Vergiler	Dolaysız Vergiler	Toplam Vergiler	GSYİH
Dönem Ortalaması	60.07	58.13	58.7	55.19
Standart Sapma	25.24	24.73	21.24	18.39
Değişme Katsayısı	0.42	0.43	0.36	0.33

Bu tablodan ortaya çıkan ilk temel sonuç ele alınan dönemin ortalaması olarak vergi hasılatının (gerek dolaylı-dolaysız ayrımı yapıldığında gerekse toplam olarak bakıldığında) GSYİH'den daha hızlı artmış olduğudur. İkinci olarak, gerek vergi hasılatı serileri ve gerekse GSYİH dönem içinde büyük oynama göstermiştir. Değişme katsayısıyla ölçülen bu oynama dolaylı ve dolaysız vergiler ayrı ayrı alındığında GSYİH'deki oynamadan daha fazla olmasına karşılık, toplam vergi gelirleri olarak bakıldığında GSYİH'deki oynamaya yakın çıkmaktadır.

1968-1993 dönemi için Divisia indeksi yöntemiyle hesaplanan esneklik katsayıları aşağıdaki tabloda verilmektedir. Yakın yıllardaki gelişmeleri daha yakından değerlendirebilmek için 1975-1993 dönemi 1983 yılı esas alınarak iki alt döneme ayrılmış ve bu dönemler itibariyle esneklik katsayıları da hesaplanarak tabloda verilmiştir. Bu hesaplamalarda temel alınan aynaklık katsayıları her yılın vergi hasılatında iki yüzde artışın GSYİH'daki yüzde artışa oranının dönem ortalamasıdır.¹⁶

VERGİLERİN GELİR ESNEKLİĞİ ve OYNAKLIK KATSAYILARI

	Dolaylı Vergiler	Dolaysız Vergiler	Toplam Vergiler
1975-1993 Dönemi	1.43 (1.05)	1.4 (1.02)	1.43 (1.02)
1983-1994 Dönemi	1.64 (1.25)	1.37 (1.02)	1.55 (1.12)
1975-1982 Dönemi	1.32 (.91)	1.56 (1.15)	1.41 (1.03)

Her karede üstteki katsayı esneklik, alttaki parantez içinde yer alan katsayı ise dönem ortalaması olarak hesaplanan oynaklık katsayısıdır.

Bu tablodan da görüleceği üzere, dönem ortalamaları itibariyle bakıldığında, Türkiye'de vergilerin gelir esnekliği birden yüksektir. 1983 öncesi ve sonrasını ayıran özellik ise ilk dönemde dolaysız vergilerin gelir esnekliği dolaylı vergilerinkinden yüksek iken ikinci dönemde bu ilişkinin tersine dönmesidir. Toplam vergilerin gelir esnekliği ise 1983 sonrasında yükselmiş görünmektedir.

Hesaplanan esneklik katsayılarının tümünün karşılık geldikleri aynaklık katsayılarından yüksek olması, bu dönem içinde vergilere ilişkin karara bağlı değişikliklerin vergi hasılatını azaltıcı yönde etki yaptığı anlamına gelmektedir. Uygulanan yöntemin sınırlamaları ışığında bu sonuç, sadece bu konu üzerinde daha etraflı bir araştırma yapılması çağrısı yapan bir hipotez olarak değerlendirilmelidir.

15 Vergi rakamları 7:C. Maliye Bakanlığı (1983), 7:C. Maliye Bakanlığı (1994) ve 30.Ekim.1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 1975 Yılı Geçiş Programı'ndan alınmıştır.

16 Yapılan ekonometrik çalışmalarda ulaşılan oynaklık katsayıları, bu yolla hesaplananlara yakın çıkmıştır. Ancak zaman serilerinin kısıtlı ve birim kök (unit root) olması olasılığının kuvvetliliği, burada izlenen basit yolun seçilmesini gündeme getirmiştir.

KAYNAKLAR

CHOUDHURY, N.N. (1979): "Measuring the Elasticity of Tax Revenue: A Divisia Index Approach", **IMF Staff Papers**, Vol.26, March, s. 87-122..

KİP, E. (1988): "Türkiye'de Taban Fiyatları, Destekleme Alımları ve İç Ticaret Hadleri", Ş. PAMUK-Z TOPRAK (Der.) **Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)**, Yurt Yayınları 18/Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara,

ÖZATAY, F. (1992): *Sustainability of Fiscal Deficits, Monetary Policy and Inflation Stabilization: The Case of Turkey*, TC MB Araştırma Bölümü, Tartışma Tebliği #9209, Aralık.

ÖZATAY, F. (1994): *The Sustainability of Public Sector Deficits: The Case of Turkey*, TCMB Araştırma Bölümü, Tartışma Tebliği #9402, Nisan.

T.C. MALİYE BAKANLIĞI (1983): **Bütçe Gelirleri Yıllığı 1979-1983**, Ankara, 1983.

TC. MALİYE BAKANLIĞI (1994): **1994 Yıllık Ekonomik Rapor**, Ankara, 1994.

BÖLÜM 6

İSTİKRAR PROGRAMI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Dr. Rüşdü Saracoğlu

Makro Danışmanlık A.Ş.

GİRİŞ

1. Türkiye'de bir istikrar programı uygulanması gerektiği yolundaki görüşler, geçtiğimiz yıllarda giderek artan bir şekilde ve sıklıkta dile getirilmeye başlanmıştır. Özellikle 1994 yılı başlarında yaşanan finansal kriz ve onu takiben ekonominin içine girdiği daralma süreci bir istikrar programı uygulamasına dönük arayışları güçlendirmiş ve konu kamu oytunda sıkça tartışılmaya başlanmıştır. Ancak, kabul etmek gerekir ki, tartışmaların odak noktasını, olası bir programın nitelikleri ve gerekli ekonomik ve yönetsel tedbirlerden çok, böyle bir programın uygulanması halinde ortaya çıkacak maliyetlerin toplumun hangi kesimlerince üstlenmesi gerektiği oluşturmuştur. Daha da önemlisi, tartışmalar kısa zamanda politik miinakaşalara dönmüş ve kısır tartışmalar arasında konunun çeşitli boyutları, teknik bir çerçevede ve objektif bir biçimde irdelenmemiştir.

2. Bunun ötesinde, söz konusu tartışmalar ve bu tartışmalar sırasında belirtilen görüşler yakından incelendiğinde, toplumun gerçekten bir istikrar programının uygulanmasını istediği konusunda şüphe duymak gerekir. Bu konuda görüş belirten toplumsal kesimlerin neredeyse tamamı bir istikrar programı uygulanması gerektiğini söylemekte ancak böyle bir programın uygulanmasının kendilerine hiç bir maliyet yüklenmesini istememektedirler. Bir diğer ifade ile toplumun çeşitli kesimleri ekonomik istikrarın, şöyle veya böyle, kendileri dışındaki toplumsal kesimlerin davranışlarını değiştirmeleri yoluyla sağlanmasını arzu etmektedirler. Neticede istikrar arayışı bir bölüşüm sorunu haline almaktadır.

3. Diğer taraftan, yaşanan ekonomik istikrarsızlığın toplumsal maliyetinin yüksek olduğu konusunda herhangi bir şüphe bulunmamaktadır. Toplumsal kesimlerin tamamı, istikrarsızlığın kendileri ii zindeki olumsuz etkilerini gayet iyi anlamakta ve bu olumsuzlukların giderilmesini arzulamaktadırlar. Bu bağlamda, özellikle iş adamları, istikrarsızlığın kendilerine getirdiği maliyetlerin, kaçırılan fırsatların ve siirekli bir şekilde önlerini görernemenin sıkıntılarını yaşamaktadırlar. Bundan dolayı da istikrarın kurulması ve siirdürülmesi gerektiğini en güçlü bir şekilde dile getiren kesim iş dünyasıdır. Ancak hemen vurgulamak gerekir ki iş dünyasında, çoğu kez, istikrar gerektiğini vurgularken, aynı cümlelerin içinde, istikrarı zedeleyici ve hatta yıkıcı talepleri de gündeme getirebilmekte ve bunun sonucunda inandırıcı olmaktan çıkmaktadırlar. Bir başka deyişle, firmalar endüstri kolları ya da toplumsal diğer kesimler bir taraftan istikrarı arzulamakta diğer taraftan da siyasal düzeyde' kuracağı ilişkilerle devletin kaynak aktarımından yararlanarak görelî durumlarını düzeltmek istemekte ve bu yolla istikrarın kurulması ve sürdürülmesini baltalamaktadırlar.

4. Çeşitli toplumsal kesimlerin, bu çerçevede iş dünyasının, devletin kaynak aktarım imkanlarından faydalanmak istemesinin, temel bir ilke olarak, yanlış olmadığı öne sürülebilir. Hatta piyasa ekonomilerinde devletin iktisadi işlevlerinden birinin de kaynak aktarmak olduğu ve devletin esas itibariyle vergi almasındaki ve kamusal harcama yapmasındaki telllt:! amacın kaynak aktarımı olduğu iddia edilebilir. Bu felsefi görüşün doğru olup olmadığı bir tarafa, aktarılan kaynağın gerçek bir kaynak olması gerekir. Halbuki istikrarsızlığın temelinde devletin olmayan kaynakları aktarmaya çalışması yatmaktadır. Bir diğer ifade ile Türkiye'deki istikrarsızlığın temelinde devletin kaynak aktarımı için karşılıksız para basması yatmaktadır.

5. Bu noktada vurgulanmasında yarar olan bir başka husus ta ülkemizde devletin, mikro ölçekte (bireysel düzeyde) iktisadi yaşama sürekli karışabilmesi nedeniyle, içinde yaşadığımız ekonomik sistemin etkinliğinin düşük olmasıdır. Devletin iktisadi yaşama sürekli karışabilmesi (yetkili olması) ve karışması (yetkisini kullanması) nedeniyle iktisadi birimler arasında yapılan bağitlar giderek bağlayıcı olmaktan çıkmış ve alınan politik kararlarla bireysel zararların toplumsal zararlara dönüştürülmesi giderek yaygın bir uygulama haline dönüşmüştür. Böyle bir ortam. da istikrarsızlık tabii olarak bir kural haline gelmiş bulunmaktadır.

İSTİKRARSIZLIĞIN TEMEL UNSURLARI

6. Türkiye'de istikrarsızlığın temel unsurlarını değerlendirebilmek için istikrar ve karşılığı olan istikrarsızlık kavramlarının kısaca irdelenmesinde yarar olduğunu sanıyorum. İstikrar kavramı bir anlamda değişmezliği veya öngörülebilir bir değişimi çağırıştırır. Bir diğer ifade ile, sistem bazında ele alacak olursak, istikrarlı bir sistem, zaman içerisinde ya değişmez veya düzgün bir biçimde değişir. Herhangi bir sistemin yavaş ve düzgün bir biçimde değişmesi ise sistemin geleceğini öngörülebilir yapar. Buna karşılık istikrarsız sistemlerde değişim hızlı ve öngörülmesi çok zor, hatta imkansız, bir biçimde ortaya çıkar. Sistem analizinde istikrarsız sistemler kaotik sistemler olarak adlandırılırlar. Kaotik (istikrarsız) sistemlerle istikrarlı sistemler arasındaki ekonomik olarak en önemli fark kaotik sistemlerdeki öngörülmesi mümkün olmayan hızlı değişimlerdir. İstikrarlı sistemlerde sürprizler yoktur veya çok azdır; buna karşılık istikrarsız kaotik sistemlerde sürekli sürprizler olur, beklenmedik olaylar gerçekleşir. İstikrarsızlığın hakim olduğu bir ortamda ileriye görmek, öngörüde bulunmak ve bunlara dayanarak iş planları ve programları yapmak mümkün değildir.

7. Daha da önemlisi, kaotik sistemlerde sürprizlerin çokluğunun getirdiği bir başka sonuç ta yapılan her yeni gözlemin enformasyon değerinin yüksekliğidir. Bilindiği gibi enformasyon teorisinde herhangi bir gözlemin öngörülebilirliği arttıkça enformasyon değeri azalır. Bu bağlamda beklenmedik olayların (sürprizlerin) sıkça gerçekleşmesi geçmişte yapılmış bulunan gözlemlerin (yaşanmış bulunan tecrübelerin) enformasyon değerini düşürür. İstikrarsız bir ortamda geçmiş, geleceğe çok az ışık tutar. Geleceğin öngörülmesinde yaşanan bu zorluklar nedeniyle ileriye dönük belirsizlikler yüksektir. Belirsizliklerin yüksekliği riski artırır ve dolayısı ile geleceğe dönük sözleşmelerde bu riskin (sözleşmenin bütün tarafları için) kompanse edilmesi gerekir. Bir örnek vermek gerekir ise ekonomik istikrarı yerleştirmiş ve sürdüren ülkelerdeki (A.B.D., Almanya, İsviçre, Japonya gibi) reel faiz oranları istikrarsızlığın kural olduğu ülkelerde (Meksika, Arjantin, Rusya, Türkiye gibi) geçerli olmaz. Serbest piyasa ekonomilerinde riskler arttıkça sözkonusu risklerin daha yüksek oranlarda kompanse edilmeleri gerekir, aksi halde taraflar ya bu riskleri üstlenmeyi reddederler veya bu risklerin bir üçüncü kurum tarafından (devlet?) üstlenilmesini isterler.

8. Türkiye'de ekonomik istikrarsızlığı doğuran sebeplerin başında siyasi istikrarsızlık gelmektedir. Burada kast ettiğimiz demokratik rejimde zaman zaman yaşamış olduğumuz kesintiler değildir". (Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu tür kesintiler sistemik belirsizliğe ve dolayısı ile istikrarsızlığa önemli bir katkı yapmaktadırlar.) İktisadi yaşam bakımından daha önemli olan siyasi istikrarsızlığın kökeninde ekonomik hayatı düzenleyen kuralların çok hızlı ve genellikle beklenmedik bir biçimde değişmesine olanak sağlayan hukuki yapı yatmaktadır. Yönetime esneklik sağlamak gibi, genelde kabul edilebilir bir gerekçe ile, çok dar bir siyasi-bürokratik kadroya ülkemizde ekonominin temel düzenlemelerini çok hızlı ve önceden öngörülmesi mümkün olmayan bir tarzda değiştirebilme yetkisi verilmiştir. Genelde bu yetkiler siyasi olarak başbakan veya ekonomiden sorumlu devlet bakanı, bürokratik olarak Hazine müsteşarı, Merkez Bankası başkanı ve benzeri bürokratlar tarafından kullanılır. Geçtiğimiz on yıl içerisinde ülkemizde beş başbakanın, yaklaşık on kadar da ekonomiden sorumlu devlet bakanının görev yaptığı göz önüne alındığında, farklı dünya görüşlerine sahip bu kimselerce getirilen düzenlemelerin ne denli çelişkili olacağını (ve gerçekten de olduğunu) ve bu çelişkili düzenlemelerin ne denli bir istikrarsızlığa yol açacağını (ve gerçekten de açtığını) düşünmek mümkündür.

9. Bu çerçevede değinmek istediğim bir diğer konu da ülkemizde siyasi iktidarlar tarafından yaygın bir şekilde kullanılan kanun hükmünde kararnamelerdir. Özellikle ekonomik yaşamın kurallarını çok köklü bir şekilde değiştirebilmeye olanak sağlayan yetki kanunları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kolaylıkla geçirilmekte ve hükümetlere, yetki kanununun yürürlükte olduğu süre içerisinde, herhangi bir toplumsal tartışma yapmaksızın köklü değişiklikleri yürürlüğe koymak ve bir takım hürriyetleri kısıtlamak imkanı verilmektedir. Dahası, hükümetler çıkardıkları kanun hükmünde kararnamelerle yetkilerinin en azından bir bölümünü bürokratik kadrolara devrettiklerinden, netice olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkileri siyasi sorumluluğu bulunmayan kimseler tarafından kullanılmış olmaktadır. Bu olgu ise belirsizlikleri arttırmakta ve böylece bir taraftan istikrarsızlığı körüklemekte diğer taraftan da ekonomik birimlerin istikrarın kurulabileceği konusundaki inançlarını azaltmaktadır.

10. Ülkemizde ekonomik istikrarı kurabilmek ve sürdürebilmek için gerekli temel koşulların birincisinin "aşırı derecede yetkili hükümet ve bürokrasi" beklentimizden vazgeçmek olduğuna inanıyorum. Yetki ehil kişiler tarafından ve doğru amaçlarla kullanıldığı takdirde bir fayda sağlar. Ancak verilen yetkilerin her zaman ehil kişilerce ve doğru amaçlar uğruna kullanılacağını garantiye almak mümkün değildir. İstikrarlı sistemlerin en önemli özelliklerinden birisi de sistemi, ehliyetsiz kişilerin ve yanlış amaçlı yetki kullanımlarından korumuş olmalarıdır. Bu da sisteme yeterli dozda kontroller ve dengeler (checks and balances) konularak sağlanabilir. İstikrarlı sistemlerde sistemin yanlış kararlar ve uygulamalar karşısında çökmesini önleyecek mekanizmalar bulunur ve bu mekanizmalar insanları sistemin istikrarına inandırır. Bu mekanizmaların sistemdeki karar alma sürecini yavaşlattığı ve bu yavaşlık nedeniyle bazı toplumsal fırsatların kaçabileceği muhakkaktır. Diğer taraftan istikrarsızlığın getirdiği maliyetler, toplumsal açıdan bakıldığında kaçan fırsatların maliyetlerinin mutlaka çok üzerindedir:

11. Türkiye'de yukarıda değinilen türden, sistemi koruyucu mekanizmalar kurulamamıştır. Bu mekanizmaların yokluğu nedeniyle kamu yönetiminin yetkilerinin ehliyetsiz kişilerce veya yanlış amaçlar doğrultusunda kullanılması sonucu ülkemizde istikrarı sağlamak mümkün olmamıştır. Kamu yönetiminin "hata" kelimesinin sözlük anlamını aşan fakat dil alışkanlıklarından kaynaklanan bir hata neticesinde "hata" olarak ifade edilmeğe devam eden sürekli "hatalar" yapması sonucunda toplum gözünde güvenilirliğini, itibarını ve kredibilitesini kaybetmiş olması ülkemizin, ekonomik istikrar bağlamında, bir başka talihsizliğidir. Bu olgu bir istikrar programını uygulayabilmenin siyasal çözümünü son derecede güçleştirmiş bulunmaktadır.

TÜRKİYE'DE EKONOMİK İSTİKRARSIZLIK

12. Türkiye'de ekonomik istikrarsızlığın en açık bir göstergesi Türk parasının iç ve dış değerindeki sürekli ve yüksek oranlı düşüştür. Ekonomik istikrarsızlık zaman zaman ödemeler dengesi krizi şeklinde de kendisini göstermişse de istikrarsızlığın en belirgin göstergesi kronik enflasyon ve devalüasyon sürecidir. Özellikle son onbeş yıl süresince ülkemizde paramızın iç ve dış değeri süratli bir şekilde düşmüş, bu düşüş zaman zaman hızlanmış, zaman zaman yavaşlamış, bazen düşüş hızı belli bir istikrara kavuşmuş, bazen de bu düşüşler kaotik bir biçimde gerçekleşmiştir.

13. Politik basiretsizliğin bir göstergesi olan kaotik değer kayıplarının olduğu dönemleri bir kenara bırakacak olursak, milli paramızın düzenli fakat sürekli onbeş yıldır değer kaybetmesinin sebepleri nelerdir? Bu sorunun cevabını tatminkar bir biçimde vermeden herhangi bir istikrar programını hazırlamak ve uygulamaya kalkmak kanımızca akıntıya kürek çekmekten farksız olacaktır.

14. Ülkemiz uzun yıllar enflasyonun sebeplerini yanlış yerlerde aramıştır. İyi niyetle olsa dahi, kamu sorumluluğu olan kimselerce enflasyonun sebepleri olarak gösterilen ve bugün dahi gösterilmeye devam edilen, bir takım yanlış gerekçeler toplumumuzun yanlış bir şekilde yönlendirilmesine sebep olmuş ve neticede toplumda istikrar programı uygulamasına karşı bir tepki oluşmuştur. Özellikle bazı siyasi kişilerce, bilerek veya bilmeyerek, ortaya konulan ve bilimsel bir tutarlılıktan yoksun gerekçeler ve çözüm önerileri toplumsal enerjimizin israf edilmesine yol açmış ve gerçekçi çözümlerin uygulanmasını geciktirmiştir. Ancak son yıllarda kamu oyununda hakim olmaya başlamış bulunan genel görüş enflasyonun temelinde yüksek kamu açıklarının yattığıdır.

15. Bu görüş doğru olmakla birlikte ülkemizdeki kronik enflasyon sürecini açıklamakta yetersizdir. Bu yetersizliği görebilmek için şu soruyu soralım: şayet kamu açıkları yarı yarıya azalır, enflasyon düşer mi, düşerse ne kadar düşer? Aynı çerçevede sorulabilecek bir başka soru da şu olabilir: şayet ülkemizde kamu kesimi borçlanma gereği, milli gelirimizin bir yüzdesi olarak, Almanya'nın seviyesine indirilse enflasyonumuz da Almanya'nın seviyesine iner mi? Konuyu biraz daha irdelemek için bir soru daha soralım: kamu açıklarının finanse edilmesinde kullanılan yöntemin enflasyonun üzerinde herhangi bir etkisi yok mudur?

16. Türkiye'de enflasyonun temelinde ve dolayısı ile de istikrarsızlığın temelinde yatan üç unsur bulunmaktadır. Bunların birincisi milli gelirimize göre yüksek seviyede süren kamu açıklarıdır. Kamu açıkları geçtiğimiz yıllar içerisinde sürekli bir şekilde yükselmiş bulunmaktadır. Bütçe bazında bakıldığında, milli gelire kıyasla gelirler artmış ancak giderler daha da fazla artmıştır. Enflasyonun temelinde yatan ikinci unsur, Türkiye'deki kanunlar ve uygulamalar gözönüne alındığında, kamu açıklarının kolaylıkla para basılarak finanse edilebilmesidir. Geçtiğimiz yılların tecrübelerinin açıkça

gösterdiği gibi kamu açıklarının para basılarak finanse edilebilmesine olanak sağlayan mevzuat ve zihniyetin mevcudiyeti, kamu yönetiminin mevzuatın verdiği bu imkanı kullanmaktan kaçındığı dönemlerde dahi, enflasyonun düşürülmesine mani teşkil etmiştir. Kamu açıklarının para basılmadan finanse edildiği dönemlerde dahi para basılmasına olanak sağlayan mevzuatın varlığı enflasyonist beklentilerin kırılmasını önleniş ve enflasyon indirilememiştir. (1993 ve 94 yıllarında yaşanan ekonomik kriz kamu açıklarının para basılmadan finanse edildiği dönemlerde dahi "bugün basmasalar da yarın basabilirler" düşüncesiyle enflasyonist beklentilerini değiştirmeyen ekonomik birimlerin haklılığını ortaya koymuştur.) ,Son olarak, enflasyonun ve dolayısıyla istikrarsızlığın temelinde yatan üçüncü unsur da ülkemizdeki finansal sistemin boyutlarının, milli gelirimize kıyasla, küçük olmasıdır. 1987-1994 yılları arasında bütçenin finansmanı için gerekli tutarın aynı yıl içerisinde para arzındaki artışa oranı yüzde 2S ile yüzde SO arasında değişmiştir. Bir diğer ifade ile bütçenin finansmanı için gerekli kaynak tutarı bankacılık sisteminin, aynı yıl içerisinde, yarattığı yeni finansal kaynakların 1987'de yüzde 2S'inden 1993'te yüzde SO'sine yükselmiştir. Bu çok yüksek bir orandır ve finansal sistemin boyutlarının yetersizliğini ortaya koymaktadır. Özetlemek gerekirse, Türkiye'de enflasyonun temelinde yüksek kamu açıkları, bu açıkların kolaylıkla parasallaştırılmasına olanak veren hukuki düzen ve zihniyet ve bu parasallaşma sürecinin görece olarak küçük bir finansal sistem altında gerçekleşmesi yatmaktadır.

TÜRKİYE İÇİN BİR İSTİKRAR PROGRAMININ ALTYAPISI

17. Türkiye için ekonomik istikrar bir hayal midir? Hayır. Bir hayal değildir ancak ekonomik istikrara gidiş ve ekonomik istikrarın kalıcı bir biçimde yerleştirilmesi zor ve uzun bir süreçtir. Teknik olarak yapılması gerekenler gayet iyi bilinmektedir ve bu kitapta okuduğunuz makaleler de bunun birer göstergesidir. Ercan Uygur'un çalışması ekonomik istikrar sorununa bir bütün olarak bakılması gerektiğini ve istikrarın siyasal irade sağlandıktan sonra orta vadeli olarak nasıl sürdürülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Yazının teknik yönlerini bir tarafa bırakacak olursak çizilen çerçeve altında ortaya çıkan en belirgin husus kısmi istikrarın sürdürülmesindeki zorluktur. Diğer bir deyişle istikrar topyekün olmalıdır.

18. Kitapta Ercan Kumcu 'nun ele aldığı konu uygulanan iktisat politikalarının ülkenin içerisinde bulunduğu rejime göre şekillenmesi gerektiğidir. yazıda açıkça gösterildiği gibi açık bir kambiyo rejimi altında uygulanması gereken politikalar kapalı bir kambiyo rejimine kıyasla son derece farklıdır. Kapalı bir kambiyo rejimi altında para basarak faizleri düşürmek ve bu suretle, geçici bir süre için, ekonomiyi canlandırmak ve büyümeyi arttırmak mümkündür. Aynı uygulamayı açık bir kambiyo rejimi altında yapmaya kalkarsanız sonu hüsrandır; ekonomik krizi kucağınızda bulursunuz. Bu sonucu ekonomik istikrar bağlamında genelleştirdiğimiz taktirde şu sonuca varmak mümkündür: istikrarsızlığın kurallarıyla istikrar sağlanamaz. istikrarı sağlamak istiyorsanız önce istikrarsızlığa yol açan parasal rejimi ve bu rejimin altında yatan kuralları değiştirmeniz gerekir.

19. Deniz Gökçe incelemesinde para politikası uygulamaları üzerinde durmaktadır. Bu çerçevede kısmi bir istikrarın sağlandığı (paranın dış değeri bakımından) dönemi ele almakta ve bu dönem içerisinde özellikle Merkez Bankası'nın uygulamalarını irdelemektedir. Detaylı incelemelerin sonucunda vardığı nokta istikrarın sağlanabilmesi ve sürdürülebilmesi için kamu açıklarının para basılarak finanse edilebilmesine yol açan düzenlemelerin değişmesi gerektiğidir. Bunu sağlayabilmenin çeşitli yolları olmakla birlikte Deniz Gökçe'nin .ağırlıklı olarak üzerinde durduğu iki yaklaşım ya tam bağımsız ve tek görevi fiyat istikrarını korumak olan Merkez Bankası oluşturmak ya da para basma imkanı aktifindeki döviz varlıklarıyla kısıtlanmış bir parasal kurum (currency board) oluşturmaktır. Temelinde her iki yaklaşımda vardığı sonuç aynıdır: kamu açıklarının para basılarak finanse edilmesini önlemek.

20. Sübidey Togan ve Alper Yılmaz yazılarında istikrar konusunun bir başka boyutunu ele alarak Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerin ve ilk aşamada da gümrük birliğinin ekonomik istikrara veya istikrarsızlığa olası katkılarını incelemektedirler. Yazılarında açıkça belirtmemekle birlikte, istikrar açısından ön plana çıkan konu, gümrük birliğinin, ekonominin genel dengesi üzerindeki en önemli kısıt olan ödemeler dengesini etkileyecek olmasıdır. Bu çerçevede Avrupa ile kaçınılmaz olarak artan bir dozda bütünleşecek olan Türkiye'de ekonomik istikrarın yerleştirilmesi giderek aciliyet kazanmaktadır.

21. Son olarak, Hasan Ersel ve Ercan Kumcu tarafından müştereken hazırlanmış olan makalede bir istikrar programı uygulayabilmek için kamu finansman açıklarının denetim altına alınmasında karşılaşılabilecek siyasi ve kurumsal zorluklar ele alınmaktadır. Özellikle kamu oyununda "seçilmişler-atanmışlar" arasındaki çekişme olarak görülen siyasi ve bürokratik yetki paylaşımı konularında yazının son derecede ilginç bulguları ve çözüm önerileri bulunmaktadır. Yazının içeriğini, bir istikrar programının uygulanması çerçevesinde değerlendirecek olursak istikrarın güvence altına alınabilmesi için sadece ekonomik sahalarda yeni kurumsal düzenlemelere değil aynı zamanda devletin temel yapısını oluşturan konularda da yeni kurumsal ve hukuki düzenlemelere ve ilişkilerin yeniden oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Yazının sonucunda ortaya çıkan bir diğer husus ta ülkemizde bir istikrar programını hazırlayacak ve uygulayacak kadroların devletin mekanizmalarına son derecede hakim, bu mekanizmaların zaafılarını bilen ve devletin daha etkin çalışabilmesi için gerekli yeni uygulamaları geliştirebilecek niteliklerde olmaları gerektiğidir.

22. Görüldüğü gibi bu kitapta yer alan yazıların tümünde ortaya çıkan görüş istikrarı sağlayabilmek için istikrarsızlığın nedenlerini doğru teşhis etmek ve bu teşhisi takiben de istikrarı sağlayacak uygulamaları ve düzenlemeleri vakit kaybetmeksizin ve bilinçli bir şekilde yürürlüğe koymak zarurettir. Bütün bunların demokratik bir çerçevede yapılabilmesi için de siyasi iktidarın kendisini istikrara adanmış olması gerekir. İstikrarı hedeflediğini iddia eden bir iktidar bu konuda son derecede tutarlı olmak ve istikrar anlayışı ile ters düşen uygulamalardan özenle kaçınmak zorundadır.

SONUÇ

23. Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda istikrara yönelmesi mutlaka gerçekleştirilmelidir. İstikrarsızlık, ister sistemik boyutta, isterse piyasalar boyutunda olsun, toplumumuza giderek ağırlaşan bir maliyet yüklemeye başlamıştır. Bu maliyet sonucunda toplumsal refah düşmekte, sosyal gerilimler artmakta ve politik olarak toplumumuz giderek kutuplaşmaktadır. Popülist politikacılar her geçen gün artan bir dozda devlet aygıtını kullanarak toplumun çeşitli kesimleri arasında kaynak aktarımları yapmakta ve böylece oluşan kamu açıklarını finanse edebilmek için de kamu açıklarının para basılarak finanse edilmesine olanak veren mekanizmaları değiştirmeye yanaşmamaktadırlar. İstikrarsızlık giderek yaygınlaşmakta ve bütçe disiplini ortadan kaybolmaktadır.

24. İstikrar sağlanabilmesi için öncelikle bütçe disiplininin yeniden kurulması esas olmalıdır. Ancak elinde para basma imkanı olan popülist politikacılar böyle bir disipline ne ölçüde uyarlar? O halde bütçe disipliniyi sağlamanın (ve dolayısı ile kamu açıklarının azaltılmasını sağlamanın) ilk koşulu hükümetin para arzını belirleme konusundaki yetkisinin (doğrudan veya dolaylı) kaldırılmasıdır. Bu bağımsız bir merkez bankası oluşturarak sağlanabilir. Ancak merkez bankasının bağımsızlığı parasal istikrarın sağlanmasında gerekli bir koşul olmakla birlikte yeterli bir koşul değildir. Merkez bankası hükümetten bağımsız olarak ta enflasyon yaratabilir. Örneğin kamu oyununda popüler olmak isteyen bir merkez bankası yönetimi ihracatçıların talepleri doğrultusunda paranın dış değerini düşürmeyi veya sanayicilerin talepleri paralelinde faiz oranlarını düşük tutmayı yeğleyebilir. Sonuç gene yüksek dozlu enflasyon olacaktır.

25. Daha da önemlisi, kamuya doğrudan kredi veren bir merkez bankası gene de, hükümetin politikalarını desteklemek kisvesi altında, kamunun finansmanını dolaylı bir şekilde de olsa üstlenebilir. Örneğin ticari bankalara açtığı "düşük faizli" kredilerin hacmini bu bankaların kamuya açtığı kredilerle ilişkilendirerek böyle bir görevi yerine getirebilir. Yahut ta Türk bankalarının yurtdışı şubelerini veya yurtdışı ortaklıklarını muhabirleri arasına alarak bunlara yüksek meblağlı döviz depo edebilir ve böylece söz konusu bankaların açtıkları kredileri finanse edebilir. Ehliyetsiz yönetim veya yanlış amaçlı uygulamaların doğuracağı sonuçları, ülkemiz şartları da göz önüne alındığında, merkez bankacılığı uygulaması altında önlemenin zor olacağına inanıyorum.

26. Diğer taraftan bir parasal kurum (currency board) uygulaması ülkemizde ekonomik istikrarın kurulmasında ve sürdürülmesinde önemli bir rol oynayabilir. Böyle bir parasal düzenleme altında, Deniz Gökçe'nin de belirttiği gibi, enflasyonist beklentiler hızlı bir şekilde kırılabilir çünkü kredi verme imkanı olmayan bir parasal kurum siyasi nedenlerle para basamayacak ve enflasyon yara tamayacaktır. Hükümetler bütçe açıklarını sadece piyasalardan borçlanabildikleri ölçüde finanse edebileceklerinden ister istemez bir disiplin altına girmeye zorlanacaklardır. Nitekim 1994 yılında yaşanan kriz ve bunun sonucunda IMF ile stand-by anlaşması yapmaya zorlanan

hükümet, IMF zoruyla merkez bankasını kullanamaz hale gelince bir taraftan faizleri indirmek gibi bir sevdadan, zorlama olsa, vazgeçmiş, diğer taraftan da finansman imkanlarının kısıtlanması sebebiyle belli bir ölçüde bütçe disiplini altına girmek zorunda kalmıştır. Bu görüşlere ilaveten, para basma yetkisinin bir parasal kurum çerçevesinde kısıtlanması nedeniyle ekonomik birimlerin hükümetin bütçe disiplinine sadece bugün uyacağına değil, ileride de uymaya devam edeceğine dair bir güvence kazanmaları söz konusu olabilecektir. Bu güvencenin neticesinde enflasyonist beklentilerin kırılacağı ve enflasyonla mücadelede önemli bir mesafe kazanılabileceği açıktır. Daha da önemlisi hükümetler sadece bugün değil ileride de para basamayacakları için borçlanmaları konusunda da bir disiplin altına girmeye zorlanacaklar ve bu da ilave bir bütçe disiplini getirebilecektir .

27. Diğer taraftan parasal kurum (currency board) uygulamasının da kendine göre birtakım sakıncaları mevcuttur. Özellikle para arzının tamamen ödemeler dengesi tarafından belirlenmesi ekonomideki toplam nominal talebin, ödemeler dengesi paralelinde, dalgalı bir seyir izlemesi ve bunun da büyüme hızında dalgalanmalara yol açması muhtemeldir. Bir diğer konu da bankaların, bir likidite krizi halinde, gereksiz yere zorlanabilmeleri ve esas itibarıyla güçlü bankaların dahi kısa vadeli likidite krizlerinden aşırı derecede olumsuz bir şekilde etkilenmeleri söz konusu olabilecektir. Ancak, parasal kurum (currency board) uygulamasının kamu oyunda tartışılmasının yararlı olacağına inanıyorum. Bu tartışmalar sırasında hatırla tutulması gereken bir gerçek, iktidara gelmek ve iktidarda kalmak için her türlü yöntemi kullanmaktan çekinmeyen popülist politikacıların itibar gördükleri bir ortamda, parasal kurumun getireceği düşünülen disiplin geçerli olmayacaktır. 9. paragrafta da değindiğimiz gibi, elinde kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi bulunan popülist bir iktidar düzenlemeleri bir gecede değiştirebilecek ve getirildiği düşünülen parasal disiplin yok edilecektir. Bu bağlamda önemli olan nokta, toplumda ve politikacılarda **"borçlanmaktan korkma; sıkıştırsan basar parayı ödersin"** zihniyetinin yerini **"borçlanmaktan kork; sıkıştırsan ileride vergileri arttırmak zorunda kalırsın"** zihniyetine bırakmasıdır.