

KÜRESELLEŞMENİN
TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİLERİ

Mayıs 2002

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Hazine Müsteşarlığı, Prof. Merih Celasun ve Prof. Dani Rodrik'e değerli katkılarından dolayı teşekkür ederiz.

KÜRESELLEŞMENİN TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİLERİ

ISBN: 975-7589-72-1

İlk Basım, 500 adet

Haziran, 2002

Ankara, TÜRKİYE

©Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Bu kitap, tam olarak basıldığı ve kâr amacı güdülmeyeceği durumlarda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kaynak gösterilerek ve sadece eğitim ve öğretim amaçlı olarak yeniden basılabilir veya çoğaltılabilir.

Basım Yeri: Banknot Matbaası Genel Müdürlüğü, ANKARA

Tel: (312) 212 69 90

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI

İstiklâl Cad. No:10 06100 Ulus, Ankara, TÜRKİYE

Tel: (312) 310 36 46

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	3
1. GİRİŞ	4
2. TİCARETTE LİBERALLEŞME SÜRECİ	5
2.1. İhracat Teşviklerinin ve Sübvansiyonlarının Genişletilmesi	6
2.2. İthalatta Liberalizasyon ve Dış Ticarete Korumacılık	8
2.3. AB ile Gümrük Birliği'ne Gidilmesi	10
3. FİNANSAL LİBERALLEŞME SÜRECİ	10
3.1. Döviz Kuru Politikasının Değişmesi	11
3.2. Faiz Oranları Üzerindeki Devlet Denetiminin Kaldırılması	12
3.3. Sermaye Piyasası Kanunu ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kurulması	13
3.4. Devlet İç Borçlanma Senetleri İhalelerine Başlanması	13
3.5. Merkez Bankası Bünyesinde Piyasaların Kurulması	14
3.6. Sermaye Hareketlerinin Liberalleştirilmesi	15
3.7. Bankacılık Sektörüne İlişkin Reformlar ve Düzenlemeler	17
4. 1980-1999 YILLARI ARASINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ MAKROEKONOMİK GELİŞMELER	19
4.1. Ödemeler Dengesi	19
4.2. Mali Denge	28
4.3. Para Politikası	33
4.4. Finansal Sektör	36
4.5. Büyüme	39
4.6. Enflasyon	42
4.7. Gelir Dağılımı	44
4.8. İşgücü Piyasasındaki ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler	45
5. SON MAKROEKONOMİK GELİŞMELER VE REFORMLAR	49
5.1. 2000 ve 2001 Yıllarındaki Gelişmeler	49
5.2. Bazı Önemli Yasal ve Kurumsal Reformlar	53
6. SONUÇ	57
TABLolar	67
REFERANSLAR VE KAYNAKLAR	75
EK I: SERMAYE HAREKETLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER	80
EK II: 1999'DAN SONRAKİ YAPISAL REFORMLAR VE MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ	82

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BIS	Uluslararası Ödemeler Bankası
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DYY	Doğrudan Yabancı Yatırımlar
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Topluluđu
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
IMF	Uluslararası Para Fonu
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TKF	Toplu Konut Fonu
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

KÜRESELLEŞMENİN TÜRKİYE EKONOMİSİNE ETKİLERİ

1. GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de 1980’lerde başlayan ekonomik reform süreciyle ilgili detaylı bilgi vermek ve reformların nihai hedeflerine ulaşip ulaşmadıklarını tartışmaktır. 1970’lerin sonlarında pek çok gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke gibi Türkiye de ithal-ikamesi stratejisinin zayıflıklarına şahit olmuş ve daha dışa dönük bir ekonomik kalkınma stratejisi uygulayarak bu zayıflıkların üstesinden gelmeye çalışmıştır. Özellikle 1980’li yıllarda ekonomik sistemin hemen tüm sektörlerinde hızlı bir reform ve uyum sürecine girilmiştir. Dış ticaret rejiminin ve finansal sektörün liberalleştirilmesiyle başlayan reform süreci, 1989 yılının sonunda politika belirleme ortamının tüm özelliklerini değiştirecek bir yenilik olan sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesiyle doruk noktasına ulaşmıştır.

Ticarette liberalleşme süreci bu raporun ikinci bölümünde ele alınmıştır. Üçüncü bölüm finansal sektörün ve sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi konusunu ele almaktadır. Dördüncü bölümde genel makroekonomik gelişmelerle ilgili kısa bir değerlendirme yapılmakta, Türkiye ekonomisinin reform öncesi ve reform sonrası performansı karşılaştırılmaktadır. Sermaye hareketlerinin liberalizasyonunun Türkiye ekonomisi üzerindeki etkilerini tam olarak görebilmek için reform sonrası dönem, 1980-1989 ve 1990-1999 olarak ikiye ayrılmıştır. Beşinci bölümde 2000-2001 döneminde yaşanan gelişmeler gözden geçirilmekte, 1999 programı ve bunu takip eden Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri üzerinde özellikle durulmakta ve krizler sonrasında ekonomiyi iyileştirmek için alınan tedbirler anlatılmaktadır. Son olarak, sonuç bölümünde Türkiye ekonomisinin uluslararası piyasalara entegrasyonunun artıları ve eksileri değerlendirilmekte ve bu süreçten çıkarılması gereken derslere değinilmektedir.

2. TİCARETTE LİBERALLEŞME SÜRECİ

Dünyada gelişmekte olan pek çok ülkede olduğu gibi 1960'lar ve 1970'lerde Türkiye'nin de temel ekonomik kalkınma stratejisi ithal-ikameci politikalara dayalıydı. Bu döneme, ağır sanayi ve sermaye mallarında yurtiçi üretim kapasitesini artırmayı hedefleyen büyük kamu yatırımları damgasını vurmuştu. Dış ticaret, miktar kısıtlamaları ile ve genelde Türk lirasının satın alma paritesine göre aşırı değerli olmasına yol açan bir sabit kur rejimiyle sıkı sıkıya korunuyordu.

İthal-ikamesi stratejisi ağırlıklı olarak ithal hammaddelere dayanıyordu. Bu nedenle, Türkiye'nin ticaret hadleri 1973-1974 dönemindeki ilk petrol krizinden sonra kötüleşmiştir. Bu kötüleşme, ödemeler dengesi üzerinde büyük bir yük yaratmış, bu ilave yük kısa vadeli borçlanmalarla telafi edilmeye çalışılmıştır. 1977'den sonra, ithalatın gereken zamanda ve oranda gerçekleşmemesi üzerine işgücü piyasasında da sorunlar baş göstermiş ve arz yönünde önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Talep yönünden bakıldığında ise genişlemeci maliye politikası korunmuştur. Toplam talep ve arz arasındaki dengesizlikler zaten artmakta olan enflasyonu olumsuz yönde etkilemiştir. Krizi aşmak için alınan tedbirlerin yetersizliği ve 1979'daki ikinci petrol krizi krizin boyutlarını daha da artırmıştır. Düşük yurtiçi tasarruf ve ağır aksak ilerleyen yatırım ortamında çözümlenememiş olan 1977-1979 ödemeler dengesi krizine çare olması amacıyla Türkiye'de ticarete liberalleşme süreci başlatılmıştır.

24 Ocak 1980 kararları enflasyonu kontrol altına almak, yabancı finansman açığını kapatmak ve daha dışa dönük ve piyasa odaklı bir ekonomik sisteme ulaşmak amacıyla ilan edilmiştir. Bu kararlar çerçevesinde, ihracata dayalı büyümenin teşvik edilmesi için Türkiye'nin ihracatta rekabet gücünü artırabilmek amacıyla ihracat sübvansiyonları sağlanmış ve Türk lirasının reel olarak değer yitirmesine izin verilmiştir.

1980 yılında başlatılan ekonomik program ihracat sübvansiyonları, yüksek oranda devalüasyon ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında artış yapılmasını öngörüyordu. Başlangıçta, döviz kurlarında, faiz oranlarında ve hükümetçe belirlenen kamu ürünleri fiyatlarında görülen yüksek artışlara, hızla uygulamaya konulan ihracatı teşvik amaçlı heterodoks politikalar eşlik etmiştir. Bu

hamleler uluslararası kredi kuruluşlarının güvenlerinin tekrar kazanılmasında da rol oynamıştır. Borç rahatlatma operasyonlarıyla birlikte, IMF stand-by ve Dünya Bankası uyum kredileri hızla takvime bağlanmış ve ödemeleri gerçekleştirilmiştir.

Politik ortamın üç özelliği ticarete reform sürecinde kolaylık sağlamıştır. Öncelikle, yurtdışından sağlanan net krediler ara malların ithalatını artırmış ve kamu finansmanı üzerindeki baskıları hafifletmiştir. Düşük kapasite kullanım oranları (yüzde 45-50 civarında) nedeniyle sanayi firmaları hızla değiştirilen teşvik yapılarına güçlü bir ihracatla karşılık vermişlerdir. İkinci olarak, Türk lirasındaki değer kaybı yüksek olmasına rağmen sürdürülebilir bir yapıdaydı. Üçüncü olarak, 1980 yılının ikinci yarısında yurtiçi talep önemli derecede azaltılarak ihracatın güçlenmesi için ortam hazırlanmıştır. Bu dönemde reel ücretler ve tarım kesiminin gelirleri ciddi oranda düşürülmüştür.

2.1. İhracat Teşviklerinin ve Sübvansiyonlarının Genişletilmesi

1970'lerde vergi ayrıcalıkları, imtiyazlı krediler, döviz tahsisatları gibi ihracatı teşvik etmeye yönelik uygulamalar halihazırda mevcuttu. Ancak, gerçekçi döviz kurları ve destekleyici makroekonomik politikaların olmaması, bu uygulamaların etkilerini sınırlı kılmıştır. 1970'lerde ihracatın kompozisyonu imalat sanayinin lehine gelişirken, tarım ortalama yüzde 60'lık payıyla ihracattaki ağırlığını korumuştur.

1980 Uyum Politikası Paketi ihracatı teşvik programlarının gelişmesini ve pekişmesini sağlamış, idari etkinliği artırmış ve yabancı ticaret firmalarını teşvik etmiştir. 1980 sonrası ihracatı teşvik programları aşağıdaki beş ana kategoride sınıflandırılabilir:

1. Türk lirasının döviz kuru karşısında değer kaybetmesine izin verilmiştir. İhracatçıyı desteklemek amacıyla geliştirilen hükümet politikası Türk lirasının değerinde reel bir düşüş trendi yakalamak olmuş, bu da 1988'e kadar satın alma gücü paritesinin üzerinde belirlenen bir döviz kuruna yol açmıştır. 1988'den sonra Merkez Bankası Türk lirasının değer kaybındaki hızı yavaşlatmıştır (Rodrik, 1991).

2. İhracatçılara doğrudan ödeme yapılmıştır. İhracatçıların başlangıçtaki masrafları hükümet bütçesinden ve bütçe dışı fonlardan

karşılanmıştır. Diğer bir deyişle, doğrudan ödemeler, vergi iadesi ve bütçe dışı fonlardan nakit ödemeler şeklinde yapılmıştır (Celasun, 1990). 1980-1984 yılları arasında, doğrudan ödemelerin büyük kısmını vergi iadeleri teşkil etmiştir. Sübvansiyon şeklindeki doğrudan ödemelerin 1984'te gerçekleştirilen toplam imalat sanayii ihracatının yüzde 17'sini oluşturduğu tahmin edilmektedir. Ne var ki, hükümet bütçesi üzerindeki baskı, verilen önceliğin ihracat teşviklerinden daha etkin bir döviz kuru politikasına yönelmesine neden olmuştur. Bununla birlikte, 1985'te imzalanan GATT anlaşması, vergi iadelerinin kademeli olarak kaldırılmasına neden olmuş, böylece 1984 yılından sonra bütçe dışı fonlardan yapılan ödemeler daha da önem kazanmıştır. Buna ek olarak ithalatta liberalleşme sürecinin hızlanması da ihracatı teşvik eden diğer bir faktör olmuştur. Sonuç olarak, ihracata yönelik doğrudan sübvansiyonlar aşamalı olarak azaltılmış, 1990 yılında yüzde 4,4 seviyesine indirilmiş ve daha sonra da tamamen kaldırılmıştır.

3. Tercihli ve sübvansiyonlu ihracat kredileri verilmiştir. İhracatı Teşvik Fonu, Merkez Bankası, Türkiye Kalkınma Bankası ve Türk Eximbank sübvansiyonlu ihracat kredileri vermişlerdir. İhracatçılara uygulanan reeskont oranları ticari faiz oranlarının altında tutulmuştur. 1980'lerin başlarında ihracatı desteklemek için TCMB kaynakları etkin bir şekilde kullanılırken 1984'ten sonra TCMB kredileri çok düşük seviyelere gerilemiştir. Bu gelişmeye paralel olarak, ticari banka kredilerinin ihracat kredileri içindeki payı artmış ve ticari bankalar ihracat kredisi piyasasının en önemli kreditörleri haline gelmiştir.

4. İthal girdilere vergi muafiyeti getirilmiştir. İhraç mallarının üretiminde kullanılmak üzere ithal edilen mallar ithalat vergilerinden muaf tutulmuştur. Böylece, vergi muafiyetleri kademeli olarak artarken, ihracat sektörü de büyümeye devam etmiştir.

5. Kurumlar vergisi indirimleri getirilmiştir. Kurumlar vergisi indirimleriyle ilgili olarak kesin bir tahmin olmamakla birlikte, ihracat hacmi arttıkça indirimlerin de arttığı tahmin edilmektedir.

Sonuç olarak, toplam ihracat sübvansiyonlarının toplam imalat sanayii ihracatına oranı 1980-1984 yılları arasında artış göstermiş, zamanla ihracat sektörünün daha fazla kendi kendine yeterli hale gelmesiyle birlikte

kademeli olarak azalmıştır¹. Ayrıca, sübvansiyonlar sektörler için farklılık göstermekteydi. En yüksek vergi iadesi oranları özellikle kalifiye işgücü gerektiren yatırım malları için geçerli olurken vergi iadesi oranları emek ve hammadde yoğun imalat sanayi tüketim malları için ortalamadan altında seyrediyordu. Ancak, doğrudan ödemelerde en yüksek payı tüketim malları almaktaydı çünkü (tekstil ve gıda sektörü mallarını da içeren) emek ve hammadde yoğun mallar toplam imalat sanayii ihracatının en büyük bölümünü oluşturmaktaydı.

2.2. İthalatta Liberalleşme ve Dış Ticarete Korumacılık

1970'lerin sonunda ithalat malları üç ana listede toplanıyordu, Kota Listesi (sayısal limitlere tâbi olan ithalat), 1 numaralı Liberasyon listesi (serbestçe ithal edilebilen malların listesi) ve 2 numaralı Liberasyon listesi (ithalatı için izin belgesi gereken malların listesi). Bu sayılan listelerin hiçbirisinde yer almayan malların ithal edilmesi yasaktı. 1980 öncesi ithalat rejimine göre ithalatçıların ithalat faaliyetleri için Merkez Bankası'na önceden teminat yatırmaları gerekiyordu. 1979 yılında teminat yükümlülüğü, sanayide kullanım amaçlı olarak ithal edilen mallar için yüzde 20 ve ticari amaçlı malların ithalatı için de yüzde 40 olarak belirlenmişti. Ayrıca ithalattan gümrük vergisi ve bunun yanı sıra belediye vergisi, damga resmi, rıhtım resmi ve istihsal vergisi gibi ücretleri kapsayan gümrük vergisi dışında kalan ücretler alınıyordu (Tıktık, 1997). 1970'lerde ithal-ikamesi stratejisi nedeniyle ithalatın kompozisyonunda önemli değişiklikler olmuştur. Dönemin 5 yıllık kalkınma planları, yatırım mallarının yurt içinde üretimini teşvik eden bir yapıda olduğundan, bu malların toplam ithalattaki payı 1970'te yüzde 47 iken 1980'de yüzde 20'ye düşmüştür. Diğer taraftan, 1970'lerde yaşanan iki petrol krizi ara malların toplam ithalat içindeki payının yüzde 48'den yüzde 78'e çıkmasında etkili olmuştur.

¹ İhracat teşvikleri ve sübvansiyonlara ek olarak ihracata yönelik yatırım ve üretimi artırmak amacıyla 1985 yılında Serbest Ticaret Bölgeleri Kanunu çıkarılmıştır. Mersin ve Antalya serbest bölgeleri 1988 yılında, Ege ve İstanbul Atatürk havalimanı serbest bölgeleri 1990'da; Trabzon serbest ticaret bölgesi 1992'de ticarete açılmıştır; Mardin ve Doğu Anadolu serbest bölgelerinde ticari faaliyetler de Ekim 1995'ten bu yana yürütülmektedir. Buna ek olarak Türkiye, 1991 yılından bu yana Dünya İhraç İşleme Bölgeler Birliği'ne (World Export Processing Zones Association) üyedir.

1980 yılında ilk adım olarak ithalat üzerindeki damga resmi yüzde 25'ten yüzde 1'e düşürülmüş ve ithalat yönetmeliği basitleştirilmiştir. 1981 yılında Kota listesi yürürlükten kaldırılmış ve 2 numaralı Liberasyon listesindeki pek çok kalem daha az kısıtlayıcı olan 1 numaralı Liberasyon listesine kaydırılmıştır.

Ocak 1984'te yapılan ithalat rejimi reformuyla geçmişteki uygulamalardan çok farklı bir anlayış getirilmiştir. İki ana liste iptal edilirken üç yeni liste getirilmiştir, bunlar: Yasaklılar Listesi, İzne Tâbi Olan İthal Mallar Listesi ve Fon Listesi (lüks malları içeren) idi. Yeni rejime göre, ithalatı açıkça yasaklanmamış her türlü mal ithal edilebilecekti. Miktar kısıtlamalarının azaltılmasının yanı sıra gümrük tarifelerinde de indirimler gerçekleştirilmiştir. Fon Listesi içinde yer alan mallar, ticari vergiler dışında bir de dolar cinsinden ek tarifeye tâbi kılınmaktaydı. Vergi gelirleri, iki farklı amaçla bütçe dışı fonlara aktarılıyordu: toplu konut inşaatı gibi sosyal projeleri finanse etmek ve yerel sanayilere geçici koruma sağlamak.

1985 yılında Yasak Mallar Listesi ortadan kaldırılmış; ithal edilmesi yasak malların sayısı 500'den 3'e (silah, muhimmat ve uyuşturucu) düşürülmüştür. 1988'de 33 farklı mal ithalat izin belgesi gerektiriyordu. Temmuz 1989'da hükümet yerel üretimi haksız rekabete karşı korumak amacıyla "anti-damping yasası"nı yürürlüğe koymuştur. 1989'da ithalatta liberalleşme daha da hız kazanmıştır. İzne tâbi malların sayısı 33'ten 16'ya düşürülürken ithalata uygulanan tarifeler ve vergiler de önemli ölçüde azaltılmıştır.

1990'da ithalat rejimi tekrar değişmiş, ithalatta teminat yatırma zorunluluğu ve izin belgesi alma uygulamaları tamamen yürürlükten kaldırılmış; "Yatırım Malları Listesi" adlı yeni bir liste oluşturulmuş ve gümrük vergileri ve Toplu Konut Fonu (TKF) vergileri tek bir liste altında toplanmıştır. 1991 ve 1992 yıllarında gümrük tarifelerinde yapılan küçük düzenlemelerden sonra Ocak 1993'te yeni bir takım önlemler getirilmiştir. AB'ye verilen sözler doğrultusunda gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu ücretleri dışındaki tüm gümrük tarifeleri ve buna eşdeğer tüm ücretler kaldırılmış, diğer vergiler ve TKF ücretlerindeki gerekli indirimler ise 1996 başına kadar tamamlanmıştır.

Türkiye, 1950 yılından bu yana GATT'a üyedir ve 1994 yılında Uruguay Yuvarlak Masa Antlaşmaları'nı imzalamıştır. Böylece, tekstil, hizmetler ve tarımsal ticaretteki düzenlemelerin yanı sıra ticaretle ilgili kişisel mülkiyet haklarına ilişkin GATT düzenlemeleri de kabul edilmiştir. Bu gelişmeler paralelinde, 1994 yılında Türk Patent Enstitüsü kurulmuştur. Türkiye Dünya Ticaret Örgütü'ne (WTO) de 1995 yılından bu yana üyedir.

Sonuç olarak, 1980'lerde Türkiye hem sayı kısıtlamalarını kaldırmayı hem de ithalat vergisi oranlarını indirmeyi başarmıştır. Bu bağlamda, Türkiye 1991 yılında Dünya Bankası tarafından yoğun düzenlemeler yapan ülkelerden biri olarak sınıflandırılmıştır.

2.3. AB ile Gümrük Birliği'ne Gidilmesi

1963'te imzalanan Ankara Anlaşması uyarınca 1 Ocak 1996 tarihinde AB ile Gümrük Birliği'ne gidilmiştir. Böylece Türkiye, AB ve EFTA ülkeleri menşei mallardan alınan tüm vergiler ve TKF ücretleriyle miktar kısıtlamalarını iptal etmeyi ve üçüncü ülkelere ortak gümrük tarifelerini uygulamayı kabul etmiştir. Sonuç olarak, 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren AB ve EFTA ülkeleri menşei malların ağırlıklı koruma oranı yüzde 5,9'dan yüzde sıfıra düşürülmüş oldu. Buna ek olarak, üçüncü ülkelerden gelen mallara uygulanan ithalat koruma oranı da yüzde 10,8'den yüzde 6'ya düşmüştür. Ne var ki, bazı özel mallara uygulanan ithalat vergileri (otomobil, kamyon, deri, ayakkabı, seramik, vb) kademeli olarak düşürülmüştür. Türkiye bu mallara uygulanan ithalat vergisi oranını 1997'de yüzde 10; 1998'de yüzde 10, 1999 ve 2000 yıllarında yüzde 15'er ve 2001'de de yüzde 50 oranlarında azaltmıştır. 1 Ocak 2001 itibariyle üçüncü ülkelerden ithal edilen bu mallara uygulanan ithalat vergisi oranları AB'nin üçüncü ülkeler için öngördüğü ortak gümrük vergisi oranı düzeyine indirilmiştir.

3. FİNANSAL LİBERALLEŞME SÜRECİ

1980'lerden bu yana, küreselleşme süreci, bölgesel pazarların birbirleriyle olan bağlarını güçlendirmek ve uluslararası sisteme entegre olmak için önemli adımlar attıklarına tanık olmuştur. Bu nedenle, bütün belli başlı sanayileşmiş ülkeler kendi finansal piyasalarını liberalleştirmek için gerekli ekonomi politikalarını uygulamaya başlamışlardır. Bu süreçte pek çok gelişmekte olan ülke de sanayileşmiş ülkeleri takip etmiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi, 1980'den önce Türkiye, içe dönük ve çok sıkı kurallara bağlı bir ekonomi stratejisi izliyordu ve finansal sistemi yetersizdi. 1980 yapısal reform programıyla birlikte kalkınma stratejisi, bu içe dönük, katı kurallara bağlı ve doğrudan parasal kontrollerin hakim olduğu sistemden dışa dönük, piyasa-odaklı yaklaşımın hakim olduğu açık bir ekonomik sisteme geçmiştir. Buna bağlı olarak, 1980'lerin başlarında Türkiye'de bir seri ekonomik, yasal ve kurumsal reform başlatılmıştır.

3.1. Döviz Kuru Politikasının Değişmesi

Finansal liberalleşme sürecinde piyasa odaklı politikalara ağırlık verilmesi çabalarının ilk adımı döviz kuru rejiminde yapılan değişiklikler ile atılmıştır. 1980 öncesinde uygulanan sabit döviz kuru rejiminde Türk lirasının değeri hükümet tarafından değişen ekonomik koşullara göre belirleniyor ve ayarlanıyordu. Ne var ki, ayarlamalarda meydana gelen gecikmeler Türk lirasının bazı dönemlerde belirgin şekilde ve aşırı ölçüde değerlenmesine neden olmaktaydı. Bu nedenle Ocak 1980'de uygulamaya konan istikrar programıyla daha gerçekçi ve esnek bir döviz kuru politikası yürütülmeye başlanmıştır. Böylece Türk lirasının diğer para birimleri karşısındaki değeri önemli oranda düşürülmüş ve kara borsanın varlığını da engelleyen tek bir geçerli kur oluşmuştur. Mayıs 1981 itibarıyla Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası günlük kur ayarlamalarına başlamıştır.

1982 yılı sonunda ticari bankaların döviz pozisyonu bulundurmalarına izin verilmiştir. Bu önlemin amacı, yurt dışından ve paralel piyasalardan bankacılık sistemine döviz transferlerini artırmak ve sermaye kaçışını engellemektir. Döviz kuru rejimi 7 Temmuz 1984 tarihli ve 30 sayılı Kararnameyle büyük ölçüde liberalleştirilmiştir. 30 sayılı Kararnameyle serbestçe belirlenen bir kur rejiminin oluşturulmasına yönelik olarak getirilen düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir:

- Türk lirası cinsinden banknot, metal para ve diğer ödeme araçlarının ithal edilmesi üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmış, ihracı ise Hükümet iznine tâbi tutulmuştur.
- Türkiye'de ikamet edenlerin yabancı para birimi bulundurmaları, döviz hesabı açtırmaları ve dövizle ödeme yapmalarına izin verilmiştir.

- Merkez Bankası, külçe altın ithal ve ihraç etmek üzere yetkilendirilmiştir. Diğer bankaların da yurtiçi pazarda külçe altın satmalarına izin verilmiştir.
- Bankaların Türkiye’de ikamet edenlerden döviz mevduatı kabul etmelerine, yurt dışında döviz bulundurmalarına ve döviz cinsinden işlem yapmalarına izin verilmiştir.
- Her türlü menkul kıymetin ithal ve ihracına izin verilmiştir. Türkiye’de döviz cinsinden ihraç edilen menkul kıymetlerin Türkiye dışında ikamet edenlere satışına izin verilmiştir.
- Yabancıların döviz bozdurmaları ve tüm transferleri bir banka aracılığıyla yapmaları koşuluyla gayrimenkul almalarına ve aynı haklar elde etmelerine izin verilmiştir.
- Yabancıların döviz cinsinden gerekli sermayeyi getirerek yatırım yapmalarına, ticari faaliyette bulunmalarına, hisse satın almalarına, ortaklık kurmalarına, şubeler, temsilcilikler ve acenteler açmalarına izin verilmiştir.
- Bankaların Merkez Bankası tarafından açıklanan döviz kurunun etrafında oluşturulan dar bir aralık içinde kendi işlemlerinde kullanacakları kurları belirlemelerine izin verilmiştir.
- Son olarak, 29 Haziran 1985 tarihi itibarıyla bankaların ticari, ticari olmayan ve bankalararası işlemleri için kendi kurlarını belirlemelerine izin verilmiştir.

3.2. Faiz Oranları Üzerindeki Devlet Denetiminin Kaldırılması

1970’li yıllar boyunca hükümet mevduat ve kredi faiz oranlarını doğrudan kontrol etmiştir. Ancak, 1970’lerin sonuna doğru hızla artan enflasyon nedeniyle reel faiz oranları eksiye dönmüştür. Bu nedenle finansal fonlar bankacılık sisteminden çekilip hızla paralel finansal piyasalara ve döviz kaymaya başlayınca Ocak 1980’de mevduat ve kredi faiz oranlarına konan tavan değerler kaldırılmıştır. Faiz oranları üzerindeki devlet denetiminin kaldırılmasıyla amaçlanan, tasarrufları finansal sisteme çekerek ve finansal kuruluşlar arasındaki rekabeti artırarak finansal sektörün derinleşmesini sağlamaktır. Ne var ki belli başlı büyük bankalar

aralarında bir “centilmenlik anlaşması” imzalayarak faiz oranlarındaki artışı engellemek için ortak bir faiz oranı belirleme kararı almışlardır.

Mevduat faizleri için büyük bankalar tarafından belirlenen bu üst değerler, kredilere olan talebin aşırı şekilde artmasının yanı sıra komisyonculardan ve küçük bankalardan da rekabetçi baskılar gelmesi sonucu kademeli olarak artırılmıştır. Bunun sonucunda pek çok komisyoncu ve küçük banka taahhüt ettikleri ödemeleri yapamayarak 1982 ortalarında iflas etmiştir.

Bu kurumların batması, hükümeti faiz oranlarında geleceğe yönelik trendleri göz önüne alarak yeni düzenlemeler yapmaya itmiştir. Böylece, hükümet en büyük dokuz bankaya faiz oranı belirleme izni ve daha küçük bankalara da bu faiz oranına ek bir prim ödeme izni vermiştir. Ancak büyük bankalar mevduat faiz oranlarını yükseltmeyi de istiyorlardı. Aralık 1983'te Merkez Bankası'na mevduat faiz oranlarını belirleme ve bu oranları düzenli olarak gözden geçirme yetkisi tekrar verilmiştir. Merkez Bankası'nın Haziran 1987'de yayımladığı bir tebliğle bankalara belli bir üst sınıra kadar faiz oranlarını kendileri belirlemeleri için izin verilmiştir. Nihayet 12 Ekim 1988'de tüm mevduat faiz oranları serbest bırakılmıştır.

3.3. Sermaye Piyasası Kanunu ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun Kurulması

1981'de yürürlüğe konan Sermaye Piyasası Kanunu, Türkiye'de sermaye piyasalarının düzenlenmesini, desteklenmesini ve denetlenmesini ve güvenli, şeffaf ve dengeli bir şekilde işleyen sermaye piyasaları yoluyla yatırımcıların hak ve çıkarlarının korunmasını amaçlamış ve menkul kıymetler piyasalarının gelişimini destekleyen en önemli adımlardan biri olmuştur.

Bunu takiben, sermaye piyasalarının koşulları ve işleyiş mekanizması üzerinde düzenleme ve denetleme yetkisine sahip olacak şekilde ve Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine tâbi olarak 1982'de Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Bu tarihten itibaren bankalar ve diğer finans kurumları sermaye piyasasında yürüttükleri aracılık faaliyetlerinde Sermaye Piyasası Kanunu hükümleri ve Sermaye Piyasası Kurulu denetimine tâbi hale gelmişlerdir.

3.4. Devlet İç Borçlanma Senetleri İhalelerine Başlanması

1980'lerden önce finansal açıklar sık sık Merkez Bankası tarafından doğrudan para basılması suretiyle karşılanıyordu. Merkez Bankası tarafından Hazine'ye verilen kısa vadeli avansın miktarı o yılın bütçe ödeneği toplamının yüzde 15'i ile sınırlandırılmış olup, bu uygulama Nisan 1994 finansal krizine kadar geçerliliğini korumuştur.

1985 yılına kadar hükümetler finansal açıklarını kapatmak için devlet iç borçlanma senetleri ihraç etmek yerine yoğun biçimde Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans imkânını kullanmayı tercih etmişlerdir. Bu nedenle para politikası da büyük ölçüde maliye politikasına dayalı olmuştur. İlk kez Mayıs 1985'te hükümet bütçe açıklarını kapatmak için devlet tahvili ve bonosu çıkarmaya başlamıştır. Böylece, kamu açıklarının Merkez Bankası bilançosu üzerindeki olumsuz etkileri hazine ihalelerine başlanmasıyla bir ölçüde azalmış olmuştur.

Hükümetin bono ihaleleriyle birlikte, Merkez Bankası'nın açık piyasa işlemleri yürütmesi ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda (İMKB) ikinci el bono ve tahvil piyasasının oluşturulması için gerekli zemin de hazırlanmış olmuştur. Böylece, hükümetin DİBS ihaleleri, bu kıymetlerin faiz oranları piyasa koşullarında belirlendiği ve sıfır-kredi riskine sahip oldukları için, finansal kurumlar ve finansal olmayan kurumlar için cazip bir yatırım alanı haline gelmiştir. Bu ihalelerden elde edilen gelirler rekabetçi teklif verme usulüyle belirlendiği ve ihalelerin hacmi de büyük olduğu için belirlenen faiz oranları ekonominin gösterge faiz oranlarından biri kabul edilmeye başlanmıştır. Bu ihalelerin getirileri faiz oranlarının geleceği hakkında piyasalara fikir vermeye başlamıştır.

1994'te yaşanan finansal krizden sonra Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avans miktarı bir önceki finansal yılın genel bütçe ödenekleri toplamıyla cari yılın genel bütçe ödenekleri arasındaki farkın yüzde 12'siyle sınırlandırılmıştır. Bu oran 1996'da yüzde 10'a; 1997'de yüzde 6'ya ve takip eden yıllarda da yüzde 3'e düşürülmüştür. 2001 yılında çıkarılan yeni Merkez Bankası Kanunu'yla kısa vadeli borç verme uygulaması tamamen kaldırılmıştır.

3.5. Merkez Bankası Bünyesinde Piyasaların Kurulması

1986 yılının başında İstanbul Menkul Kıymetler Borsası ikinci el DİBS piyasası olarak faaliyete başlamıştır. Aynı yıl, para politikası uygulaması da değişikliğe uğramıştır. Yeni para politikası rejimi çerçevesinde Merkez Bankası'nın temel amacı bankacılık sisteminin toplam rezervlerini denetlemek suretiyle para arzını kontrol etmek olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda, öncelikli sektörlerle otomatik olarak kredi sağlayan reeskont uygulaması orta vadeli kredilerle sınırlandırılmıştır. Bireysel bankaların reeskont imkânıyla otomatik olarak rezerv sağlamalarına bu getirilen kısıtlama, bankacılık sistemindeki likiditenin dolaşımını sağlayacak piyasa odaklı bir dağıtım sistemi gerektiriyordu.

Bankalararası Para Piyasası

Merkez Bankası'ndaki Bankalararası Para Piyasası 2 Nisan 1986 tarihinde faaliyete başlamıştır. Bankaların, Bankalararası Para Piyasası'nda işlem yapabilmeleri için Merkez Bankası'nda teminat bulundurmaları gerekiyordu. Bankalararası Para Piyasası bankacılık sisteminin etkin çalışmasını sağlamış ve nakit yönetimi anlayışının gelişmesine yardımcı olmuştur.

Açık Piyasa İşlemleri

Merkez Bankası, para politikasının uygulanmasında ana araç olarak belirlediği açık piyasa işlemlerine Şubat 1987'de başlamıştır. Açık piyasa işlemlerinin temel amacı, bankacılık isteminin likidite düzeyini ayarlamak ve bu sayede para arzını kontrol etmektir.

Döviz ve Efektif Piyasaları

Ağustos 1988'de Merkez Bankası bünyesinde Döviz ve Efektif Piyasaları kurulmuş ve günlük kur belirleme seanslarına başlanmıştır. Döviz ve Efektif Piyasaları, döviz rezervlerinin daha etkin bir şekilde kullanılmasına olanak sağlayan para politikası araçlarından biri olarak kabul edilmektedir. Merkez Bankası 2 Ocak 2002 tarihinde yaptığı açıklamayla Bankalararası Para Piyasası ve Döviz ve Efektif Piyasalarındaki aracılık faaliyetini 2 Aralık 2002 itibarına kadar bitireceğini bildirmiştir.

3.6. Sermaye Hareketlerinin Liberalleştirilmesi

Türkiye’de sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi çalışmaları 1980’lerde yürütülen ekonomik ve finansal reformlarla bağlantılı olarak başlatılmış ve 1989 yılında tamamlanmıştır. 1980’den önce sermaye hareketleri döviz işlemlerine ilişkin düzenlemelerle kontrol ediliyordu. Liberalleşme süreci, 1980’den sonra 28 ve 30 No’lu Kararnamelerle başlatılmış ve bu kararnameler uyarınca Aralık 1983 ve Temmuz 1984’te uygulamaya konmuştur². Bu kararnameler ile sermaye hareketleri kısmen liberalleştirilmiş, sermaye hareketlerinin tamamen liberalleştirilmesi süreci 1989 yılında tamamlanmıştır. 32 No’lu Kararname 11 Ağustos 1989 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu kararname ve ilgili düzenlemelerle sermaye hareketleri tamamen liberalleştirilmiş ve konvertibiliteye yönelik en önemli adımlar da atılmıştır. 32 No’lu kararnameyle getirilen temel düzenlemeler şöyledir:

- Türkiye’de yerleşik kişiler, bankalar ve özel finans kurumlarından hiç bir sınırlama olmaksızın döviz alabilirler ve döviz bulundurmak için herhangi bir kısıtlamaya tâbi değildirler.
- Türkiye’de yerleşik kişiler, Türkiye’de yerleşik olmayan kişilere verdikleri her türlü hizmet karşılığında aldıkları dövizî ülke içine getirebilirler.
- Yurtdışında yerleşik kişilerin İMKB’de kote edilmiş ve Sermaye Piyasası Kurulu izniyle çıkarılmış her türlü menkul kıymeti alma ve satmaları serbesttir.
- Türkiye’de yerleşik kişilerin bankalar ve özel finans kurumları vasıtasıyla yabancı borsalarda kote edilmiş menkul kıymetleri; Merkez Bankası tarafından alım-satımı yapılan yabancı para birimleri cinsinden hazine bonosu ve devlet tahvili satın alıp satmaları ve bu kıymetlerin alış bedellerini yurtdışına transfer etmeleri serbesttir.
- Türkiye’de yerleşik kişilerin, yurtdışında menkul kıymet çıkarmaları, piyasaya sürmeleri ve satmaları serbesttir. Türkiye’de

² Sermaye hesaplarına ilişkin mevzuatların detayları için Ek 1’e bakınız.

yerleşik kişilerin yurt dışından menkul kıymet getirmeleri ve yanlarında yurt dışına çıkarmaları serbesttir.

- Yabancı sermayenin satışından ya da tasfiyesinden doğan gelirler bankalar ya da özel finans kurumları aracılığıyla ülke dışına transfer edilebilir.
- Yurtdışından döviz kredisi almak serbesttir.
- Türkiye’de yerleşik olmayan kişilerin Türk lirası hesap açtırmaları ve bu hesaplara ilişkin ana para ve faizleri Türk lirası ya da döviz olarak transfer ettirmeleri serbesttir.
- Gayri menkul satışları üzerindeki yasak kaldırılmıştır ve gayri menkul satışından elde edilen gelirin transfer ettirilmesi serbesttir.
- Türkiye’de yerleşik olmayan kişilerin döviz almaları ve transfer ettirmeleri ve yurt dışına Türk lirası göndermeleri serbesttir.
- Bankalar ve özel finans kurumları ithalat, ihracat ve görünmez transferler dışında 500.000 ABD doları ya da eşdeğeri döviz tutarını aşan transferleri bildirmekle yükümlüdürler.
- Türkiye’de yerleşik kişilerin yurtdışında temsilcilik ve irtibat büroları vb. açmaları serbesttir.

3.7. Bankacılık Sektörüne İlişkin Reformlar ve Düzenlemeler

Türk bankacılık sektörünün geleneksel olarak Türkiye’deki finansal sistemde çok önemli bir rolü olmuştur. 1980’lerde uygulamaya konan liberalleştirme politikasının bir yansıması olarak Türk bankacılık sektöründe bir dizi kurumsal ve yasal reformlar yapılmıştır. Bu reformların asıl amacı, bankalar arasında rekabeti teşvik ederek finansal sisteminin sağlamlığını ve etkililiğini artırmaktır.

Rekabet ve sigorta birbirine karşıt kavramlar olarak kabul edilse de 1983’te Bankalar Kanunu’nda yapılan bir değişiklikle Merkez Bankası bünyesinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurulmuştur. TMSF’nin kurulmasının esas amacı, bankacılık sisteminde ardı ardına meydana gelen iflaslar sonucunda sarsılan kamu güvenini yeniden sağlamak ve mevduat sahiplerini bankacılık krizlerinin olumsuz etkilerinden korumaktır. Öncelikle, her bir tasarrufu hesabı için sigortaya

esas belli bir nominal üst sınır değer saptanmıştır. Mevduat bankalarının TMSF'ye belli bir oranda katkıda bulunmaları zorunlu kılınmıştır.

1980'lerden bugüne kadar iki Bankalar Kanunu onaylanmış ve yürürlüğe konmuştur. Bunlardan birincisi 2 Mayıs 1985'te yürürlüğe giren Bankalar Kanunu'dur. 1985'deki Bankalar Kanunu daha çok bankacılık sistemindeki yapısal sorunlara ilişkin hükümler içermektedir. Temel amacı, bankacılık sistemine akılcı bir düzenleme ve denetleme sistemi getirmek için gerekli yasal altyapıyı oluşturmaktır. 1985 Bankalar Kanunu, bankaların standart bir muhasebe sistemi kullanmalarını öngörüyor ve bankaların yasal işleyişlerini ve finansal yapılarını incelemek ve denetlemek üzere Bankalar Yeminli Murakıpları yetkilendiriliyordu. Bunlara ek olarak, bankaların bağımsız denetleyiciler tarafından da uluslararası muhasebe standartlarına göre her sene denetlenmesi hükmü getiriliyordu. Hükümet, riskli bankaların yönetimlerini değiştirmeye yetkili kınıyor ve bireysel müşteriye açılan kredi miktarı katı kurallar çerçevesinde sınırlandırılıyordu.

1983'te Bankalar Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle Bakanlar Kurulu takipteki alacaklar için tutulan karşılıkları belirlemeye yetkili kılınmıştır. Daha sonra 11 Aralık 1985'te çıkarılan bir kararnameyle bankalara takipteki alacaklarına karşılık olarak belli bir oranda takipteki alacaklar özel karşılığı ve tüm kredi portföyleri için de krediler genel karşılığı tutmaları zorunluluğu getirildi.

Ocak 1987 itibariyle bankalara, bağımsız dış denetimden geçmiş finansal raporlarını Merkez Bankası'na sunmaları zorunluluğu getirilmiştir.

Ekim 1989'da aktiflerindeki risklere karşılık olarak yeterli miktarda sermaye bulundurduklarını garantilemek amacıyla bankalara BIS kriterlerinde belirtilen sermaye yeterliliği oranlarını tutturmaları zorunluluğu getirilmiştir. Sermaye yeterliliği rasyosu uygulamasıyla Türk bankalarının yurt dışındaki bankalarla kıyaslanması da kolaylaşmıştır.

5 Nisan 1994 tarihli istikrar programının uygulanmaya başlanmasından sonra daha önceden kurulmuş olan TMSF, bankacılık sektöründeki olası kargaşaları engellemek için yeniden yapılandırılmıştır. Kriz ortamında, hükümet tüm tasarruf hesapları için tam garanti verdiğini açıklamıştır. Kamuoyu güveninin yeniden sağlanması amacıyla, ayrıca,

Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişiklik ile Hazine'ye kısa vadeli avans kullandırma uygulaması sınırlandırılmıştır.

İkinci Bankalar Kanunu 18 Haziran 1999 tarihinde yürürlüğe konmuştur. 1999 Bankalar Kanunu bankaların finansal yapılarıyla denetim mekanizmasının güçlendirilmesini hedefleyen geniş tedbirler içeriyordu. Buna göre, tüm gerekli tedbirlerin alınmasına rağmen iyileştirilemeyen bankaların TMSF'ye devredilmesi öngörülmüyordu. 1999 Bankalar Kanunu aynı zamanda denetim mekanizmasıyla ilgili olarak uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyum sağlama amacını da taşıyordu. Bu kanunla, bankacılık sektöründe etkinliği, sağlamlığı ve rekabeti artırmak, kamu güvenini sağlamak ve bankacılık sektöründen kaynaklanıp ekonomiyi tehdit edebilecek potansiyel riskleri önlemek amacıyla örgütsel ve finansal açıdan özerk bir yapıya sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuştur. 1999 yılında çıkarılan Bankalar Kanunu banka kurmak ve işletmek isteyenler için daha katı kurallar getirmiştir. Bu kanunla, bankalara iç denetim ve risk yönetimi sistemleri kurma zorunluluğu getirilmiştir.

Sözü edilen tüm bu kurumsal ve yasal düzenlemelere rağmen, kamu bankalarının finansal yapılarındaki zayıflıklar, bankacılık sistemindeki kırılganlığın devam etmesinde etkili olmuştur. 2000 yılı itibariyle 80 bankadan yalnızca 7 tanesi (4 ticari banka, 3 kalkınma ve yatırım bankası) devlete aittir ve kamu sermayeli ticari bankalar, bankacılık sektöründeki toplam varlıkların yüzde 34'üne sahiptir. Uzun zamandır kamu harcamalarını finanse etmekte olduklarından kamu bankalarının finansal yapıları daha da kötüleşmiştir. Tahsil edilemeyen "Görev Zararları" ve tahsili gecikmiş alacakların yüksek olması nedeniyle bu bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçları önemli ölçüde artış göstermiştir. Finansal kriz sırasında faiz oranlarındaki ani artış da görev zararlarının katlanarak artmasına neden olmuştur. Kamu bankalarının günlük likidite ihtiyaçlarını karşılayabilmek için genellikle piyasadaki daha yüksek faiz oranları vermeleri bankacılık sektöründe rekabeti olumsuz yönde etkilemiştir.

4. 1980-1999³ YILLARI ARASINDA TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ MAKROEKONOMİK GELİŞMELER

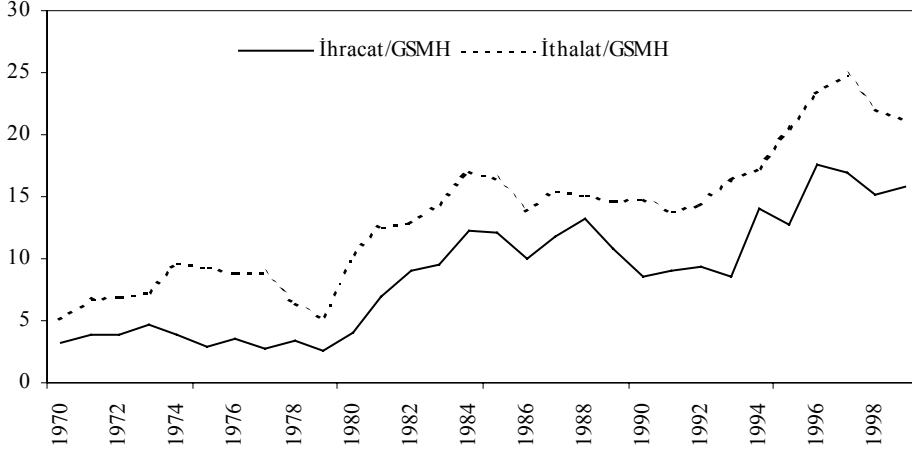
4.1. Ödemeler Dengesi

24 Ocak 1980 kararlarıyla hükümet ihracata dayalı kalkınma stratejisini benimseyerek Türkiye ekonomisinin dışarıda rekabet edebilmesini sağlayabilmek için döviz kuru politikasını ve ihracat sübvansiyonlarını kullanmıştır. Diğer taraftan, 1980'ler ihracata yönelik üretim fazlası yaratmak ve düşük işgücü maliyetleriyle ihracatta rekabeti artırmak üzere reel ücretlerde planlı bir gerilemeye tanıklık etmiştir. İhracata dayalı bu politikalar ihracat hacmini artırmakta oldukça başarılı olmuştur.

Sonuç olarak, ihracat hacmi 1980'de 2,9 milyar ABD doları iken 1989'da 11,8 milyar ABD dolarına çıkmıştır (Grafik 1). Aynı dönemde ihracatın kompozisyonunda da değişiklikler meydana gelmiştir: sanayi ürünlerinin toplam ihracattaki payı yüzde 36'dan yüzde 78'e çıkmıştır. 1980'lerde ithalat rejiminin kademeli olarak liberalleştirilmesi sonucunda, ihracattan daha yavaş olmakla beraber, ithalatta da artış gözlenmiş ve 1980'de 7,9 ABD doları olan ithalat 1989'da 15,8 milyar ABD dolarına çıkmıştır.

³ Bu bölümle ilgili sayısal değerlendirmeler için Tablo 1'e bakınız.

Grafik 1: İhracat ve İthalat (GSMH'ye oran, yüzde)



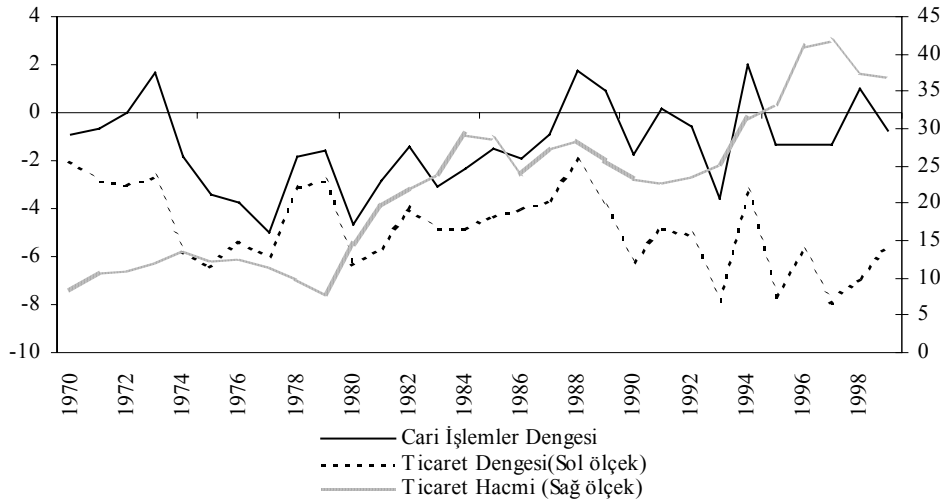
Kaynak: TCMB.

Ekonominin dışa açıklığının bir göstergesi olarak, son on yılda dış ticaretin GSMH'ye olan oranında belirgin bir artış gözlenmiştir. 1980'lerde ortalama ihracatın GSMH'ye oranı neredeyse üç kat artmış, aynı dönemde ithalatın GSMH'ye oranı da iki katına çıkmıştır.

1990'larda, kamunun finansman sorunları nedeniyle Türk lirasının değer kazanmasına izin veren politikaların uygulanması ithalatın artmaya devam etmesine ve ihracatın durağanlaşmasına neden olmuştur. 1990'larda işgücü maliyeti reel olarak arttığı ve döviz kuru rejimi artık ihracatın lehine gelişmediği için ihracat artışı 1980'lerde gerçekleşen yüzde 20 düzeyiyle karşılaştırıldığında 1990'larda ortalama olarak neredeyse yarı yarıya düşmüştür. İthalat 1990'lardaki ithalat serbestisinden sonra bu hızını korumuş, 1980'lerde ortalama yüzde 70 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı, 1990'larda yüzde 60'lara gerilemiştir. 1994 krizinin en önemli nedenlerden biri olan cari işlemler açığı 1993'te rekor bir seviyeye ulaşarak 6,4 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiş, bunun başlıca nedeni de 14,2 milyar ABD doları değerindeki dış ticaret açığı olmuştur (Grafik 2). 1990'ların daha sonraki döneminde dış ticaret dengesi cari işlemler dengesinin temel belirleyici unsuru olurken turizm gelirleri ve karşılıksız transferler de payını korumuştur.

1980'lerde GSMH'nin yaklaşık yüzde 4'ünü oluşturan dış ticaret açığından başka görünmeyen işlemler de cari işlemler dengesini düzeltmede önemli bir rol oynamıştır. Turizm sektörü lehine uygulanan politikaların bir sonucu olarak düzenli olarak artan turizm gelirleri, yüksek dış borç faiz ödemelerine rağmen döviz gelirleri açısından önemli bir kaynak olmuştur (Kutu 1). Turizmdeki olumlu gelişmelerin yanı sıra, 1980'ler boyunca yıllık ortalama 2 milyar doların biraz üzerinde seyreden karşılıksız transferler de Türkiye için bir diğer gelir kaynağını oluşturmuştur. Bu nedenle, cari işlemler açığının GSMH'ye oranı, 1970'lerle karşılaştırıldığında hafif bir düşüş göstermiş ve 1990'larda GSMH'nin yüzde 0,8'i düzeyinde kalmış ve ticaret açığının GSMH'ye oranı yüzde 4'ten yüzde 6,1'e çıkmıştır.

Grafik 2: Cari İşlemler ve Ticaret Dengesi (GSMH'ye oran, yüzde)



Kaynak: TCMB.

Doğrudan yabancı yatırımların (DYY) ülkeye çekilmesi için yasal çerçevenin 1954'te liberal bir çerçeve içine oturtulması amacıyla değiştirilmiş olmasına karşın Türkiye'nin içe dönük ekonomik yapısı nedeniyle istenen düzeyde DYY çekilmesi için yapılan yasal düzenlemeler yetersiz kalmıştır. 1980'lerde net doğrudan yabancı yatırımlar, yabancı yatırımlar mevzuatında yapılan değişiklikler ve olumlu ekonomik ortam nedeniyle bir miktar artış göstermişse de yatırımcılar için Türkiye hiç bir

zaman doğrudan yatırımlar için özellikle tercih edilen mekânlardan biri olmamıştır. Diğer bir deyişle, son otuz yıl boyunca DYY'nin GSMH'ye oranında çok belirgin bir artış gözlemlenmemiş, bu oran 1970'lerdeki yüzde 0,1'lik düzeyinden 1990'larda yüzde 0,4'e çıkmıştır. 1971-1980 yılları arasında Türkiye'ye gelen doğrudan yabancı yatırımların tutarı yaklaşık 100 milyon dolar civarındayken aynı dönemde doğrudan yabancı yatırımın toplamı İngiltere'de 40,5 milyon ABD doları; İspanya'da 7 milyar ABD doları ve İtalya'da 5,7 milyar ABD doları idi. Türkiye'de, 1980-2001 yılları arasında 31,3 milyar ABD doları tutarında yabancı yatırım için izin düzenlenmiş, ancak bu miktarın sadece 17,2 milyar dolarlık kısmı gerçekleşmiştir. Bu nedenle Türkiye, 1980'lerde kalkınmayı hızlandırmak ve daha çok istihdam imkânı yaratmak için doğrudan yabancı yatırımın teşvik edilmesine yönelik olarak ortaya konan liberalleşme politikalarının olumlu yönlerine fazla tanıklık edememiştir.

Kutu 1: Turizm Sektöründe Yatırım Teşvikleri

Hükümetin gelen turist sayısını ve turizm gelirlerini artırmak için uyguladığı temel politika üstyapı yatırımları için özel sektörü teşvik edici politikalar uygulamak olmuştur. 1963'ten bu yana uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planları'na göre altyapı yatırımları ise bizzat hükümetin sorumluluğundaydı. Buna karşın 1980'lere kadar sektörde kamuya ait ve kamu tarafından işletilen oteller zincirleri yaygın durumdaydı.

Turizmi kalkınma için hayati bir sektör olarak gören hükümet, Haziran 1980'de Turizm Teşvikleri Hakkında Çerçeve Kararname'sini hazırlamış ve Turizm Teşvikleri Kanunu Mart 1982'de TBMM'den geçirilmiştir. Bu teşvikler arasında kamu arazilerinin turizm yatırımlarına açılması, elektrik-su gibi hizmetlerin ücretlerinde indirim ve vergilerle ilgili bir takım teşvikler bulunuyordu. 1985 yılından sonra turizm sektörüne verilen yatırıma teşvik belgelerindeki artışa paralel olarak turizm sektörüne verilen belgelerin oranında da artış olmuştur. Buna ek olarak, 1983-1993 döneminde Turizm Bankası, Turizm Yatırım Belgesi'ne sahip işletmelere toplam yatırımların yüzde 80'i kadar olan kısmı için çok düşük faiz oranları ve 20 yıl vadeyle (ilk 4 yılı geri ödemesiz dönem olmak üzere) kredi vermiştir.

1990'larda turizm lehine politikalarından bir geri dönüş gözlemlenmiş; kredi dağıtımlarında kısıtlamaya gidilmiş, kamu arazilerinin turizme tahsis edilmesi uygulaması azaltılmış ve teşvik uygulamaları daraltılmıştır. 1990'ların başlarından itibaren yatırım kredilerinin vadeleri kısaltılmış ve faiz oranları yükseltilmiştir. Özellikle 1995'ten sonra gerçekleşen bu politika değişikliğinin sebebi yeni yatırımları desteklemek yerine varolan sermayenin daha etkin şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Turizm faaliyetlerindeki mevsimsellik faktörünün ortadan kaldırılması, turizm sezonunun uzatılması, ürün yelpazesinin genişletilmesi ve Turizm

Sektörü Ana Planı doğrultusunda altyapının iyileştirilmesi konularındaki çabalar yoluyla bu amaca ulaşmaya çalışılmıştır. Bu politika değişikliği sonucu, seyahat acentaları ve tur operatörleri teşviklerden öncelikli olarak yararlanmak üzere seçilmiştir.

1980'lerin ikinci yarısında sağlanan finansal teşvikler sayesinde turizm sektöründeki toplam yatırım hacmi hızla artmıştır. 1980'lerde yeni oteller ve tesisler inşa edilmesi ile yatak kapasitesinde önemli artışlar gözlenmiştir. Turizm sektöründeki bu teşvik uygulamasının bir sonucu olarak fiziki kapasite dört katına çıkmakla kalmamış, turizm hizmetlerinin kalitesi de belirgin şekilde artmıştır. Sonuç olarak, turizm gelirlerinin artış hızı turist sayısındaki artışı geçmiştir.

Turizm Sektöründeki Yatırımlar ve Teşvikler

	1980-84	1985-92	1993-99
Toplam Yatırımı Teşvik Belgesi Sayısındaki Payı (yüzde)	2,1	10,3	4,7
Yatırımı Teşvik Belgelerinin Toplam Bedeli (Milyar ABD doları)	1,3	26,7	6,1
Turizm Bankası ve Türkiye Kalkınma Bankası Tarafından Verilen Krediler (Milyar ABD doları)	...	0,7	†0,1
Toplam Sabit Yatırımlar İçindeki Payı (yıllık, yüzde)			
Özel	0,7	3,4	3,0
Kamu	0,6	1,4	1,2

Kaynak: Hazine, DPT.

† 1993-2000 dönemini kapsamaktadır. *Kaynak: Varlier, 2001.*

Turizm Sektörü

	1970-79	1980-89	1990-99
Yatak Kapasitesi (dönem sonu, bin)	79,7	435,0	564,9
Turist sayısı (yıllık ortalama, milyon)	1,3	2,4	7,4
Turizm Gelirleri / GSMH (yüzde)	0,4	2,0	3,2
Turizm Gelirleri / İhracat (yüzde)	11,5	13,7	21,4

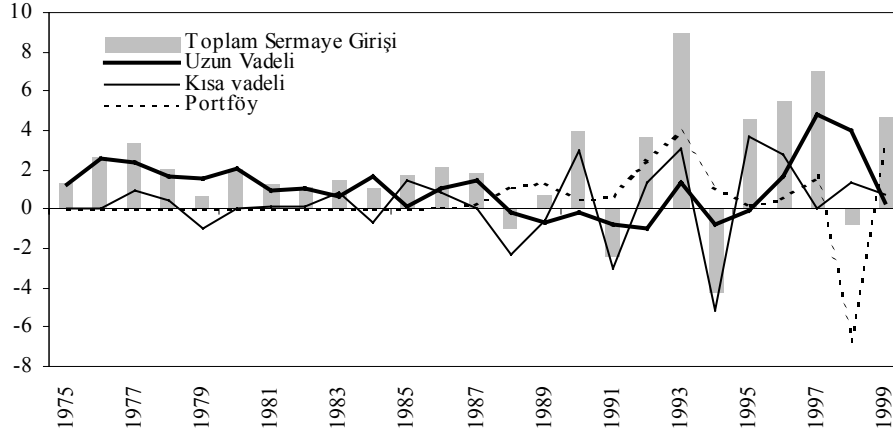
Kaynak: TCMB, DİE, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği.

1989'da sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinden sonra, 1991 yılındaki Körfez Krizi dönemi, 1994 finansal krizi ve 1998 Rusya krizi dönemleri hariç, Türkiye 1990'lar boyunca cari işlemler hesabını finanse etmek için ihtiyacı olandan daha fazla yabancı sermaye girişi sağlamıştır. Sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinin amacı olarak uluslararası sermaye piyasalarıyla entegrasyonun artırılması gösterilmişse de

uygulamada, artan kamu harcamaları üzerindeki finansal kısıtların azaltılması bu kararın altında yatan belirleyici bir unsur olmuştur. Liberalleşme sonrasında ödemeler dengesini finanse etme işlevi gören sermaye akımlarının yapısında önemli değişiklikler olmuş, orta ve uzun vadeli kredilerin yerini kısa vadeli krediler almıştır (Grafik 3).

Grafik 3: Vadelere göre Sermaye Akımı (Milyar ABD doları)

Kaynak: TCMB



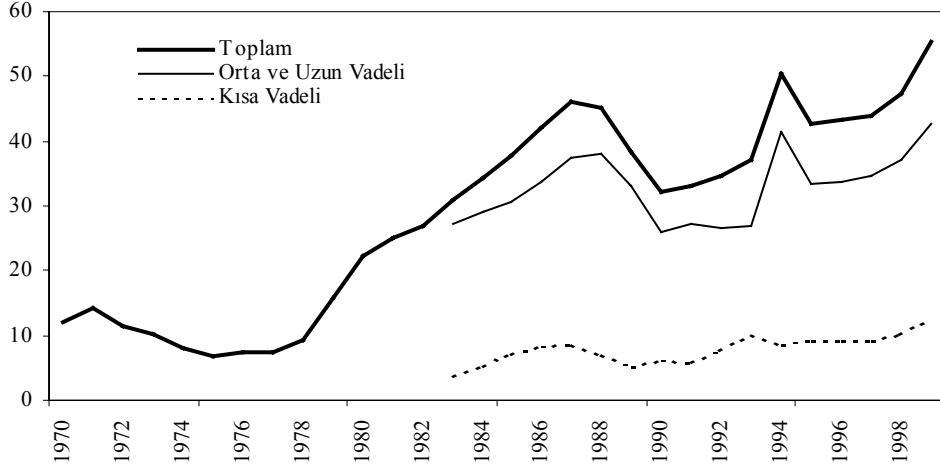
Beklentiler doğrultusunda hem miktarı hem de değişkenliği artan kısa vadeli sermaye akımları Türkiye ekonomisindeki genel belirsizliği de artırmıştır (Tablo 2). Özellikle 1994 finansal krizine kadar olan dönemde, yerel bankalar çoğunlukla devlet iç borçlanma senetlerinin alınmasında kullanılmak üzere yurtdışından kısa vadeli kredi sağlayan kurumlar olmuşlardır. Uzun vadeli sermaye akımları göz önünde bulundurulduğunda, 1983 yılından itibaren TCMB'nin yurt dışında çalışan işçilere sağladığı mevduat olanağı, dışarıdan döviz sağlanması açısından başarılı bir uygulama olmuştur. Sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinden sonra meydana gelen çarpıcı gelişmelerden biri de yurt dışından gelen portföy yatırımlarına izin verilmeye başlanması ve portföy yatırımlarının bu dönemde artış göstermesidir. 1994'ten sonra portföy yatırımları oldukça oynak bir hal almıştır. Portföy yatırımları kategorisinde hisse senetlerine yapılan yatırımın devlet borçlanma senetlerine yapılan yatırımlardan daha az olduğu gözlemlenmiştir. Hükümet, özellikle de 1989'dan sonra tahvil ihracı yoluyla önemli ölçüde sermaye girişi sağlarken, sürekli olarak orta ve uzun vadeli kredilerde borç

ödeyen konumuna gelmiştir. Genel olarak portföy yatırımları mevduatlar, borçlar ve ticari krediler kadar önemli olmamıştır. 1990'larda bankacılık dışı özel sektör, çoğunluğunu orta ve uzun vadeli kredilerin oluşturduğu net sermaye girişini sağlayan başlıca kurumlar olmuşlardır. Son on yılda dış borcun büyük bölümünden kamu sektörü sorumlu olsa da hükümetin net sermaye girişindeki payı özel sektörle karşılaştırıldığında daha düşük düzeyde kalmıştır.

Türkiye'deki ekonomik reform sürecinin başarılı olup olmadığını belirleyen diğer bir gösterge de dış borç stokudur. Dış borç stokunun GSMH'ye oranı, 1970'lerde yüzde 10 iken 1990'larda yaklaşık dört kat artarak yüzde 43'e ulaşmıştır (Tablo 1). Kamu dış borcunun GSMH'ye oranı 1980'lerde yüzde 24,2 iken 1990'larda yüzde 21,8'e düşmesine rağmen, özel sektörün dış borcunun oranı neredeyse üç katına çıkmış, 1980'lerde yüzde 5,8 iken 1990'larda yüzde 14,3'e ulaşmıştır. Bununla beraber, kısa vadeli dış borçlar da artış göstermiştir (Grafik 4). Bütçe açıklarının büyümesi de dış kaynakların etkin şekilde kullanılmasını engelleyen faktörlerden biri olmuştur. 1960'larda 3 ve 1980-1991 yılları arasında da 5,4 olduğu tahmin edilen marjinal sermaye/hasıla katsayısının 1992-1995 yılları arasında 7,6'ya çıktığı görülmektedir⁴. Bu da Türkiye'de dış kaynak dağılımının ne kadar bozulduğunu göstermektedir (Karluk, 1999).

⁴ Düşük bir marjinal sermaye/hasıla katsayısı, sermaye akımının daha fazla verim alınan üretim sahalarına yönlendirilmiş olduğuna işaret etmektedir. Benzer şekilde, oran küçüldükçe belli bir üretim seviyesine erişilmesi için gerekli olan sermaye ihtiyacı düşmektedir. Dolayısıyla, düşük marjinal sermaye/hasıla katsayısı etkin bir kaynak dağılımına ulaşmak açısından arzu edilmektedir.

Grafik 4: Dış Borç Stoku (GSMH'ye oran, yüzde)



Kaynak: DPT, Hazine.

Kutu 2: Dışsal Şokların Türkiye Ekonomisine Etkileri

1970'lerin başından bu yana Türkiye'de yaşanmış ekonomik krizlerde dışsal şokların etkisi büyük olmuş ancak Türkiye ekonomisinin zayıf yapısı bu şokların etkisini daha da artırmıştır.

1960'ların başında yeni kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) kalkınma politikasını belirleme görevi verilmiştir. DPT ithal ikamesi yoluyla sanayileşmeyi teşvik eden bir politika belirlemiştir. Böylece 1960 ve 1970'lerde ithal ikamesi ana politika hedefi haline gelmiştir. İthal ikamesi stratejisi ithal hammaddeye bağımlı olduğundan 1973 yılındaki ilk petrol krizi Türkiye'nin dış ticaret hadlerini kötüleştirmiştir. Hükümetin petrol fiyatlarındaki artışa karşılık gerekli önlemleri alamaması cari işlemlerin hızla kötüye gitmesine ve harcamaların gelirleri aşan kısmının döviz rezervlerinin eritilmesi ve dış borçlanma yoluyla karşılanmasına neden olmuştur. 1970'li yılların ikinci yarısında hükümetin petrol ürünlerini sübvansane etmeye devam etmesi bütçe açığının büyümesine yol açmıştır. Bu olaylar zinciri enflasyonu daha da körüklemiştir. Eşzamanlı olarak, hükümetin döviz kurunda ve petrol fiyatlarında gerekli düzenlemeleri yapmakta yetersiz kalması, ihracat gelirlerindeki artış oranında ani bir düşüşe ve ithal mallarına talepte ani bir artışa sebep olmuştur. 1973'te petrol fiyatlarında yaşanan artıştan sonra cari işlemler keskin bir şekilde açığa dönüşmüş ve cari işlemler açığı 1975'te 1,6 milyar ABD doları ve 1977'de 3,1 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. 1973'te ekonomi politikalarının yükselen petrol fiyatlarına ayak uyduramaması neticesinde ekonominin genel dengeleri bozulmuştur. 1979'daki ikinci petrol kriziyle birlikte krizin etkileri daha da derinleşmiştir. Türkiye'de ticarete liberalleşme çabaları 1977-1979 döneminde ortaya çıkan ödemeler dengesi krizini aşmak için başlatılmıştır.

Türkiye 1970'lerde resmi ve özel kredi kuruluşlarına önemli ölçüde borçlanmış ve Ocak 1980'de, tıpkı 1982-1983 döneminde Meksika, Brezilya, Arjantin ve diğer ağır borç yükü altında olan ülkelerin karşılaştığı krizler gibi, bir borç krizine girmiştir. Diğer gelişmekte olan ülkelerin kredibilitelerini korumak ve tekrar büyümeye başlamak için gösterdikleri çabalar başarısız olurken Türkiye'de ekonomik büyüme hızlanmış ve Türkiye, 1980-1983'te dünyada yaşanan ekonomik durgunluk dönemi ve sonrasında bile kredi alabilirliğini korumuştur (Krueger ve Aktan, 1992).

Güneydoğu Asya Krizi: Güneydoğu Asya krizinin küresel ekonomi üzerindeki en önemli ve doğrudan etkisi ticari mal fiyatlarındaki değişiklikler yoluyla olmuştur. Güneydoğu Asya ekonomilerinin paralarında ard arda gelen devalüasyonlardan sonra bu ülkelerin ihracat fiyatları önemli ölçüde düşmüştür. Bunun sonucunda hammadde fiyatları düşmüş ve ekonomileri hammadde ihracatına dayalı ekonomilerin gelirleri önemli ölçüde azalmıştır. Asya krizinden sonra Türkiye ekonomisinde meydana gelen talep daralması ihraç ve ithal malı fiyatlarında düşüşe neden olmuştur. Buna rağmen, bir taraftan uluslararası hammadde ve petrol fiyatlarındaki gerileme diğer yandan da uygulanan ekonomik program doğrultusunda azalan yurtiçi talep, 1998 yılının ilk yarısında cari işlemler dengesinin daha fazla bozulmasını önlemiştir. Ekim 1997'deki kargaşanın Türkiye'nin piyasalara olan erişimine etkisi kısa vadeli olmuştur. Kasım-Aralık 1997'de tahvil ya da hisse senedi ihracı yapılmadığı halde 1997'nin son çeyreğinde pozitif net sermaye akımı gerçekleşmiş ve 1998'in ilk yarısında, kısmen yüksek faiz oranlarına bağlı olarak, ortalama 3,8 milyar ABD doları seviyesine çıkarak rekor düzeye erişmiştir. Sonuç olarak, "Asya krizine bağlı olarak gelişmekte olan piyasalara duyulan güvenin sarsılması döviz talebi artırarak 1997'nin son çeyreğinde Merkez Bankası rezervlerinin 2,8 milyar dolar azalmasına neden olmuştur. Ancak Merkez Bankası döviz kurunun değil finansal piyasaların istikrarını korumayı amaçladığından krizin etkisi Ağustos 1998'deki Rusya krizi kadar şiddetli olmamıştır" (Binay ve Salman, 1998).

Rusya Krizi: Rusya krizi Türkiye ekonomisi üzerinde ciddi etkilere yol açmıştır. Krizden sonra, Türkiye'den sermaye çıkışı 11 milyar ABD dolarına yaklaşmıştır. Gelişmelere paralel olarak, Merkez Bankası rezervleri 26,7 milyar ABD dolarından 21,5 milyar ABD dolarına düşmüştür. Döviz alımlarının bir bölümü bankaların açık pozisyonlarını kapama isteklerinden kaynaklanmış olsa da önemli bir kısmı sermaye çıkışına bağlı olmuştur. Bu gelişmeler nedeniyle Ağustos 1998'de sermaye kaçıışı likidite sıkışıklığına ve faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Finansal piyasalar 1998'in üçüncü çeyreğinde ciddi kayıplara uğramıştır: dış borç spredleri 450 baz puandan 700 baz puanı üzerine çıkmış ve faiz oranları yüzde 70'ten yüzde 100'e fırlamıştır. Buna karşılık benimsenen politika, döviz kurunu korumak için faiz oranlarının yüksek oranda artmasına izin verilmesi olmuştur. Kriz, yüksek reel faiz oranları, Hazine'nin borçlanma programı, borç finansmanı maliyeti ve borcun vadesi yoluyla mali açığı etkilemiştir.

Ağustos-Ekim 1998 döneminde yabancıların Türkiye'den hisse senedi ve tahvil alımı olmamıştır. Rusya'nın borçlarını ödeyememesiyle sarsılan güven piyasalar için en önemli

krizi yaratmış ve İMKB'den önemli miktarda sermaye kaçıışı meydana gelmiştir. İMKB bileşik endeksi Temmuz-Ekim döneminde yüzde 57'den fazla düşüş göstermiştir.

Türkiye'nin ticaret hadlerinde çok olumsuz bir gelişme meydana gelmemekle beraber yaklaşmakta olan küresel durgunluk nedeniyle toplam ticaret hacmi düşmeye başlamıştır. Ticaret hacmindeki düşüşün sebebi özellikle yurtiçi talebin azalması ve yurtiçi sanayinin üretim konusunda gösterdiği karamsar yaklaşımdır. Buna ek olarak, Türkiye'nin en fazla ticaret yaptığı ülkelerden biri olan Rusya'daki kriz bavul ticaretini azaltmış ve bu şekilde Türkiye'nin ihracatını olumsuz yönde etkilemiştir. İhracat hacminde düşüş kaydedilmezken toplam ihracatta nominal bazda bir düşüş söz konusu olmuştur. 1998'de ihracatta görülen yavaşlamaya rağmen ithalattaki düşüş ihracattakinden fazla olduğu için dış ticaret açığı azalmıştır. İthalattaki düşüşün asıl nedeni içerde yaşanan durgunluk olmuştur. Petrol ve hammadde fiyatlarındaki düşüş de ticaret açığındaki daralma üzerinde etkili olan diğer faktörlerdir. 1997'de 22,3 milyar ABD doları olan dış ticaret açığı, 1998'de 19,7 milyar dolara gerilemiştir.

Belirsiz dış talep koşulları ve kredi sıkıntısı nedeniyle artan reel faiz oranları üretimde, özellikle de sanayi sektörü üretiminde düşüşe neden olmuştur. Mayıs-Ekim 1998 döneminde, sanayi üretimi artış hızı düşmüştür. Gerileme özellikle imalat sanayinde görülmüştür. Rusya tekstil, giyim ve deri mamuller alanında Türkiye'nin en büyük ticaret ortaklarından biri olduğundan Rusya'dan gelen talebin azalması Türk tekstil ürünlerine olan talep üzerinde doğrudan etkili olmuştur.

4.2. Mali Denge

1980'lerin başında yapılan vergi reformu, KİT fiyatlarındaki ayarlamalar, tarım desteklerinin daha akılcı bir şekilde yeniden düzenlenmesi ve kamu harcamalarının düzene sokulması, kamu borçlarının bir miktar azalmasına yol açmıştır. Katma Değer Vergisi'nin (KDV) yürürlüğe konması da dahil olmak üzere bir çok düzenleme getiren vergi reformunun bir sonucu olarak daha etkin bir şekilde vergi toplanmaya başlanmış ve böylece özellikle 1985'ten sonra vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı artmıştır. Ne var ki 1980'ler boyunca da kamu harcamaları gelirlerden fazla olmaya devam ettiği için kamu borçları ve bunların finansmanı konusu önemini korumuştur. 1980'lerde net dış borçlanmanın ve Merkez Bankası'nca finanse edilen kamu sektörü açığının payı azalırken iç borçlanma artış göstermiştir. Ne var ki ihracat sübvansiyonları yükü ve Türk lirasının değer kaybetmesinin yerel para birimi cinsinden dış borç üzerindeki etkisi kamu harcamalarına ekstra yük getirmiştir.

Sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi ve finansal liberalleşme sonrasında düşük yurtiçi tasarruf ve ekonominin arz yönündeki yapısal problemler Türkiye ekonomisinin temel özellikleri olmayı sürdürmüştür. 1989'da, ücret kısıtlama politikaları terk edilerek daha popülist politikalar benimsenmiştir. Örneğin, imalat sanayindeki reel ücretler 1988-1991 arasında yüzde 90 artış göstermiştir (Boratav ve diğerleri, 2000).

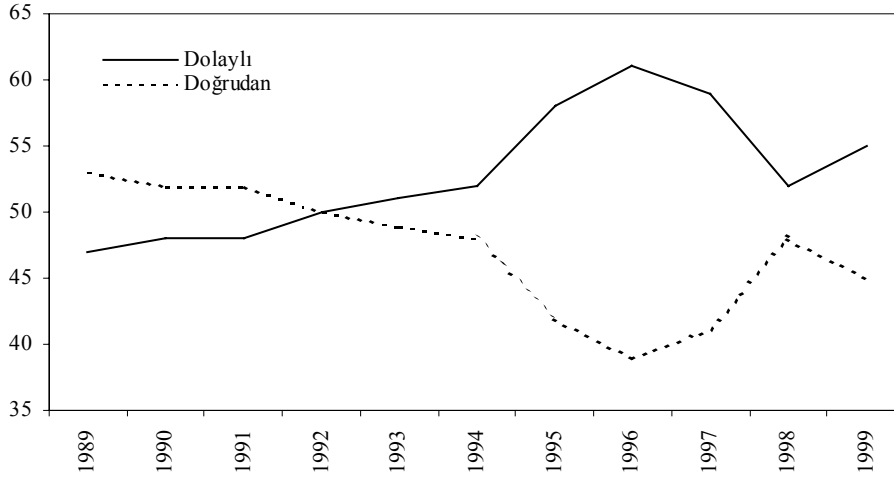
Özellikle de 1989 sonrası hükümetlerin uyguladığı gevşek gelir politikaları, vergi sisteminde süregelen sorunlar, hükümetlerin KİT ürünlerinin fiyatlaması yoluyla enflasyonu kontrol etme çabalarına bağlı olarak bozulan KİT mali yapıları, sosyal güvenlik kurumlarına ve tarım sektörüne sübvansiyon yoluyla yapılan transferler sonucunda büyük kamu kesimi borçları ortaya çıkmıştır. 1990'larda hükümetin doğrudan vergileri toplama kabiliyetinde önemli bir gelişme olmazken dolaylı vergiler en önemli gelir kalemini oluşturdu (Tablo 3). Grafik 5'te de görüldüğü gibi 1990'larda hükümetin vergi tabanını genişletememesi ve daha etkin bir vergi yönetimi getirememesi, çoğunlukla tüketimden alınan dolaylı vergilerin payının artmasına neden olmuştur.

1980'lerde yüzde 4,6 olan personel harcamalarının GSMH içindeki payı, 1990'larda uygulanan gevşek gelir politikaları nedeniyle neredeyse ikiye katlanarak yüzde 7,8'ye çıkmıştır (Tablo 4). Aynı dönemlerde, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerle çoğunluğunu tarım sübvansiyonların oluşturduğu diğer transferlerin toplamının GSMH'ye olan oranı yüzde 2,2'den yüzde 3,6'ya çıkmıştır. 1980'ler boyunca kamu iktisadi teşebbüslerinin açıkları toplam kamu açıklarının en önemli kaynağı olmuştur. Ancak 1994'ten sonra sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin ve faiz ödemelerinin finansmanı daha önemli hale geldiği için KİT açıklarının payı azalmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin kamu kesimi borçlanma gereksinimine oranı (bütçe transferleri öncesinde) 1990'da yüzde 0,4 iken bu oran 1993'te yüzde 10'a, 1997'de yüzde 33'e çıkmıştır.

1990'larda pek çok ülke gibi Türkiye de bütçeden kolay ve çabuk şekilde yararlandırılamayan bazı sektörleri desteklemek için bütçe-dışı fonlar kurmuştur. Bütçe-dışı fonlar kamu bankaları aracılığıyla tarım sektörünü sübvansiyon etmek amacıyla oluşturulmuş ve o dönemde esneklik sağlama açısından oldukça yararlı olmuştur. Ne var ki daha sonraları bu

fonlardan yapılan harcamalar şeffaf olmayan bir şekilde artmaya başlamış ve kamu bankalarının mali yapılarını bozarak "kamu bankalarının görev zararları"nın oluşmasına neden olmuştur. Kamu bankalarının sektördeki ağırlığı nedeniyle bu maliye politikaları tüm bankacılık sisteminin kırılmasını artırmıştır. Bütçe dışı fonlardan, döner sermayeden ve yerel yönetimlerden yapılan denetlenmeyen harcamalar mali disiplinin ve bütçe bütünlüğünün bozulmasına neden olurken, aynı zamanda vergi tahsilatının yetersizliğinin de etkisiyle büyük finansman problemlerine açmışlardır. Buna karşın, 1994'ten bu yana önemli sayıda bütçe-dışı fon konsolide bütçeye aktarılmış ve daha sıkı bir denetime tâbi hale gelmiştir.

Grafik 5: Vergilerin dağılımı (yüzde)



Kaynak: Hazine.

1990'larda giderek artan kamu açıklarının finansmanı ağırlıklı olarak yurtiçi mali piyasalara borçlanma yoluyla yapılmaya başlanmış ve mali disiplini sağlama çabalarına bağlı olarak Merkez Bankası'ndan kısa vadeli borçlanma oranı azalmıştır. 1981-1986 yılları arasında ortalama yüzde 4,2 düzeyindeki kamu kesimi borçlanma gereğinin yüzde 0,57'si kısa vadeli Merkez Bankası kaynaklarından karşılanırken 1990'da Merkez Bankası'nın payı 0,08'e düşmüştür (Karluk, 1999). Sonuç olarak iç ve dış borçlanmaya olan bağımlılık daha az belirgin olmaya başlamıştır. Bu da 1990'larda iç borç ve serbest sermaye hareketlerini ilişkilendiren bir ikileme neden olmuştur. Artan iç borçlanma gereksinimi nedeniyle faiz oranları

yükselmiş ve bu da faiz ödemelerinin ve kamu sektörü açıklarının artmasına neden olmuştur. İç borç faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı 1980'lerde yüzde 1,1 iken bu oran 1990'larda önemli bir artış göstererek yüzde 6,3'e ulaşmıştır (Tablo 4). Buna ek olarak iç borçlar çoğunlukla kısa vadeli olmuştur. Bütçe açığının GSMH içindeki payı, 1970'lerde yüzde 1,6 iken 1990'larda yüzde 6,2'ye çıkmıştır (Tablo 1). Aynı dönemde Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'nin (KKGB) GSMH'ye oranı yüzde 6'dan yüzde 9,4'e çıkmıştır. Bütçe içinde hesaplanmayan kamu bankalarının görev zararlarının GSMH'ye oranı 1993'te yüzde 0,7 iken bu oran 1999'da yüzde 16,7'ye çıkmıştır ki bu, 1999 yılında Hazinesin iç borç stokunun GSMH'ye oranının yarısından fazlasına denk gelmektedir (yüzde 29,3).

Bunlara paralel olarak, yüksek faiz oranları kısa vadeli sermayeyi çekerek paranın reel anlamda değer kazanmasına neden olmuştur. Diğer taraftan Merkez Bankası da uyguladığı para ve döviz kuru politikalarıyla kısa vadeli sermaye girişinin sağlanmasında destekleyici bir rol oynamıştır. Artan iç borç stokunun ve bu dönemde uygulanan para politikalarının neden olduğu yüksek faiz oranları reel sektör için de yüksek kredi maliyetleri ve bu nedenle de yatırımlarda oynaklık anlamına geliyordu. Ne yazık ki, hükümetin sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinden önce ve sonra mali disiplini sağlama konusunda başarısız olması, sürdürülemez bir ekonomik yapının ortaya çıkmasına ve bunun sonucu olarak da finansal entegrasyonun nimetlerinden yararlanılmasının engellenmesine neden olmuştur. Yukarıda da belirtildiği gibi, tam liberalleşme sürecinden sonraki Türkiye deneyimi çok bildik bir aktarma mekanizmasıyla özetlenebilir: sığ finansal sektörün yükünü artıran yüksek kamu açıkları reel faiz oranlarını yükseltmekte ve bu da kısa vadeli sermaye akımlarına olan bağımlılığı artırmaktadır. Sonunda git gide daha az kaynak üretim ve yatırıma ayrılabilir hale gelmektedir.

Kutu 3: Nisan 1994 Finansal Krizi

1989'da sermaye hareketlerinin tamamen liberalleştirilmesinden sonra, 1991 Körfez Krizi, 1994 finansal krizi ve 1998 Rusya krizi dönemleri dışındaki dönemlerde Türkiye'nin sermaye hesapları, merkez bankası rezervleri hariç olmak üzere, 1990'lar boyunca fazla vermiştir. Yabancı sermayenin varlığı hükümetlerin finansal kısıtlarını gidererek sürdürülebilir bir makroekonomik ortam için gerekli olan mali disiplinin sağlanmasının gecikmesine neden olmuştur.

KKBG'nin 1991-1992'de artış göstermesinden sonra 1993 yılı sonunda hükümet, hazine bonolarının faiz oranlarını düşürmek ve bütçedeki faiz harcamalarını azaltmak amacıyla iç borçlanma stratejisini değiştirmiştir. Bu politika değişikliği, piyasaların belirsizlik algılamalarını artırarak hazine bonolarına olan talebin azalmasına ve bu nedenle de borçların para yaratma yoluyla ödenmesine neden olmuştur. 1994'ün ilk çeyreğinde de devam eden bu strateji sonrasında bütçe açığını finanse etmek için Hazine'nin elinde kalan tek yurtiçi kaynak Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avans olmuştur. Bu kaynağın kullanılması nedeniyle piyasada oluşan fazla likidite dövizde spekülasyon bir atağa neden olmuştur. Ersel ve Sak (1995)'ta da belirtildiği gibi, Merkez Bankası, bir yandan faiz oranlarının olması gerekenden düşük düzeyini korumaya çalışırken diğer yandan da döviz satarak döviz kurunu kontrol altında tutmaya çalışmaktaydı. Sonuçta, Merkez Bankası'nın uluslararası rezervleri de tarihinin en düşük seviyelerine gerilemiştir. Yetkililer Merkez Bankası döviz kurundaki artışın bu süreci durduracağını umdularsa da kurlar o zamana kadar benzeri görülmemiş bir şekilde artmaya devam ettikçe, piyasalardaki karışıklık da sürmüştür (Ersel ve Sak, 1995). Bu arada Hükümetin döviz tevdiat hesaplarını belirli bir kurdan bozarak Türk lirası mevduat hesabına çevirmesini öngören bir düzenlemenin çıkacağına dair söylentiler, bankacılık sisteminden döviz bazında önemli miktarda para çekilmesine neden olmuştur. Bu, tüm bankacılık sisteminden Türk lirası mevduatları da içeren bir kaynak çekilişine neden olarak, sistemde ciddi bir likidite krizine yol açmıştır.

Bankacılık krizi, 5 Nisan kararlarının alınmasına neden olmuştur. Döviz kurundaki yükselme ve kamu mal ve hizmetlerinin fiyatlarındaki artış reel sektör firmalarının işletme sermayelerinin reel bazda ciddi oranda azalmasına neden olmuştur. Buna ek olarak reel ücretlerin düşmesi yurtiçi talebi de azaltmıştır. Her iki faktör de 1994 yılının son üç çeyreğinde sanayi üretiminde düşüşe neden olmuştur. 1994 ilkbaharında hükümet kredibilitesini tekrar kazanmak için IMF ile bir stand-by anlaşması imzalamıştır. Bundan başka iki tedbir daha alınmıştır. İlk olarak bankacılık sistemindeki tüm mevduatlar "tam güvence" kapsamına alınmıştır. İkinci olarak hükümet, kamu sektörünün Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans kullanmasına kademeli olarak son verilmesini öngören bir kanun çıkarmıştır. İstikrar programının uygulamaya konulmasıyla beraber, KKBG'nin GSMH'ye oranı 1993'teki yüzde 11'lik seviyesinden 1994'te yüzde 8'e düşmüştür.

1995 yılının başında IMF'yle yeni bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. Ne var ki bu anlaşma Eylül 1995'te erken TBMM seçimlerinin ilan edilmesiyle sona erdirilmiştir. Erken seçim ilanından sonraki dönem Türkiye'de istikrarsızlığın hakim olduğu bir dönem olmuştur. Buna karşın, Ekim 1995'te Merkez Bankası Kanunu'nunda değişiklik yapılarak Hazine'ye kısa vadeli avans verilmesine sınırlama getirilmesi, 1994'ün ilk çeyreğinde yaşanan benzer bir likidite krizinin önlenmesinde önemli bir etken olmuştur.

1995 yılının son aylarında artan politik belirsizlikler ve faiz politikasındaki değişiklikler 1996'nın büyük bölümünde de devam etmiştir. Bu olumsuz koşullara rağmen, iki faktör bu dönemde yeni bir finansal bir krizin engellenmesinde etkili olmuştur. Bunlardan birincisi 1995'ten sonra cari işlemler açığının 1993 yılı düzeyinden aşağıda kalmasıdır. Bununla

bağlantılı olarak 1995 yılı sonunda uluslararası rezervlerin tarihinin en yüksek seviyelerine ulaşmasıdır. Merkez Bankası 1995 yılı başından itibaren döviz rezervi biriktirmekteydi. Hazine bonolarına uygulanan faiz oranlarının düşürülmesine yönelik geçici gayretleri saymazsak döviz rezervlerinin artması ve Hazine bonolarına uygulanan faiz oranlarının dönemin tamamına yakınında esnek kalması, Merkez Bankası'nın 1998 Rusya krizine kadar önemli bir rezerv kaybı yaşamadan dövize spekülasyon saldırıları önlemesini sağlamıştır.

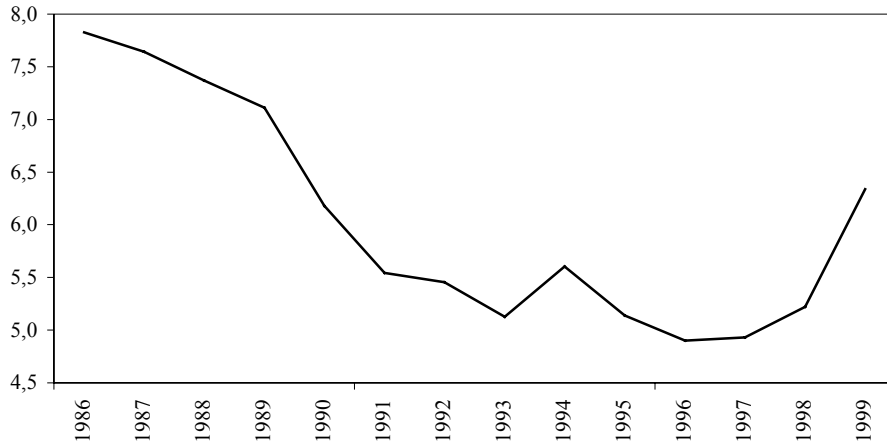
4.3. Para Politikası

Para politikasının uygulandığı ortam 1986'dan bu yana önemli değişiklikler göstermiştir. 1986'dan önce Merkez Bankası'nın para politikası hem özel sektörün hem de kamu sektörünün harcama ve portföy yapılarını kontrol altında tutmaya yönelik olarak yapılan doğrudan müdahalelerle şekillenmekteydi. Daha da önemlisi, kamu kesimi borçlanma gereği büyük ölçüde Merkez Bankası kaynaklarından karşılanıyor ve bu da para politikasını maliye politikası karşısında ikincil duruma düşürüyordu. 1986'dan itibaren, Merkez Bankası para politikası ortamını büyük ölçüde değiştirmiştir. Yapılan en kritik değişiklik, doğrudan para politikası araçlarının yerine dolaylı para politikası araçlarının kullanımına başlanması idi. Yeni politika, faiz oranı politikasının etkinliğini artırmak ve geniş para arzı üzerinde dolaylı yoldan denetim sağlamak amacıyla bankacılık sistemindeki Türk lirası rezervleri kontrol altında tutmaya odaklanmıştır.

Merkez Bankası ilk kez 1986'da hazırladığı ve kamuoyuna açıklanmayan para programında geniş para arzı hedefini M2 olarak belirlemiştir. 1987 ve 1989 yıllarında da benzer programlar hazırlanmış ancak bunlar da kamuoyuna duyurulmamıştır. 1989'da hazırlanan programın amacı, Merkez Bankası'nın kendi bilançosu üzerindeki kontrolünü artırmasını sağlamaktır. Aynı yıl, Hazine'nin kısa vadeli avans kullanma uygulamasına kısıtlama getirilmiş ve Merkez Bankası'nın reeskont penceresinden bankalara verdiği krediler denetim altına alınmıştır. Buna ek olarak Merkez Bankası bilançosundaki büyüme yerel para birimi bileşenlerindeki genişlemeden çok net döviz varlıklarındaki artışa bağlı hale gelmeye başlamıştır. Merkez Bankası, 1990'da hazırlayarak kamuoyuna duyurduğu orta vadeli para programında hedefi yine kendi bilançosu düzeyinde belirlemiştir. Program, bilançoda hedeflenen yeniden yapılanmaya ulaşılması bakımından oldukça başarılı olmuştur.

1989 sonunda sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi, para politikasının uygulandığı ortam büyük ölçüde değiştirirken ekonomiyi güçlü ve çoğunlukla kısa vadeli sermaye akımlarına maruz bırakmıştır. Böylece, para cephesindeki asıl gelişme para politikasının kademeli ve düzenli bir şekilde etkinliğini yitirmesi ve Merkez Bankası'nın parasal göstergeler üzerindeki kontrolünü kaybetmesi olmuştur (Grafik 6).

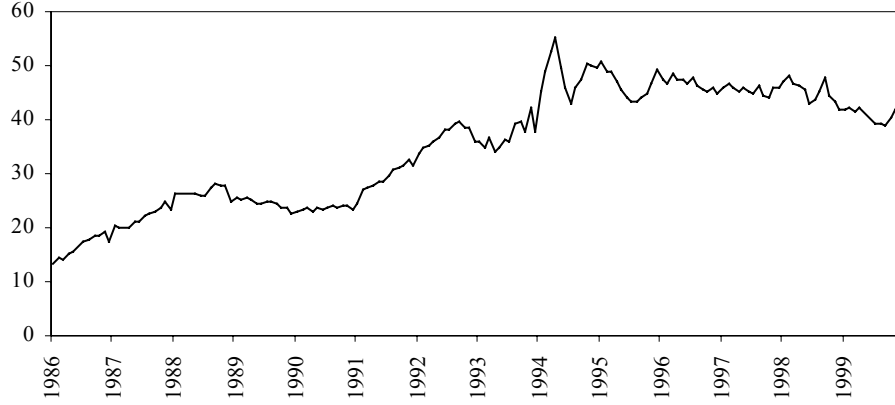
Grafik 6: Rezerv Para (GSMH'ye oran, yüzde)



Kaynak: TCMB.

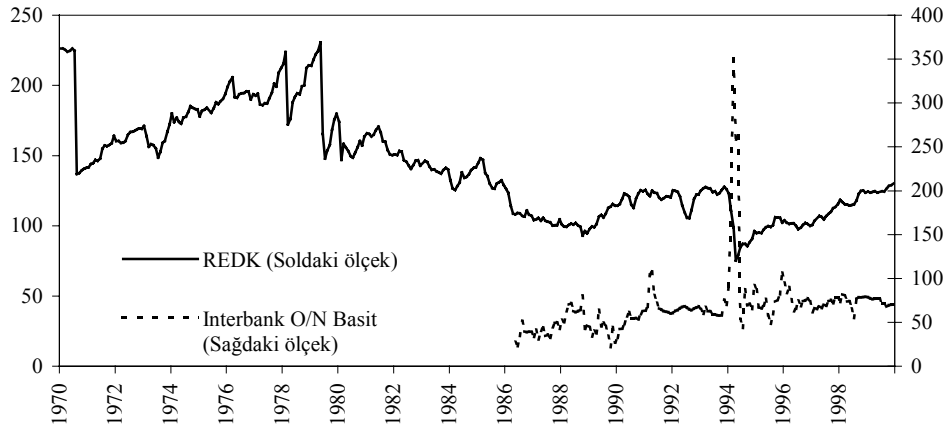
1990'larda Merkez Bankası'nın amacı temelde enflasyonu kontrol etmekten çok finansal piyasalarda istikrarı sağlamaktı. Bunun sebebi, 1989'da yüzde 24 seviyesinde olan döviz cinsinden banka mevduatlarının toplam mevduatlardaki payının 1999'da yüzde 46'ya çıkmasıyla belirginleşen dolarizasyon (Grafik 7), 1990'larda kamu sektörü açıklarının artması ve özellikle 1995'ten sonra artan politik istikrarsızlıktır. 1989 ve 1994 para krizleri arasındaki dönemde Merkez Bankası'nın amacı döviz kurunun belli bir seviyenin üzerine çıkmasını engellemek iken, 1995 yılı sonlarından 1998 yılı başlarına kadar Merkez Bankası'nın temel amacı reel döviz kuru oranının istikrarını sağlamak olmuştur (Grafik 8).

Grafik 7: Döviz Tevdiat Hesapları (toplam mevduattaki pay, yüzde)



Kaynak: TCMB.

Grafik 8: Reel Efektif Döviz Kuru (1995=100) ve Merkez Bankası Bankalararası Gecelik Borçlanma Faizi



Kaynak: OECD, TCMB.

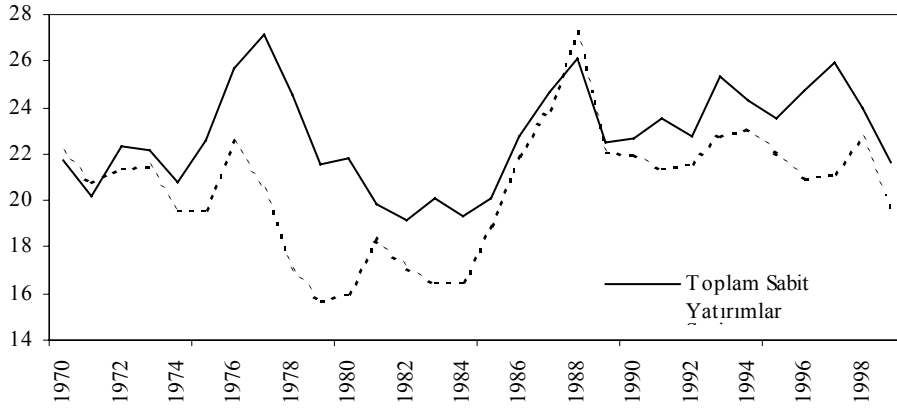
Not: REDK'daki artış, Türk lirasının değer kazandığını gösterir.

4.4. Finansal Sektör

Teorik olarak, finansal liberalizasyonun tasarrufu artırması beklenir. Türkiye ekonomisine bakıldığında ise finansal liberalizasyon sonrasında tasarruflarda önemli bir yükselişin gerçekleşmediği görülmektedir (Grafik 9). Dönemler itibariyle bakıldığında, toplam tasarruflarda 1986'ya kadar önemli bir artış olmamış, 1986-1989 döneminde belirgin bir artış

gerçekleşmiştir. Ne var ki 1986-1989 dönemi incelendiğinde tasarrufların 1970-1979 dönemine göre az miktarda artmış olduğu görülmektedir. 1989'da toplam tasarrufların GSYİH'ye oranında belirgin bir düşüş olmuş, 1990'larda ise dalgalanmış ve çok az artmıştır. Bu dönemlerde kişi başına düşen GSMH'de önemli artış olurken bu artışa paralel bir tasarruf artışı olmaması dikkat çekicidir.

Grafik 9: Tasarruflar ve Toplam Sabit Yatırımlar (GSMH'ye oran,yüzde)



Kaynak: DPT, DİE.

Liberalleştirme çalışmalarının beklenen diğer bir sonucu da tasarrufların finansal sistemde toplanmasıydı. Türkiye deneyimine bakıldığında finansal liberalleşmeden sonra ekonomik birimlerin finansal varlıklarında dikkate değer bir artış olduğu görülmektedir (Tablo 5). 1985'e kadar artış gösteren vadeli mevduatların ve M2'nin GSMH'ye oranı 1985'ten sonra düşmeye başlamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi 1984'ten itibaren Türkiye'de ve Türkiye dışında ikamet edenlerin döviz tevdiat hesabı açtırmalarına izin verilmeye başlanmış ve bu da vadeli hesaplardan döviz tevdiat hesaplarına geçişler olmasına yol açmıştır. Sermaye hareketlerinin 1989'da liberalleştirilmesinden sonra döviz tevdiat hesaplarını da kapsayan M2Y artış trendi göstermiştir. Finansal varlıklardaki artış, liberalleştirme çabalarının bir sonucu olarak 1980'lerde finansal bir derinleşme olduğuna işaret etmektedir. Finansal sistemin en önemli özellikleri finansal kaynaklar içinde banka mevduatlarının ağırlıklı

olması ve finansal sistemde derinleşmeyle kamu sektörünün borçlanma gereksinimindeki artışın eşanlı olarak gerçekleşmesiydi.

Son olarak finansal liberalleşme çabaları çerçevesinde özel sektöre getirilen piyasa disiplininin kaynakların daha etkin bir şekilde dağıtılmasını sağlaması ve böylece ekonomik büyümeyi hızlandırması beklenir. Ne var ki, başarıyla uygulanan finansal reformlara karşın, Türk bankacılık sisteminin kredi-finansman davranışı bu yönde bir değişim kaydetmemiştir.

İstatistiki verilerin de gösterdiği gibi, ticari bankaların bilanço büyüklüklerinin GSMH'ye oranı 1970'lerdeki yüzde 42'lik seviyesinden 1990'larda yüzde 59'a çıkmasına rağmen bankacılık sektörü kredilerinin GSMH'ye oranı yüzde 23 seviyesinde kalmıştır (Tablo 6). Bunun yanında, toplam kredilerin toplam mevduatlara oranı ve toplam kredilerin toplam finansal varlıklara oranı da anılan dönemde düşüş göstermiştir. İç borçlanma ihtiyacının artması nedeniyle kamu sektörünün özel sektörü dışlama etkisi yarattığı yolundaki görüşlere rağmen bunun tam tersini ispatlayan bazı çalışmalar da mevcut olduğundan bu etkinin yönü kesin olarak belirlenememiştir. Kredi piyasasındaki bu olumsuz gelişmelerin ardındaki nedenlerle ilgili olarak Özatay ve Sak (2001) banka bilançolarındaki üç büyük risk faktörü olan kredi riski, faiz oranı riski ve döviz riskinin reform sonrası dönemde ve özellikle de 1989'daki sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi çabalarından sonra arttığını ve bu risklerin bir bütün olarak bankacılık sektörünün hareket kabiliyetini azalttığını söylemektedirler. Buna ek olarak, 1990-1999 döneminde büyüme oranlarındaki oynaklığın artması, banka kredisi kullananların borçlarını ödeyemez duruma gelmeleri olasılığını artıran bir faktör olmuş, bankacılık sektörünün muhtemel borçluların kredibilitesini değerlendirmelerini zorlaştırmış, bu da bankaların şirketlere borç verme konusunda isteksiz davranmalarına neden olmuştur. Yüksek risk içeren bu ortamda bankacılık sektörü -bilançolarındaki DİBS'lerin oranının yükselmesinden anlaşılacağı üzere- likit kalmayı tercih etmiştir. Aynı şekilde, enflasyonun ve büyüme oranlarındaki oynaklığın artmasının da özel sektörün borçlanma talebini azaltan faktörler olduğu düşünülmektedir. Talep yönünden bakarsak, 1990'larda özel şirketlerin finansmanın üçte birinin şirketlerarası ticari kredilerden oluştuğu ve banka kredilerinin finansman konusunda ikinci

sırada kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte, sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesiyle birlikte özellikle büyük ölçekli şirketler yurtdışından doğrudan borçlanma şansına sahip hale gelmiştir. Türkiye ekonomisinde, kısa vadeye giderek daha fazla ağırlık verildiği gerçeği, hem ticari banka kredilerinin hem de mevduatlarının vade yapılarına bakılarak kolayca anlaşılabilir. Son on yılda, mevduat hesaplarının ortalama vadeleri 3-4 ayı nadiren geçerken özel sektöre verilen kredilerin dörtte üçü kısa vadeli olmuştur.

Sektörde kamu bankalarının ağırlığına bakıldığında, kamu bankalarının toplam varlıklarının tüm sektördeki payı 1970'lerde ve 1980'lerde yüzde 44 iken bu payın son on yılda yüzde 39'a düştüğü görülmektedir. 1970'lerde yüzde 40 olan kamu bankalarının kredi piyasasındaki payı ise reform döneminin ilk on yılında yüzde 45'e yükselmiş, 1990'larda yüzde 37'ye düşmüştür. Yine de kamu bankalarının mevduat piyasasındaki payı tüm dönem boyunca artış eğilimini sürdürmüş, 1970'lerde yüzde 37 düzeyinden 1990'larda yüzde 44'lere ulaşmıştır.

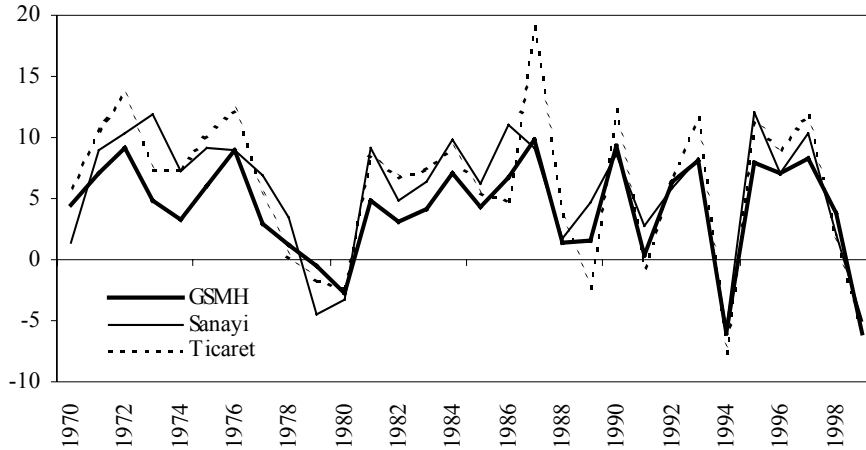
Bankacılık sektörüyle ilgili yasal mevzuattaki birçok değişiklik ve düzenlemelere rağmen Türkiye sermaye hareketlerinin tamamen liberalleştirilmesinden sonra sektörde istikrar ve sağlamlığı temin etmeye yönelik olarak finansal sektörü etkin bir şekilde denetlemek ve düzenlemek için gerekli önlemleri alamamıştır. Bağımsız bir bankacılık düzenleme ve denetleme otoritesinin kurulması 2000 yılına kadar ertelenmiş, bu zamana kadar sistemin bütünlüğü açısından gerekli önlemlerin alınması mümkün olmamıştır. Yetersiz finansal denetim de bunlara eklenince bankalar döviz pozisyonlarında açık vermek pahasına da olsa daha kârlı ve daha az riskli buldukları yurtdışından borçlanmayı ve bu kaynakları yüksek getirisi olan devlet tahvillerine yatırmayı tercih etmişlerdir. Buna ek olarak tasarruf mevduatlarına devlet güvencesi verilmesi bankacılık sektöründe rekabetin gelişmesine engel olmuş ve bankaları daha riskli seçimler yapmaya itmiştir. Türkiye'deki bankacılık sektöründe kredilendirme davranışı daha çok aynı grup içerisinde yer alan şirketlere kredi kullandırmak şeklindeydi. Denetim eksikliği nedeniyle büyük holdingler ya yeni bankalar kurmak ya da satın almak yoluyla şirketleri için ucuz kredi imkânına kavuşuyorlardı. Bankacılık sektöründe 1990'ların sonlarına kadar tolerans gösterilen adil

rekabet şartlarının eksikliği, kötü yönetim ve ahlaki problemler bankacılığın yapılandırılmasının önündeki en önemli engelleri teşkil etmiş ve sektörün rehabilitasyonu sırasında daha az üretim ve daha yüksek kamu açığına neden olduğu için Türkiye ekonomisine çok büyük yük teşkil etmiştir.

4.5. Büyüme

Daha önceki bölümlerde değinilen önlemlerin sonucu olarak 1979-1980 döneminde daralan ekonomi 1981'den itibaren büyüme trendine girmiştir. Ne var ki, 1980'ler ve 1990'lardaki büyüme hızları 1970'lerdekinden daha düşük ve daha oynak olmuştur. 1970'lerde yüzde 4,8 olan GSMH büyüme oranı son yirmi yılda yüzde 4 seviyesine düşmüştür (Grafik 10). 1980'lerin başından bu yana, tarımın GSYİH'ye oranı düşüş eğilimini devam ettirmiş, başta imalat olmak üzere sanayi üretimi yükselme trendi yakalamıştır.

Grafik 10: Büyüme Oranları (yıllık yüzde değişim)

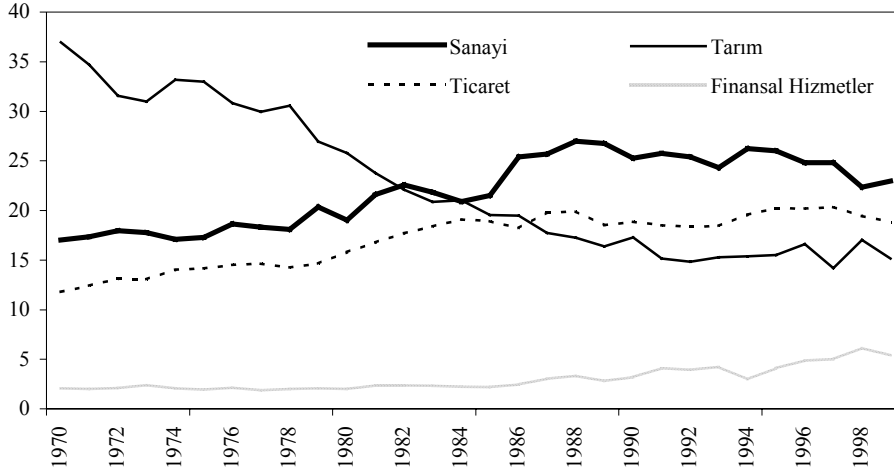


Kaynak: DPT, DİE.

Toplam yatırımlar 1970'lerde yüksek oranda artış gösterirken, 1980'lerde daha durağan hale gelmiştir (Grafik 12). 1988 yılında en yüksek düzeyine çıktıktan sonra toplam özel ve kamu sektörü yatırımlarının GSMH içindeki payı 1988-1993 yılları arasında düşüş göstermiştir. 1994 finansal krizinden sonra 5 Nisan 1994 istikrar programı çerçevesinde alınan tasarruf önlemleri doğrultusunda kamu yatırımları azaltılmıştır. Aynı

dönemde özel sektör yatırımlarında hafif bir artış görüldüyse de bu artış kamu yatırımlarındaki düşüşü telafi edecek seviyelere ulaşmamıştır.

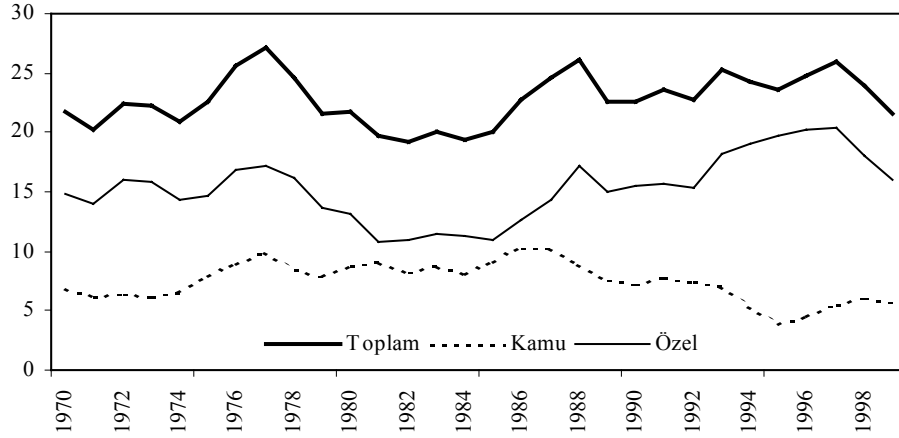
Grafik 11: Sektörlerin GSMH'deki payları (yüzde)



Kaynak: DİE, DPT.

1996'da kamu yatırımları toparlanmaya başlamıştır. Ancak, artış sınırlı olmuştur. 1990-1999 dönemi 1980'lerle karşılaştırıldığında bu dönemde toplam yatırımlarda az da olsa bir artış olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, yukarıda belirtilen nedenlere bağlı olarak bu dönemde toplam yatırımlardaki oynaklık da artış göstermiştir. Bu dönemde özel sektör yatırımlardaki artışın sınırlı seviyede kalmasının nedenlerinden birinin artan kamu açıklarına bağlı olarak finansal varlıkların yüksek reel getiri sağlaması olduğu düşünülmektedir. 24 Ocak kararlarıyla başlayan liberalleşme süreci üretimde imalat sektörünün payını artırmayı amaçlamıştır. Bu stratejiye uygun olarak, imalat sektörü yatırımlarında büyük bir artış beklenmiştir. Ne var ki, son yirmi yılda imalat sanayii yatırımlarındaki artış bu hedefe ulaşmak için gerekli ortamın sağlanmadığını göstermektedir.

Grafik 12: Toplam Sabit Yatırımlar (GSMH'ye oran, yüzde)



Kaynak: DİE, DPT.

Sanayi üretiminin GSYİH'ye olan oranını yükseltmek için gösterilen tüm çabalara rağmen bu oran hâlâ yüzde 27 civarındadır ve toplam işgücünün yalnızca yüzde 17'si bu sektörde istihdam edilmektedir. GSYİH'ye oranı yaklaşık yüzde 15 olan tarım sektöründe ise toplam işgücünün yüzde 42'si istihdam edilmektedir. Gerçekten de, tarım sektöründe 1970'lerde 0,54 seviyesinde seyreden kişi başına düşen katma değer 1990'larda 0,34 düzeyine düşmüştür (Karluk, 1999). Bu durum, devletin tarım sektörüne sağladığı sübvansiyonlar nedeniyle tarımsal üretimde karşılaşılan süregelen verimsizliği ve "kaynak dağılımı bozuklukları" nı gözler önüne sermektedir. Makroekonomik istikrarsızlıklarla birlikte Türkiye'de sanayileşmenin önündeki en büyük engeller aşılamamış ve Türkiye "sanayileşmiş ülkeler" seviyesine yükselmek için gerekli adımları atmakta yetersiz kalmıştır.

Bunlara ek olarak, Türk imalat sanayinde 1980 sonrası uygulanan dışa dönük politikaların, piyasa yoğunlaşması, fiyat davranışları ve birikim kalıpları üzerindeki yapısal sonuçlarını inceleyen çeşitli çalışmalar bu alanlardaki yapısal değişimin çok az olduğunu ortaya koymaktadır (Metin-Özcan, Voyvoda, Yeldan 2000, Yalçın 2000). İthalat disiplini ve ihracat anlayışına rağmen yoğunlaşma çok yavaş olmuş ve yeni kurulacak firmaların önündeki teknolojik ve kurumsal engeller son yirmi yıldır

devam etmiştir. Kâr marjlarına bakıldığında dış ticarete açıklığın çok az etkisinin olduğu görülmektedir ve deneyimlerin incelenmesi de göstermektedir ki imalat sektörü ticaret politikası şokları ve reel ücret şoklarına kâr marjlarını yükselterek karşılık vermiştir. Kâr marjlarının, yoğunlaşma gücü ve reel ücretlerdeki artıştan aynı yönde ve önemli ölçüde etkilendiği gözlenmektedir.

4.6. Enflasyon

Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye'deki liberalleşme çabaları 1970'lerin sonundaki ödemeler dengesi krizini aşmak ve 1980 yılında yüzde 100'ün üzerine çıkan enflasyonu düşürmek amacıyla tasarlanan istikrar programıyla aynı döneme denk düşmüştür. İstikrar programı enflasyonun 1981'de yüzde 34'e düşürülmesinde başarılı olmuştur. On yıl boyunca TEFE ve TÜFE yaklaşık yüzde 50 oranında artarak bir önceki on yılın iki katı artış göstermiştir. TÜFE'deki yüzde değişim olarak alınan enflasyon oranı 1990'larda yüzde 65'in üzerinde daha yüksek bir platoya oturmuştur (Grafik 13). 1994'te Türk lirasının aşırı derecede değer kaybetmesinden dolayı enflasyon oranı yüzde 106'ya çıkmıştır. Kriz atlatıldıktan sonra enflasyon yüzde 89'a düştüyse de artık eskisinden daha yüksek bir platoda seyretmeye başlamıştır. Sonuç olarak, 1980'den bu yana enflasyonu düşürmeye yönelik reform çabaları başarılı olmamıştır. Reform süreci öncesinde yüzde 24 civarında olan TÜFE hemen hemen 3 kart artarak 1990'larda yüzde 77'ye kadar ulaşmıştır.

Kutu 4: Ticarete Liberalleşme ve Rekabet

Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından imalat sanayii yoğunlaşma oranları üzerine 1985-1992 yılları arasında yapılan bir çalışmaya göre 82 alt sektörden 17'si rekabetçi (tüm sektörlerin yüzde 21'i), 19'u yarı-rekabetçi (yüzde 23), 18'i yoğunlaşma oranı yüksek (yüzde 22) ve 28 sektör de oldukça tekelleşmiş (yüzde 34) sektörler olarak tanımlanıyordu. Çalışmaya göre imalat sanayinin yüzde 56'sının tekelleşmiş olduğu tahmin edilmektedir. Yoğunlaşma oranı yüksek olan sektörler tütün, petrol rafinerileri, elektronik ve tekerlek sanayidir. En düşük yoğunlaşma ve en güçlü rekabet işaretleri gösteren sektörler ise giyim imalatı, tekstil ve giyim ara sektörleridir. 1998'de yapılan ve aynı şekilde imalat sanayindeki yoğunlaşma oranlarını gösteren çalışma da benzer sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu çalışmaya göre, 124 alt sektörden 20 tanesi rekabetçi (toplam sektörlerin yüzde 16'sı), 35 tanesi yarı-rekabetçi (yüzde 28), 25'i yoğunlaşma oranı yüksek (yüzde 20) ve 44'ü de büyük ölçüde tekelleşmiş (yüzde 35) olarak tanımlanmıştır. Bir önceki çalışmada olduğu gibi bu çalışmada da en

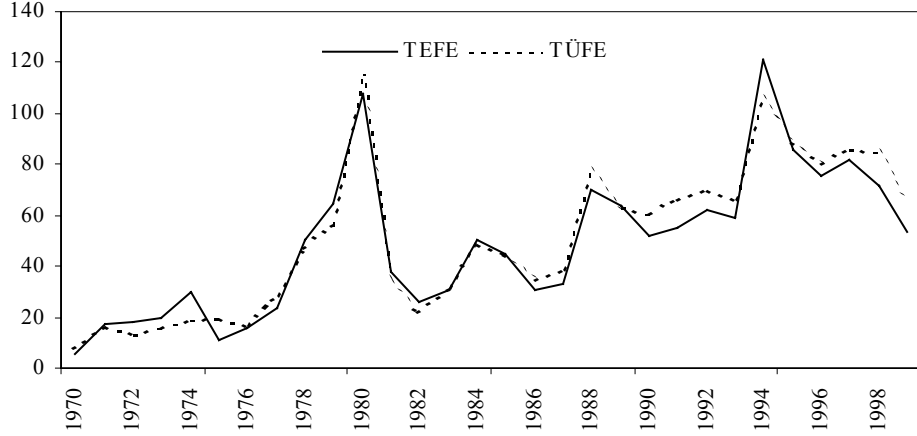
rekabetçi imalat sektörleri giyim ve tekstil sektörlerinin alt sektörleri olarak ortaya çıkmıştır. Yüksek yoğunlaşma oranına sahip sektörler genellikle yüksek teknoloji gerektiren elektronik, petrol rafinerisi, ve tekerlek sanayidir. 1998'de toplam imalat sanayii içinde tekelleşmiş sektörlerin payının yine yüzde 56 civarında gerçekleştiği görülmektedir.

Bu iki çalışma, önemli ölçüde sektörel gelişme sağlanmasına rağmen imalat sanayinin yapısının aşağı yukarı aynı kaldığını göstermektedir. Tarihsel bir bakış açısıyla bakıldığında, ticarete liberalleşmenin ve ihracata yönelik politikaların belli başlı ihracat sektörlerine, özellikle de giyim ve tekstil sektörlerine rekabetin artırılması yönünde olumlu etkisi olduğu savunulabilir.

Teorik olarak, doğal tekellerin olması, daha iyi pazarlama ve finansman olanakları sağlama ve teknik fikir alış-verişini ve yenilikleri teşvik etmesi durumlarında tekelleşme her zaman da olumsuz değildir. Ne var ki Türkiye deneyimine bakıldığında imalat sanayinde ne tekelleşmeye ne de rekabete doğru kayda değer bir yönelim olduğu görülmemektedir. DİE tarafından Türkiye'nin en çok sanayileşmiş iki ilinde (İstanbul ve Kocaeli) özel girişimciler üzerinde yapılan bir araştırma, sektörde pazar paylarının yükselmesi ya da rekabetin artması yönünde önemli bir değişiklik olmadığını göstermiştir. Çalışma aynı zamanda özel imalatçıların yüzde 80'inden fazlasının pazar paylarını korumak ya da rekabet güçlerini artırmak için üretim teknolojilerinde her hangi bir değişikliğe gitmek için çaba göstermemiş olduklarını ortaya koymuştur. Buna ek olarak, işletmelerin yüzde 91'i çalıştırdıkları insan sayısında her hangi bir değişiklik olmadığını ve yüzde 79'u da kalifiye eleman ihtiyaçlarında bir artış olmadığını belirtmişlerdir. Çalışmanın kapsamı genel çıkarımlar yapmak için sınırlı olsa da çalışma, ihracat sektörünü teşvik amacıyla daha etkin bir kaynak dağılımının sağlanması ve imalat sanayinde rekabetin artırılması konularında AB'yle entegrasyonun genel olarak beklendiği kadar etkili olmadığı üzerine güçlü bir görüş ortaya atmaktadır.

Yüksek bütçe açıklarına eşlik eden parasal büyüklüklerdeki hızlı büyüme, yukarıda da belirtildiği gibi yüksek enflasyonun ardında yatan temel nedenler olmuştur. Yüksek ve kalıcı enflasyonun maliyetlerinden ve gelir azaltıcı etkilerinden korunmak amacıyla 1990'larda maaş, ücret ve kira sözleşmelerinde geriye dönük endekslemelere çok sık başvurulması enflasyonist beklentilerin artmasına neden olmuştur. TEFE'nin önemli bir bileşeni olan kamu fiyatlarının düşük tutulması bazı dönemlerde enflasyonu düşürme çabalarında yararlı olmuştur. Ne var ki, kamu açıkları büyüdükçe bu uygulamanın orta ve uzun vadedeki olumsuz etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu politikanın tersine çevrilmesiyle kamu sektörü ürünlerinin fiyatlarındaki önemli artışlar özel sektör fiyatlarını da artırmıştır.

Grafik 13: Enflasyon oranı (yıllık yüzde değişim)



Kaynak: DİE.

Yüksek ve süregelen enflasyonun bir başka yan etkisi de belirsizliği artırmak ve yatırımcıların gözünü korkutmak suretiyle Türkiye'nin kalkınma performansını olumsuz etkilemek olmuştur. 2000 yılı başlarında IMF tarafından yapılan bir çalışma, Türkiye'de enflasyonun tek haneli rakamlar düzeyinde seyretmesi halinde kişi başına düşen gelirin yıllık büyüme hızınının 1990'daki yüzde 1,7'lik düzeyinden yüzde 1-1,5 daha yüksek olacağını göstermiştir.

4.7. Gelir Dağılımı

Reformların başarılarından birisi kişi başına düşen GSMH miktarını artırmak olmuştur. Reform öncesi dönemde bu miktar 1.073 ABD doları iken 1990'larda 2.810 dolara çıkmıştır. Ancak, bazı araştırmalara göre gelir dağılımı kötüye giderek Türkiye'nin adil kalkınma çabalarına engel teşkil etmiştir. Gelir dağılımı büyüklüklerine ait en güncel veriler 1987 ve 1994 yıllarına ait olduğundan Türkiye'de yoksulluk üzerine yapılan ampirik çalışmalarının sayısı oldukça azdır. Buna rağmen Türkiye'deki yoksulluk ve gelir dağılımına ilişkin çalışmalar, genel olarak gelir dağılımının kötüye gittiğini ve 1977-1988 yılları ile 1994 sonrası dönemde yoksulluğun arttığına işaret etmektedir. Bu sürecin dört ana özelliği vardır:

- (i) Reel ücret/maaşlarda, emekli aylıklarında ve tarımsal ticaret hadlerinde olumsuz değişimler,
- (ii) şehirlerde çalışan işçi sınıfının yüksek ve düşük ücretli kesimleri arasındaki farkın daha da açılması
- (iii) işgücü piyasasının resmi ve resmi olmayan kesim olarak ikiye ayrılması nedeniyle oluşan çift karakterli yapı
- (iv) yüksek faiz oranlarının diğer gelir kategorileriyle yarattığı çelişkiler. Katma değerden yapılan faiz ödemelerinin oranı arttıkça net kârın, ücretlerin veya her ikisinin birden katma değer içindeki payı düşmektedir. Buna ek olarak, gittikçe artan kamu borç yükü nedeniyle refah-odaklı kamu harcamaları da kısıtlanmıştır.

4.8. İşgücü Piyasasındaki ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler

Bu bölümde, işgücü piyasasında son yirmi yıldır yaşanan gelişmeler 1980 öncesi döneme göre istihdam, ücretler ve verimlilik açısından karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır. Verilerinin ulaşılabilirliği ve güvenilirliği açısından özellikle imalat sanayii sektörü üzerinde durulacaktır. Bu bölümün son kısmında da sağlık ve eğitim sistemlerindeki gelişmelere kısaca değinilecektir.

1980 sonrasında istihdam artış oranlarının toplam işgücündeki artış oranından yüksek olmasından ötürü işsizlik oranları düşmüştür (Tablo 7). 1980 yılında işsizlik oranı yüzde 11,6 iken bu oran 1989'da yüzde 8,6'ya inmiş ve 1990'larda işgücü artışının hız kaybetmesi nedeniyle 2000'de yüzde 6,6'ya gerilemiştir. 1981-1989 yılları arasında yüzde 2,6 olan işgücü artış oranı 1990-2000 döneminde yüzde 1'e inmiştir. Bu gelişme, 1990'larda işsizlik oranının düşmesine önemli oranda katkıda bulunmuştur.

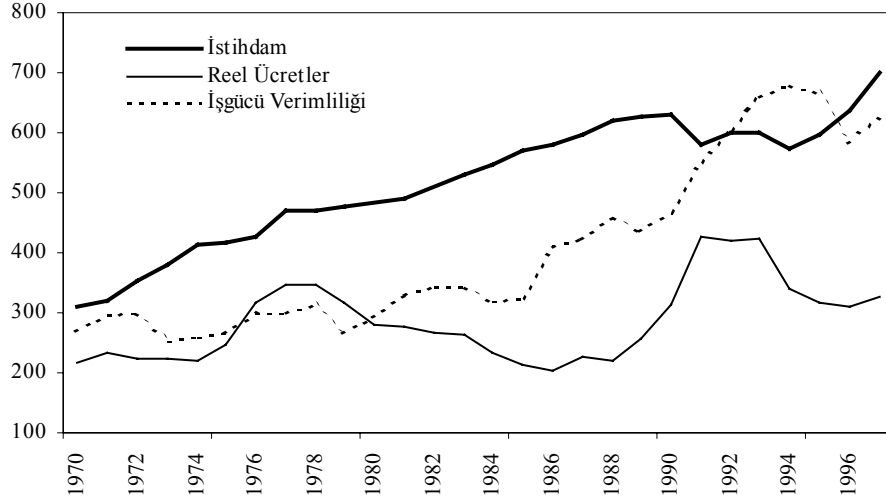
Sektörler bazında işsizliğe bakıldığında son yirmi yıldır toplam işgücü içinde tarım sektörünün hâlâ diğer sektörlerden önce geldiği görülmektedir. 1980'lerdeki reformlardan sonra tarım sektörünün toplam istihdam içindeki payı önemli ölçüde gerilemiş olsa da yine de yüksek seviyesini korumaktadır. Sanayi yeterli istihdam olanakları sağlayamazken, hizmetler sektöründe istihdam özellikle turizm, ticaret ve finans sektörlerindeki gelişmelere paralel olarak ciddi şekilde artmıştır.

Türk imalat sanayinde reel ücretler genellikle dalgalı bir seyir izlemiş ve bu dalgalanmaların boyutu son yirmi yılda artmıştır (Grafik 14). Dalgalanmaların boyutlarını gösterebilmek amacıyla 1980 öncesi ve 1980 sonrası reel maaşların artış oranlarının standart sapmaları hesaplanmıştır (Tablo 8). 1970'lerde reel ücret artışlarının standart sapması 10,5 iken, 1980'lerde 16,6'ya ve 1990-1997 döneminde 17,4'e yükselmiştir. Reel ücretlerin artış oranlarındaki oynaklık özellikle 1980'lerde önemli ölçüde yükselmiştir. Bu dönemde imalat sanayinde reel ücretler yıllık olarak ortalama yüzde 1,7 oranında düşmüştür.

Diğer taraftan, 1980 reformlarından önce işgücü verimliliğindeki artışın son yirmi yılla karşılaştırıldığında düşük olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, 1980'ler ve 1990'larda imalat sektöründe işgücü verimliliği artmıştır. 1980'den sonra istihdam artış oranı yavaşlarken, imalat sanayinde ağırlıklı olarak 1970'lerde yaratılmış olan atıl kapasite bu dönemde yüksek oranda kullanılmıştır. Bu da 1980'ler ve 1990'larda özellikle orta ve büyük ölçekli imalat firmalarının işgücü verimliliğini artırmıştır.

Reel ücretler ve işgücü verimliliği arasındaki ilişki incelendiğinde, 1980'den 1993'e kadar imalat sanayinde işgücü verimliliğinin istikrarlı bir şekilde artmış olduğu ve 1997'de ortalama işgücü verimliliğinin 1980'deki düzeyinin iki katına çıktığı görülmektedir. Ancak 1980'lerde reel ücretler sürekli olarak düşmüş ve 1990-1993 arasında yaşanan görece artışa karşın 1997 yılında reel ücretler 1980'deki seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle, son yirmi yıldır reel ücretler reel işgücü verimliliğine paralel gitmemektedir.

Grafik 14: İmalat Sanayinde İstihdam, Reel Ücretler ve İşgücü Verimliliği (1950=100)



Kaynak: DİE.

1990'larda işgücü piyasasındaki gelişmelerin en önemli özelliklerinden biri Türkiye ekonomisinde düşük verimliliğe sahip işgücü istihdamının yoğunluk kazanmasıdır. İmalat sanayinde düşük verimliliğe sahip işgücü istihdamı 1980'den sonra özellikle de sermaye hareketlerinin liberalleştirildiği 1990 yılını takip eden yıllarda artış göstermiştir.

Sosyal sektörlere bakıldığında 1980 sonrasında yatak başına düşen hasta sayısı ve doktor başına düşen doktor sayısı gibi sağlık göstergelerinde sağlık hizmetlerindeki iyileşmeye işaret eden bir artış olmuştur. Yaşam süresi 6 yıldan fazla artarken yoğun aşı kampanyaları ve son yirmi yıldır gelişen sağlık şartlarına bağlı olarak bebek ölümlerinde yüzde 40'lık bir düşüş olmuştur (Tablo 9).

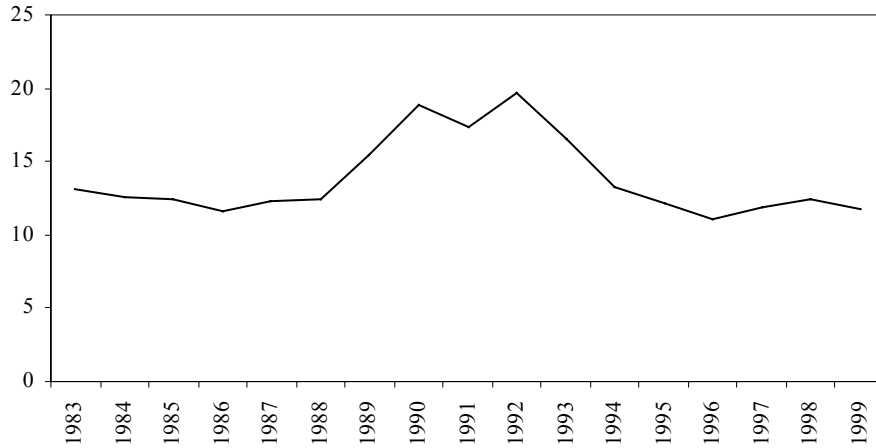
1981-1988 yılları arasındaki dönemde toplam sağlık harcamalarının GSMH içindeki payı 1980 yılına göre düşüş gösterse de dolar cinsinden satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başına düşen sağlık harcaması kademeli olarak artmıştır (Tablo 10). 1990-1998 döneminde de kişi başına düşen sağlık harcamaları önemli ölçüde artmıştır. Bu dönemde, kamu kesiminin toplam sağlık harcamaları içindeki payı 1980'lerin başında

olduğu gibi yine özel sektörün payından daha yüksek oranda gerçekleşmiştir.

Okullaşma oranında 1970'lerde önemli bir gelişme olmazken 1980'den sonra, özellikle de ilköğretimde ve liselerde okullaşma oranı düzenli bir şekilde ve büyük bir artış göstermiştir. 1970-1971 öğrenim yılı içinde ilköğretim seviyesinde yüzde 76,3 olan okullaşma oranı 1999-2000 öğrenim yılında yüzde 96,1'e çıkmıştır. Türk eğitim sistemi için en önemli gelişmelerden biri 1997 yılında gerçekleşmiştir: ilköğretimin yapısı değiştirilmiş ve zorunlu eğitim süresi 5 yıldan 8 yıla çıkarılmıştır. Bu gelişme, 1990'ların sonlarında ilköğretim seviyesinde okullaşma oranının artmasına neden olmuştur (Tablo 11).

Eğitim harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı 1980'ler boyunca artış göstermiştir. Ancak bu pay 1992'den sonra düşmeye başlamış ve 2000 yılında yüzde 10,1'e kadar inmiştir (Grafik 15). Bu düşüşün sebebi hem özel eğitim harcamalarının artması hem de 1990'larda kamu finansmanının kötüye gitmesidir. 1990'larda ilk ve ortaöğretimde olduğu gibi üniversite düzeyinde de özel okullarda önemli artış olmuştur.

Grafik 15: Konsolide Bütçe İçinde Eğitim Hizmetlerinin Payı
(harcamalara oran, yüzde)



Kaynak: DPT.

5. SON MAKROEKONOMİK GELİŞMELER VE REFORMLAR

5.1. 2000 ve 2001 Yıllarındaki Gelişmeler

Geçmişteki başarısız istikrar çabalarından sonra, enflasyonu düşürmek ve kamunun mali performansını artırmak amacıyla Türk yetkililer 1998'de Yakın İzleme Programı (Staff Monitored Program) diye anılan kapsamlı bir enflasyonu düşürme programı başlattılar. Ne var ki, politik belirsizlikler ve Ağustos ve Kasım 1999'da yaşanan iki deprem beklenen sonuçlara ulaşılmasını engelleyen unsurlar olmuştur. Bunlara ek olarak Asya ve Rusya krizleri de programın performansını ciddi biçimde düşürmüştür.

1999 yılı sonunda hükümet Uluslararası Para Fonu rehberliğinde uygulanacak yeni ve kapsamlı bir program ilan etmiştir. 1999 yılı programı 2002 yılı sonuna kadar enflasyonu tek haneli rakamlara düşürmeyi, reel faiz oranlarını indirmeyi ve böylece ülkenin uzun vadeli büyüme potansiyelini geliştirecek şekilde istikrarlı bir makroekonomik ortam yaratmayı hedefliyordu. Bu program, bir buçuk yıl boyunca döviz kuru sepetinin değerinin ilan edildiği döviz kuruna dayalı bir istikrar programıydı. Daha sonra döviz kurları aşamalı olarak genişleyen bir bant içinde dalgalanmaya bırakılacaktı. Program aynı zamanda bazı bütçe kalemleri ve parasal büyüklüklere de sınırlamalar getirmekte, kamu maliyesi hedeflerine ulaşılması amacıyla da tarım sektörü, sosyal güvenlik sistemi, kamu maliyesi yönetimi ve özelleştirmeye ilişkin önemli yapısal reformlar getiriyordu. Tüm bunlar uygun bir gelirler politikası ile birlikte yürütülmüştür.

Programın uygulanmaya başlamasıyla, döviz kurundaki belirsizliğin ortadan kalkması ve risk primindeki düşüşe paralel olarak faiz oranlarında da ani bir düşüş yaşanmıştır. Böylece enflasyonla mücadelede önemli bir aşama kaydedilmiş olmuştur. Bu da faiz giderlerinin azalmasını ve dolayısıyla bütçenin rahatlamasını sağlamıştır⁵. Ne var ki, enflasyondaki atalet Türk lirasının reel olarak değer kazanmasına neden olmuştur. Bu reel değerlendirme, yurtiçi talepteki artış, uluslararası petrol fiyatlarındaki yükselme ve Euro'nun değer kaybı ile birlikte cari işlemler dengesini

⁵ Her ne kadar gerçekleşen enflasyon oranları program hedeflerinin üzerinde kaldıysa da, oranlar son on dört yılın yıllık ortalamalarının altında gerçekleşmiştir.

olumsuz yönde etkilemiştir. Cari işlemler açığı, programın başlarında öngörülenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Cari işlemler açığının büyümesi ve yılın ikinci yarısında özelleştirme çabalarının ve yapısal reformların gecikmesi sermaye akımları üzerinde olumsuz bir etki yaratarak Ağustos 2000'de kısa vadeli faiz oranlarında artışa sebep olmuştur. Yeni kurulan BDDK ile denetleme çerçevesinin prensipte var olduğu söylenebilse bile BDDK yönetim kurulu ve personelinin atamalarının gecikmesi nedeniyle denetim ve yeniden yapılandırmaya ilişkin kritik önlemlerin alınması da gecikmiştir. Bütün bunlara ek olarak gittikçe kötüleşen cari işlemler dengesine rağmen hükümetin ek önlemler uygulamakta isteksiz davranması IMF'nin Ekim ayındaki 3. dilim kredinin serbest bırakılmasını ertelemesine neden olmuştur. Bu gelişme de uluslararası yatırımcıların beklentilerini olumsuz yönde etkilemiştir. Faiz oranlarındaki artış, portföylerinde çok sayıda devlet borçlanma senedi bulunduran ve bu kağıtları daha kısa vadeli kaynaklarla finanse eden bazı bankaların mali yapılarını kötü etkilemiştir. Bankaların bilançolarındaki bu kötüye gidiş finansal piyasalara olan güveni azaltarak Kasım ayında, programın sürdürülebilirliğine ilişkin endişeleri ortaya çıkarmıştır. Yabancı yatırımcılar Türkiye'deki portföylerini azaltmaya başlamışlardır⁶. Hızlı sermaye kaçıışı önemli ölçüde yabancı fonlara bağımlı olan bankalar için ciddi likidite sorunları yaratmıştır. Finans piyasalarındaki çalkantılar ve 5,2 milyar ABD dolarını geçtiği tahmin edilen yabancı sermaye kaçıışı Merkez Bankası döviz rezervlerinde azalmaya neden olmuştur. Rezervlerin azalmasıyla birlikte faiz oranlarında ani bir artış gözlemlenmiştir. Faiz oranlarındaki bu ani artış ellerinde önemli miktarda devlet tahvili bulunan ve bunları gecelik repo piyasasında finanse eden bankaları olumsuz yönde etkilemiştir. Vade uyumsuzluğu problemleri yaşayan bazı bankalara duyulan güvensizlik bankaların kısa vadeli likidite ihtiyaçlarının aniden artmasıyla birleşince Kasım'ın ikinci yarısında kısa vadeli faiz oranlarında ani bir artış olmuştur. Kısa vadeli faiz oranlarındaki bu ani artıştan sonra hem devlet tahvillerinin hem de hisse senetlerinin fiyatları düşmüştür.

⁶ Kasım'daki hızlı sermaye kaçışının asıl nedenleri kısaca şu şekilde özetlenebilir: Ekim ayına ait hayal kırıklığı yaratan enflasyon rakamları, aylık dış ticaret açıklarının beklenenden fazla olması, özelleştirmede karşılaşılan politik engeller, AB ile kötüye giden ilişkiler, Arjantin'deki ekonomik durum, bankacılık sektöründeki sorunların kamuoyuna açıklanması ve TMSF tarafından devralınan bankalar hakkında kovuşturma yapılması (Akyüz ve Boratav, 2002).

TCMB 22 Kasım'da NİV (Net İç Varlıklar) tavanını aşarak piyasalara likidite sağlamıştır. Aralık 2000'de daha kapsamlı bir politika paketi uygulamaya konmuş ve IMF'nin Ek Rezerv Desteği (Supplementary Reserve Facility) programa olan güvenin tazelenmesini sağlayınca piyasalardaki dalgalanmalar kısmen durulmuştur. Merkez Bankası rezervleri kısa zamanda eski düzeyine ulaşmış ve faiz oranları kriz öncesi döneme göre yüksek seviyede olmakla birlikte önemli ölçüde düşmüştür. İthalat yavaşlamış ve enflasyondaki düşüş trendi Türk lirasının değer kaybının hâlâ üzerinde olmakla beraber devam etmiştir.

Alınan önlemlerden sonra sermaye girişi belli bir oranda yükseldiyse de Kasım krizi tüm bankacılık sisteminin kırılganlığını artırmıştır. Kasım krizinden sonra hem iç hem de dış borçların vadeleri kısalmış ve Türk lirasındaki değerlenmeye rağmen faiz oranlarının yüksek düzeyde kalması döviz kuru rejiminin sürdürülebilirliğine ilişkin endişelere neden olmuştur. Ekonomik temellerde hâlâ ciddi sorunların olması nedeniyle istikrar fazla uzun sürmemiştir. Devlet iç borçlanma senedi ihalelerinde vadelerin kısılması ve faiz oranlarının yükselmesi kamu borçlarının sürdürülebilirliği konusundaki şüpheleri ortaya çıkarmıştır. Kamu borcundaki artış, yüksek enflasyon oranları ve Türk lirasının sepete oranla değer kazanması, kur çapasının sürdürülebilirliği konusunda endişelere neden olmuştur. IMF yetkilileriyle birlikte program hedeflerinde yapılan düzenlemelerden hemen sonra koalisyon hükümetinde çıkan anlaşmazlık tüm piyasa güvenini sarsmış ve 19 Şubat 2001'de 7,6 milyar ABD dolarlık yoğun bir döviz talebine neden olmuştur. Merkez Bankası döviz kurunun seviyesini koruyabilmek için piyasadaki likidite düzeyini daraltmış, bu ise kısa vadeli faiz oranlarında bir ani artışa daha neden olmuştur. Kısa vadeli faiz oranlarındaki bu ani artış⁷ sermaye kaçışını engelleyememiştir. Kamu bankalarının önemli boyuttaki likidite ihtiyacı tüm ödemeler sistemini kilitlemiştir. Döviz kuru rejiminin sürdürülmesinin imkânsızlığı kısa zamanda ortaya çıkmış ve 1999 yılı enflasyonla mücadele programının temelini oluşturan kur çapası rejimi 22 Şubat'ta terk edilmiştir. ABD doları kuru 23 Şubat'ta 680 bin Türk lirasından 960 bin Türk lirasına yükselmiştir.

⁷ Gecelik faizler yüzde 5000'lere yükselmiştir.

Finansal kriz sonrasında IMF ile yeni bir anlaşma yapılarak yapısal reformların uygulanması konusunda daha kararlı olan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” Mayıs 2001’de ilan edilmiştir. Bu programın genel stratejisi üç aşamayla özetlenebilir: Birincisi, finansal piyasalardaki belirsizliği azaltmak için hayati önlemler alınmıştır; ikincisi, para ve döviz piyasalarında istikrarı sağlamak üzere önlemler alınmıştır; son olarak, makroekonomik dengelerin kurulması için önlemler alınmıştır.

Programın amaçlarından biri kamu maliyesindeki uyumun uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak ve kamu sektörü idaresinin etkinliğini artırmaktır. Bu bağlamda, bütçe disiplini ve gelir kaynaklarını artırmaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Edinilen yeni kaynakların sosyal adaletin desteklenmesi ve borç stokunun azaltılması için kullanılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsam çerçevesinde, vergi kaçakçılığı ile savaşmak ve vergi yükünün eşit dağıtılmasını sağlamak amacıyla vergi numarasının kullanımının yaygınlaştırılmasını öngören vergi düzenlemeleri getirilmiştir. Bütçenin kapsamının genişletilmesi ve mali kontrolün artırılmasına yönelik tedbirler alınmıştır. Bu doğrultuda bütçe-içi ve bütçe-dışı fonların ve döner sermayelerin de çoğu kapatılmıştır. TBMM’ye yeni bir Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu sunulmuştur.

Hedeflenen enflasyon oranlarıyla uyumlu bir gelirler politikası programın temellerinden biriydi. Ücret ve fiyat artışlarının düşük düzeyde gerçekleştirilmesine yönelik olarak iş çevreleri ve işveren temsilcileriyle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Kamu sektörü, özel sektör ve diğer sivil toplum örgütlerinde çalışan işçi ve işverenleri bir araya getiren Ekonomik ve Sosyal Konsey Kanunu 2000 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunun amacı, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması aşamasında sosyal gruplar arasındaki uzlaşma ve işbirliğini sağlamaktır.

Bankacılık sektörüyle ilgili, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu’nun kurulması gibi bazı önemli tedbirler alındıysa da bankacılık sektörünün kırılğanlığına ilişkin sorunlar Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde derinleşmiştir. Bu nedenle, yeni program önceliği bankacılık sektörüne vermiştir. Yeni dönemde faiz oranları üzerindeki baskıları azaltabilmek amacıyla kamu bankalarının ve TMSF’ye devredilen bankaların gecelik borçlanmaları azaltılmıştır. Bankacılık sektörü üzerindeki siyasi etkiyi asgari düzeye indirmek amacıyla kamu

bankalarının yönetim yapılarında değişikliğe gidilmiştir. Kamu bankalarının görev zararları iptal kapatılmıştır. TMSF tarafından devralınan bankaların tasfiyesi için bir plan uygulamaya konmuş ve TBMM Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklikleri onaylamıştır.

5.2. Bazı Önemli Yasal ve Kurumsal Reformlar:

1980'lerde yapılan ilk reformlar, Türkiye'de piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik önemli adımlar içeriyordu. Ne var ki bu çabalar son yirmi yıldır Türkiye ekonomisinin makroekonomik istikrarsızlık ve kronik enflasyon gibi yerleşik sorunlarından kurtulmasına yardımcı olmamıştır. Zaman geçtikçe reform çabalarının daha kapsamlı olması gerekliliği açıklık kazanmıştır. Bu amaçla, Türkiye 1999 yılı sonundan itibaren yeni reform çalışmalarına başlamıştır. Ne var ki bu reformların erken başarıları politika yapıcılarının daha gevşek davranmasına ve çıkarılması gereken yeni düzenlemeleri ağırdan almalarına neden olmuştur. Bu da Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin çıkmasına neden olmuştur. Yaşanan krizler, özellikle kamu sektörü ve bankacılık sektöründe daha ciddi reformlar yapılmadıkça mevcut durumun daha da kötüleşeceğini gösteriyordu. Buna ek olarak, reform gündeminin belirlenmesinde ve yapılan reformların değerlendirilmesinde yararı olan AB'ye giriş süreci de Türkiye'nin reform çabalarında önemli rol oynamaktadır.⁸

5.2.1. Finansal Sektör Reformları:

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) Kurulması

1980'lerden sonra finansal sistemin liberalleştirilmesi için önemli adımlar atılmasına rağmen bankacılık sektöründe hâlâ çok ciddi sorunlar mevcuttu. Bankacılık sektörünün etkinliğine, rekabet edebilme yeteneğine ve sağlamlığına katkıda bulunmak için 1999 yılında çıkarılan Bankalar Kanunu'yla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulmuştur. BDDK'nın temel amaçları şunlardır: Tasarruf sahiplerinin menfaatlerini korumak ve finansal kurumların düzgün işlemesi için uygun ortamı yaratmak; ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmak; bankacılık sektöründe rekabeti ve etkinliği artırmak;

⁸ Yapısal reformlar ve mevzuat değişikliklerinin ayrıntıları için Ek II'ye bakınız.

bankacılık sektörüne güveni sağlamak; bankacılık sektörünün ekonomi üzerinde yaratabileceği muhtemel riskleri en aza indirmek; bankacılık sektörünün sağlamlığını artırmak.

Bağımsız bir Merkez Bankasına geçiş

Nisan 2001'de yürürlüğe giren yeni kanunda öngörülen değişikliklere göre Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın başlıca görevi fiyat istikrarına ulaşmak ve onu korumak olarak belirlenmiştir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Hazine ve diğer kamu kuruluşlarına avans vermesi ve kredi açması yasaklanmıştır. Aynı zamanda Merkez Bankası'nın Hazine ve diğer kamu kuruluşları tarafından çıkarılan borçlanma senetlerini birincil piyasadan alması da yasaklanmıştır. Başkan yardımcılarının görev süresi 3 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır. 1970 tarihli bir önceki Merkez Bankası Kanunu'na göre başkanlar görev süreleri dolmadan görevlerinden ayrılamıyorlardı. Yeni kanunla bu kural başkan yardımcılara da uygulanmaya başlanmıştır. Böylece, Avrupa Merkez Bankaları Mevzuatı'nın 14. maddesinin 2. paragrafıyla uyum sağlanmıştır. Yeni kanunla ayrıca, para politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında şeffaflık ve güvenilirlik sağlanmıştır.

5.2.2. Kamu Sektörü Reformları

Kamu sektörü reformlarının temel amacı kamu kesiminde kaynak dağılımının şeffaf ve güvenilir olmasını sağlamak olmuştur.

Kamu Sektörünün Şeffaflığıyla İlgili Reformlar

Türkiye'de 1980'ler ve 1990'lar bütçe dışı fonlardaki ve görev zararlarındaki artışlar nedeniyle bütçede birlik ilkesinin çiğnendiği yıllar olmuştur. Bütçenin esnekliği büyük ölçüde yitirilmiş ve bütçenin hazırlanması ve uygulanması süreçleri düzgün işlememeye başlamıştır. Kaynaklarla giderler arasındaki ilişkinin zayıflamasından dolayı bütçe sistemi karar vericiler için yeterli bilgiyi sağlayamaz hale gelmiştir. 1990'larda kamu sektörünün ekonomi içindeki ağırlığı artmaya devam etmiştir. Bu bağlamda, kamu hesaplarında şeffaflığı ve bütçe sürecinin etkinliğini artırmak için acil önlemler gerekiyordu. Bu nedenle 2000 yılında mali uyum politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Yeni programla kamu harcamalarının yönetiminde karşılaşılan engeller ve gecikmelerin ortadan

kaldırılmasında önemli gelişmeler kaydedilmiş ve bütçe disiplininin sağlanmasında önemli aşama sağlanmıştır.

Kamu Finansmanının ve Yönetiminin Güçlendirilmesine Yönelik Reformlar

Türk yetkililer etkin bir düzenleyici yönetim sisteminin aciliyetinin farkındaydılar ve bu nedenle kamu yönetiminde reformlar yapmak üzere önemli adımlar attılar. Bu çabaların amacı etkin, hesap verebilir ve hakkaniyete dayalı bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Bu amaca ulaşmada gerekli ilk adım kamuda personel istihdamının çalışanın meziyetlerine göre yapılmasını sağlayacak bir sistem kurmaktır. Bu istihdam sisteminde değişiklikler yapılmasını gerektiriyordu. Eski sistem işveren kurum tarafından yapılan sınavlara dayanıyordu ve kriterler esnekti. Bu sisteme açık bir sistemdi ve bazı durumlarda personel alımında adam kayırmacılığa kadar gidiyordu. Bütün bunları önlemek için yeni bir sınav sistemi benimsendi. Bundan başka, reform çabaları kamu sektöründeki yolsuzlukla mücadele programı da içeriyordu. Amacı yolsuzluğu önlemek için plan hazırlamak olan bir komite görevlendirilmiştir.

Yapısal önlemler kamu harcama ve gelirlerinin gerçeğe uygun olarak belirlenmesini de içeriyordu. Kamu kaynaklarının etkin ve üretken bir şekilde kullanımına olanak tanımayan eski sistemde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Öncelik ilkesine dayanmayan bütçe sistemi daha sık ek bütçe yapmayı gerekli kılıyordu. Bütçe oluşturulurken mevcut dönemin öncelikleri göz önüne alınmıyor, kalemler ek bütçeler oluşturularak kademeli olarak artırılıyordu. Bütçenin kontrol mekanizması modası geçmiş bir sistemdi. Kurumlara bütçeden tahsis edilen fonlar sıkı kontrol edilirken projelerin değerlendirilmelerindeki kontroller çok sıkı değildi. Bu konudaki temel sorunların çözülmesine yönelik reformlar kamu finansmanının güçlendirilmesini ve operasyonel performansın geliştirilmesini içermektedir. Bu amaçla, bütçenin kapsamını genişletmeye bütçede önceliklerin rolünü artırmaya yönelik reformlar planlanmıştır. Yeni programın temel amaçlarından biri de bütçe uygulamalarına esneklik kazandırmaktır.

Tarım Sektöründeki Reformlar

Türkiye’de son yıllarda tarımın GSMH içindeki payında düşüş olduysa da bu sektörde çalışan insan sayısı hâlâ çok fazladır. Bu sektörde çalışan işgücü yalnızca düşük gelirden değil aynı zamanda gelir adaletsizliğinden de muzdariptir. Bu nedenle, tarım sektörünü desteklemek kaçınılmaz olarak görülmekteydi.

Daha önceden uygulanan destek programları, fiyatların piyasa şartlarında oluşmasını engelleyerek kaynak dağılımı üzerinde olumsuz etki yapmıştır. Örneğin, bu destek programlarında, zengin çiftçilere fakir olanlardan daha fazla destek sağlanmış, tarım politikaları ile ilgilenen birden fazla bakanlık ve kamu kuruluşu olması nedeniyle de parçalanmış ve dağınık bir şekilde oluşturulan tarım politikaları da kaynak dağılımında tutarsızlıklar yaratmıştır. 2000 yılında başlatılan reform programları var olan destek politikalarının aşamalı olarak ortadan kaldırılmasını ve yerine yoksul çiftçileri hedefleyen doğrudan gelir desteği sisteminin getirilmesini amaçlamıştır. Yeni program uyarınca çiftçilere doğrudan gelir desteği getirilmiş ve çiftçilerin doğru olarak kaydedilmesini temin etmek için gerekli önlemler alınmıştır.

Sosyal Güvenlik Sistemindeki Reformlar

Türkiye’nin emeklilik sistemi geçmişte büyük sorunlarla karşılaşmıştır. Zamanla sistemin temel amacından sapılmış ve bu nedenle sistem büyük bir mali yük haline gelmiştir. 1990’ların sonunda sosyal güvenlik kurumlarının bütçedeki yükünün daha da artması sistemde reforma gidilmesine yönelik tartışmaları ve çabaları artırmıştır. Eylül 1999’de bir reform tasarısı hazırlanıp yürürlüğe konmuştur.

İlk olarak asgari emeklilik yaşı, sisteme yeni giren erkeklerde 60 ve kadınlarda 58 olarak belirlenmiş, halihazırda sistemde olanlar için ise kademeli bir geçiş olanağı sağlanmıştır. İkinci olarak, SSK ve Bağ-Kur’a yeni üye olanlar için emeklilik aylığının hesaplanmasında kullanılan formül değiştirilmiştir. Üçüncü olarak, ödenen primler ve sağlanan faydalar arasındaki uyumu sağlamak amacıyla, referans ücret için prim yatırma süresinin kademeli olarak artırılmasını öngörülmüştür. Son olarak bu reformla, önceden hükümet tarafından belirlenen ve genellikle memur maaş artışına endekslenen emeklilik aylıklarının tüketici fiyatlarındaki

artışa endekslenmesi esası getirilmiştir. Bundan başka SSK primlerinin tavan değerleri de yükseltilmiştir. Bir başka önemli gelişme de işsizlik sigortasının getirilmesidir. Geleneksel olarak, Türkiye’de gönülsüz istihdamı önlemek amacıyla uygulanan başlıca yöntem işsizlik tazminatıydı. Haziran 2000’de uygulamaya konan yeni işsizlik sigortası planında Şubat 2002’ye kadar ödeme yapılmamasına karar verilmiştir.

Reformun ikinci bölümü sistemdeki kurumsal iyileştirmeleri içeriyordu. Kuralların ve standartların bütünlüğünü korumak, üç farklı kurum arasında ortak ve güvenilir bir veri tabanı oluşturmak ve sigorta istatistikleri ile mali gelişmeleri takip etmek için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı bir Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur. Buna ek olarak, SSK ve sosyal güvenlik bünyesindeki sağlık sigortası ve emeklilik sigortası bölümleri ayrılmıştır. Yönetmelikte yapılan değişiklikle yeni programlarla birlikte faal iş piyasasını izlemek ve ihtiyaçlarını karşılamak ve yeni kurulan işsizlik sigortası sisteminin yönetiminden sorumlu olmak üzere Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Reform sürecinin bir başka amacı da var olan kamu sigorta sistemine ek olarak gönüllü özel emeklilik sisteminin de kurulmasının sağlanmasıydı.

6. SONUÇ

Genel anlamda bakıldığında, küreselleşme dünya ekonomisini oluşturan parçaların birbirleriyle ve uluslararası sistemle tamamen entegre olmasıdır. 1980’lerden itibaren Türkiye’de yaşanan uyum sürecinin de gösterdiği gibi son yirmi yılda dünya ekonomisine entegrasyon anlamında pek çok alanda önemli adımlar atılmıştır. Ne var ki bazı temel makroekonomik göstergelerden de anlaşılacağı üzere Türkiye ekonomisi bu entegrasyondan yeteri kadar faydalanamamıştır. Bu başarısızlığın gerisindeki temel neden sık sık değişen koalisyon hükümetlerinin kısa vadede yoğunlaşan ekonomi politikaları ve 1990’larda özellikle bankacılık sektörü, kamu finansmanı ve kamu yönetimi alanlarında yapısal reformların ertelenmesidir. Yüksek kamu sektörü açıklarının yarattığı kronik ve yüksek enflasyon ortamı ekonomik birimlerin orta vadeli planlar yapmalarını engelleyen bir faktör olmuştur. Diğer bir faktör de uluslararası ekonominin durumu olmuştur. Özellikle 1990’larda tüm dünyada yaygınlaşan sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinin etkisiyle gelişmekte olan ekonomilerin dış şoklara karşı kırılganlığı artmıştır. Bu

anlamda, Türkiye ekonomisi bir istisna teşkil etmemiş ve başka yerlerdeki krizlerden, örneğin 1990-1991 Körfez Krizinden ve 1998'deki Rusya krizinden kötü etkilenmiştir. Bu şoklar, 1990'lar boyunca kısa vadeli sermaye akımlarında ani ve yüksek oranda tersine dönüşler yaşanmasına neden olmuştur.

Grafik 16 bu entegrasyonun etkilerinin bir özeti niteliğini taşımaktadır. Grafik 16'ya göre, Türkiye ekonomisinin ödemeler dengesi sorunu son yirmi yılda reform öncesi döneme göre hafif bir düzelme göstermiştir. Ne var ki bu düzelmeye uzun vadeli büyüme oranlarındaki düşüş ve yüksek ve süregelen enflasyon eşlik etmiştir. Özellikle 1989 sonunda sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinden sonra büyüme oranı daha oynak hale gelmiş ve ekonomideki genel belirsizlik düzeyi artmıştır. Buna ek olarak reform süreci daha yüksek dış borca neden olmuştur. Kişi başına düşen milli gelirden artış olmasına rağmen gelir dağılımı bozulmuştur.

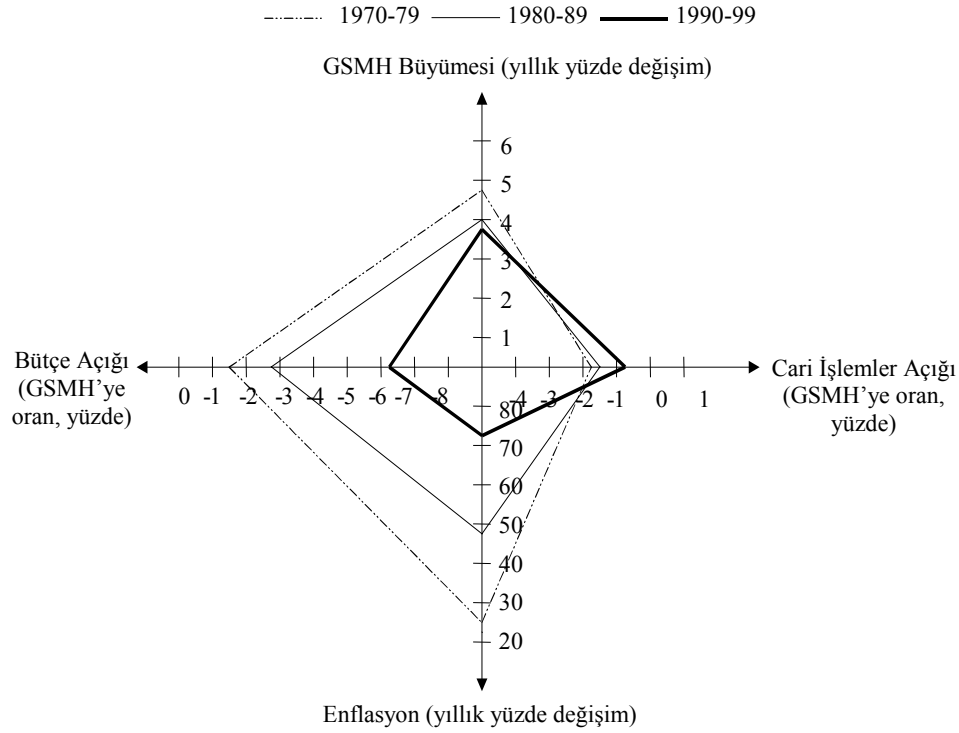
Her ülkenin küreselleşme hikayesi kendine özgüdür. Türkiye'nin deneyimi de ekonomi dışı açılmadan önce temeller tam olarak yerine oturtulmamış olduğu için iniş ve çıkışlarla doludur. Bu analiz, süreç tamamlandıktan sonra gerçekleştirildiği için 1980'lerin başlarında politika yapımcıların dışı açılmak için gerekli makroekonomik çerçeveyi bilip bilemeyeceklerine karar vermek zordur. İnsanlar ve ülkeler kendi hatalarından dersler çıkarma olanağına sahip oldukları için bu bir "deneyerek öğrenme" süreci olmuştur.

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, oynak büyüme oranları, yüksek kamu sektörü açıkları, kronik ve yüksek enflasyon, gittikçe bozulan gelir dağılımı, kötü yönetilen finansal sistem, serbest piyasa ekonomisinin doğrudan uygulanmasının çabuk ve olumlu sonuçlar doğuracağına yönelik beklentiler ve inançlar 1980'lerde ekonomik politika ortamının belirgin unsurları olmuştur.

Son yirmi yıl değerlendirilirken, büyüme hızı göz önüne alınması gereken önemli bir unsurdur. Türkiye 1960'larda ve 1970'lerde yıllık yüzde 6'lık büyüme oranlarına ulaşmış ancak 1980'lerde ve 1990'larda bu oranlar önemli ölçüde düşmüş ve oldukça değişken olmuştur. Yine de 1980'lerde ve 1990'ların ilk yarısında ulaşılan büyüme oranları (yıllık yaklaşık yüzde

4,5), aynı dönemde orta gelirli ülkeler kategorisindeki ülkelerde görülen düşük büyüme oranları ile kıyaslandığında başarılı sayılmaktadır.

Grafik 16



Kaynak: DİE, TCMB, DPT.

Not: Dörtgenin alanının büyüklüğü, ekonominin performansı ile doğru orantılıdır.

1980'ler ve 1990'ların düşük performansı 1980'lerin başında toplam sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ye oranının düşüklüğü ile açıklanabilir. Kıt kamu kaynakları kamu yatırımlarının azalmasına neden olmuştur. Özel sektör yatırımlarında gözlemlenen artışın en önemli nedeni ise hızla artan inşaat sektörü yatırımlarıdır. Konut yapımı özel yatırımlardan çıkarıldığında özel sektör yatırımlarının GSMH'ye olan oranının artmadığı ve yüzde 10-12 düzeyinde kaldığı görülmektedir. Bu dönemde ihracata dayalı büyüme stratejisi uygulanmış ve ihracatçılara önemli ölçüde teşvik verilmiştir. Ancak, ihracat patlaması özel imalat sanayinin sabit sermaye yatırımlarını artırmamıştır. 1980'lerde GSMH'nin yüzde 4'ünden az olan özel imalat sanayinin sabit sermaye yatırımları

1990'larda sadece çok az bir oranda artmıştır. Celasun (1994) bunun sebebini yüksek enflasyon ve faiz oranlarına neden olan ve dolayısıyla kamu borçlanması nedeniyle özel sektör yatırımlarını dışlayan sürdürülemez düzeyde yüksek kamu sektörü borçlanma gereksiniminin bir sonucu olarak açıklamaktadır. Nitekim, 1980-1999 döneminde yüzde 3,9'luk ortalama büyümenin yüzde 1,6'sının sermaye verimliliğindeki, yüzde 1,7'sinin işgücü verimliliğindeki ve geri kalan yüzde 0,6'lık kısmının da toplam faktör verimliliğindeki artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Bu rakamlar büyük büyüme potansiyeline sahip bir ekonomi için oldukça düşüktür. Dünya Bankası tarafından 2000 yılında yapılan bir çalışmada 1975-1990 yılları arasında Türkiye'deki verimlilik artışının temel nedeninin sektörel dağılımdaki değişim olduğu, yani "işgücünün tarım sektöründen diğer sektörler kayması" olduğu belirtilmekteydi. Analiz, işgücü piyasasındaki ve ekonominin iş yaratma kapasitesindeki gelişmeleri de içerecek şekilde genişletilebilir. İşsizlik oranlarının yüksekliğinin de gösterdiği gibi Türkiye'de işgücünü sisteme dahil etme problemi vardır. 1981-1997 döneminde çalışma çağındaki nüfus (potansiyel işgücünün tamamı) yıllık ortalama yüzde 3 oranında büyürken, aynı dönemde istihdam artışı yalnızca yıllık ortalama yüzde 1,5 düzeyinde gerçekleşmiştir (Dünya Bankası, 2000). Bu sorunun iki nedeni olabilir; ya ekonomi artan nüfus için yeterli iş olanağı yaratacak kadar hızlı büyüyemiyordur ya da hızlı büyüyordur ancak bu büyüme işgücü yoğun sektörlerden kaynaklanmamaktadır. Bu konuda kesin bir cevap yoktur. Temel ticaret teorisine göre, ticaretin liberalleşirmesine ve dünya ekonomisine entegre olmaya yönelik gerekli adımlar atıldıktan sonra, uzmanlaşma artacak ve daha fazla işgücüne sahip ekonomiler daha çok işgücü-yoğun mallar üretecek, bu sayede de istihdam olanakları artacaktır. Ne var ki, Türkiye'de ticaretin liberalleştirilmesinden sonra istihdam imkânlarında artış olmamıştır. Ticaret alanında yapılan reformlar ekonominin genel üretkenliğine de katkıda bulunamamıştır.

Güney Konisi'ndeki⁹ banka panikleri ve iflaslarını inceleyen McKinnon (1993) bu ekonomilerin müdahaleci politikalarını terk etmeleri aşamasında yurtiçinde yeterli mali ve parasal kontrolleri uygulamaya koyamadıklarını iddia etmektedir. McKinnon'a göre dışa açık bir sermaye

⁹ Güney Amerika'nın Brezilya, Paraguay, Arjantin ve Uruguay ülkelerini içeren kısmı.

piyasasına sahipken, mevduatlara uygulanan reel faiz oranlarını düşük ve pozitif seviyede tutabilen, ve fiyat seviyelerini ve reel döviz kurlarındaki istikrarı da sağlamış olan ülkeler kapalı bir finansal sisteme sahip olan ülkelere göre daha yüksek bir verimlilik artışına ulaşabilmektedirler. Ekonomik liberalleşme ile ilgili olarak ise McKinnon'ın sunduğu reçete ve takvim şöyleydi: Birinci olarak, finansal liberalleşmeden önce mali disiplin sağlanmalıdır. İkinci olarak, yurtiçi sermaye piyasaları dışa açılmalı ve pozitif reel faizlerin devamlılığı sağlanmalıdır. Bankalar ve diğer finansal kuruluşlar üzerindeki devlet müdahalesinin kaldırılması da hükümetin makroekonomik istikrarı sağlama konusunda gösterdiği başarıyla doğru orantılı olarak hızlandırılmalıdır. Fiyat istikrarı sağlanmadığı takdirde reel faiz oranlarında ya da döviz kurlarında önceden tahmin edilemeyen oynaklıklar ekonomideki herhangi bir sınırlamaya tabi olmayan faaliyetler için riskli bir ortam yaratmaktadır. Üçüncü adım, finansal işlemlerin liberalleştirilmesi için gerekli adımların atılmasıdır. Dış ticaret politikasının rasyonalizasyonu bile tam döviz konvertibilitesi gerektirmemektedir. McKinnon yerel paranın yanında daha sağlam olan yabancı para birimlerinin de dolaşımının serbest bırakılmasının istikrarı bozucu etkisine karşı uyarıda bulunmaktadır. Son aşama, uluslararası sermayenin serbest dolaşımına izin vermektir. Tam bir sermaye hareketleri serbestisini benimsemeden önce, yurtiçi sermaye piyasalarının denge faiz oranında düzgün bir şekilde çalışmasının ve enflasyonun kontrol altında tutularak devalüasyona gerek kalmamasının sağlanması gerekmektedir.

Geriye dönüp Türkiye deneyimine bakıldığında ve McKinnon'ın reçetesiyle karşılaştırıldığında, en çarpıcı gerçeğin Türkiye'nin hiç bir zaman en temel önkoşul olan fiyat istikrarı ve mali disiplini sağlamamış olduğu görülmektedir. 1980'lerde fiyat istikrarı sağlanmadan faiz oranları üzerindeki devlet kontrolü kaldırılmıştır. Finansal liberalleşme sürecinde adımlar birbiri ardına atılırken temel önkoşullar olan fiyat istikrarı ve döviz kuru istikrarı sağlanmış değildi. Mali açıklar büyüktü ve fiyatlar düzeyindeki ve döviz kurlarındaki istikrara ulaşılmamıştı. Bu nedenle 1982 finansal krizinin faiz oranlarındaki devlet kontrolünün kaldırılmasından hemen sonraya denk gelmesi şaşırtıcı değildir. 1988'de faiz oranlarının tekrar serbest bırakılmasına kadar mali disiplin ve fiyat istikrarı hâlâ sağlanabilmiş değildi. Türkiye'de, ticaret rejimi büyük ölçüde

liberalleştirildikten sonra, 1989'da da sermaye hesapları liberalleştirilmiştir. McKinnon, sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinden önce ticaretin ve finansal sektörün liberalleştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Sonuç olarak, Türkiye bu faaliyet planında doğru sıralamayı izlediye de başarılı olmak için gerekli temel önkoşulları yerine getirememiştir. Gökçe (1993) tarafından da belirtildiği gibi Türkiye'de "finansal sektör reformları enflasyonu düşürmek amacıyla bir araç olarak kullanılmış, hiç bir zaman nihai hedef olmamıştır".

McKinnon'ın belirttiği gibi önkoşullar sağlanmadığı zaman bazı istikrar bozucu sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Aslında Türkiye'de 1984'te gerçekleştirilen döviz rejimi liberalizasyonu para ikamesine yönelik baskılara neden olmuştur. Halihazırda yüksek olan kamu açıklarıyla birlikte para ikamesi baskısı politika yapımcıların enflasyonu düşürmek amacıyla Türk lirasını korumaya çalışmaları nedeniyle çok yüksek reel faiz oranlarına yol açmıştır. Yükselen reel faiz oranları sermaye hareketlerinin de artmasına neden olmuştur. Kısa vadeli sermaye akımından en çok yarar sağlayan bankalar olmuş ve 1990'da yalnızca 1 milyar ABD doları olan borçlanmaları 1993'te 3,5 milyar dolara çıkmıştır. Hem kamu sektörü hem de finansal olmayan özel sektör kendilerini çok yeni bir çalışma ortamı içinde bulmuşlardır. Finansman olanağının genişlemesi hükümetin gevşek bir maliye politikası uygulamasına olanak tanımış ve hükümetler de hemen bu fırsatı değerlendirmişlerdir. Hükümetin artan harcamalarını yurtiçi piyasadan karşılaması nedeniyle 1989'da yüzde 6 olan iç borç stokunun GSMH'ye oranı 1997'de yüzde 20'ye çıkmıştır. Bankaların hükümete borç verebilmelerini sağlayan unsur kısa vadeli sermaye girişleriydi. Bu nedenle kısa vadeli sermaye girişleri, maliye politikasının kredi kısıtlarını ve para otoritesinin para kısıtlarını aşmasında yardımcı olmuştur (Cizre-Sakallıoğlu ve Yeldan, 1999). Ancak, kısa vadeli sermayeyi çeken yüksek faiz oranları özel yatırımlar için caydırıcı olmuş ve reel sektör şirketleri için finansal varlıklara yapılan yatırımlar fiziksel yatırımlardan daha cazip hale gelmiştir. Sonuç olarak ekonominin üretim kapasitesi oldukça durağan seyir izlemiştir.

Sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinden sonra ekonomik faaliyetler çok daha kırılgan ve oynak hale gelmiştir. İstikrarsız faiz oranları ve döviz kurları ve hükümetin finansal piyasalardaki ağırlığı

vadelerin ve ekonomik birimlerin geleceğe yönelik planlama dönemlerinin daha da kısalmasına neden olmuştur. Bütün bunlardan dolayı, sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi politika yapıcılarının işini daha da zorlaştırmış, ekonomide iniş çıkışlara yol açmış, ekonomik faaliyetin ağırlıklı olarak yurtdışından sağlanan daha çok kısa vadeli olan sermayeye bağlı olmasına neden olmuştur.

Bu iniş çıkışlar 1990'larda yoğunlaşan siyasi istikrarsızlığa da katkıda bulunmuştur. 1980'lerden farklı olarak 1991 yılındaki parlamento seçimlerinden sonra işbaşına gelen hükümetlerin görev süreleri ortalama 15 ay gibi oldukça kısa süreli olmuştur. Bunun yanında, son dönemlerdeki deneyimlerin de gösterdiği gibi bütçe disiplini açısından bakıldığında koalisyon hükümetleri çoğunluk hükümetlerinden daha kötü performans göstermektedirler. Türkiye'nin 1991 yılından bu yana koalisyon hükümetleri ya da azınlık hükümetleri tarafından yönetilmiş olması kamu açıklarının artmasında etken olmuştur (Atiyas ve diğerleri, 1999). Türkiye'de politik rekabetin baskın unsurlarından biri olan popülist politik kültür de kamu finansmanına ek yük getiren bir unsur olmuştur. Bir başka faktör de ekonomideki merkezi kontrol mekanizmalarının parçalı yapısıdır. Türkiye'de bütçe politikasının işleyişinde kritik rol oynayan üç kurum vardır. Özellikle 1990'larda sayıları giderek artan bütçe dışı fonların yanı sıra tarım sübvansiyonlarını yürütmek için kamu bankalarının giriştikleri yarı-mali operasyonlar, Türkiye'de bütçede sorumluluğun ve kontrolün kapsamını kısıtlamıştır. Buna ek olarak, son yirmi yıldır devam eden yüksek ve süregelen enflasyon harcamalar ödenekleri ne zaman aşsa başvurulan "ek bütçe"lerin bir gelenek haline gelmesine neden olmuştur. Hükümetlerin bütçeleri dışında kamu kaynaklarını haralayabilmeleri keyfi davranışları artırmış ve bütçenin şeffaflığını yitirmesiyle sonuçlanmıştır. Sonunda bütçeler, kaynakların harcama gruplarına göre dağılımda etkinlik ve maliyet etkinliği gibi unsurları göz önünde bulundurmadan gerçekçi olmayan tahminlerle hazırlanmaya başlanmıştır. Bunun sonucu olarak bütçenin hazırlanması aşamasında stratejik öncelikleri belirlemek de son derece güçleşmiştir. Yapılması gereken bütçe kısıntıları harcamaların stratejik önemi göz önünde bulundurulmadan tüm kalemler üzerinde gerçekleştirilmiştir (Atiyas ve diğerleri, 1999). On yıl boyunca kamu harcamalarında yapılan tek sefere mahsus ve her harcama kalemini

etkileyen kesintilerden sonra (devlet kontrolündeki bir ekonomiden daha piyasa odaklı bir ekonomiye geçiş aşamasında) devletin sadece ekonomideki ağırlığı azalmamış, ayrıca devlet kurumlarının oyunun kurallarını zamanında ve etkin bir şekilde değiştirme kabiliyeti de kısıtlanmaya başlamıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001’de yaşanan son krizler, özellikle de kamu sektörü ve bankacılık sektörüne yönelik daha ciddi ve yüksek kaliteli reformların yapılmaması halinde uzun vadede durumun daha da kötüleşeceğini bir kez daha göstermiştir.

Türk finansal sektörü, finansal sektörlerin geleneksel rolü olan şirketlerle hanehalkı arasında aracılık yapmak görevini gerektiği gibi yerine getirmemiştir. Bunun yerine, hükümetin gitgide artan borçlanma ihtiyacını karşılamıştır. Yüksek kâr sağlayan reel faiz oranları bankacılığı çok cazip hale getirince reform döneminde pek çok yeni banka kurulmuştur. 1980’lerden itibaren bankalar kanununda ve çeşitli düzenlemelerde yapılan değişikliklere rağmen denetleme ve kontrol mekanizmalarının bu gelişmelere ayak uyduramaması nedeniyle son dönemde bazı bankalar TMSF’ye devredilmiştir. Bankaların yeniden yapılandırılması için Hazine’nin ihraç ettiği tahvillerin GSMH’ye oranının 2001 sonu itibarıyla yüzde 33 olduğu tahmin edilmektedir. Kamu sektörü bankacılık sektörü ekonomi için büyük bir istikrar bozucu faktör haline gelmeden önce sorunu teşhis edip çaresini bulmak konusunda başarılı olamamıştır. Açıklarını kapatmak için finansman gereksinimi olan kamu sektörü, finansman ihtiyacını karşılayabilmek için sistemde olabildiğince çok banka olmasını istemiştir. DİBS’lere devlet hazine tarafından ödenen yüksek reel faizler bankacılık sektörünü işadamları için çok cazip hale getirmiş ve hükümet de bankacılık lisanslarını çok kolay vermiştir. Bu durum 1999’da başlayan enflasyonu düşürme programının başarısızlığa uğramasına dek sürmüştür. Bir zamanlar çok yüksek reel faiz oranları ödeyen ve bunun sonucu olarak da çığ gibi büyüyen bir borç stokuyla karşı karşıya kalan hükümet, bu sefer de bankaların bir biri ardına iflas etmesi ve sonra da devralınması sorunuyla karşı karşıya kalmış, bunların yeniden sermayelendirilmesi için kamu fonlarına ihtiyaç artmış bu da iç borç stokunda önemli artışa neden olmuştur. Bu nedenle, 2002-2004 yıllarında yürütülmesi planlanan yeni ekonomik program bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması konusuna yüksek düzeyde öncelik vermiştir.

Liberalleşme politikalarından sonra iç borç artışına paralel olarak dış borç stokunda da artış trendi yaşanmıştır. Teorik olarak “Reform ve istikrar programı uygulayan bazı ülkeler sürdürülebilirliği olmayan aşırı dış borçlanma eğilimi gösterirler. Bunu yabancı fonların aniden çekilmesi, varlık değerlerindeki düşüş ve ekonomide ciddi gerileme izleyebilmektedir” (McKinnon ve Pill, 1997). 1982-1983 yılları arasında Şili, 1994’te Meksika ve 1990’ların başında İngiltere liberalleşme programlarından sonra aşırı borçlanma ve büyüme dönemine giren ülkelere örnektirler. Bu konuda Türkiye de istisna olmamış ve 1980’lerdeki liberalleşme çabalarını 1994 krizi izlemiştir. 1970’lerde dış borç stokunun GSMH içindeki payı yüzde 10 iken bu oran tam dört kat artarak 1990’larda yüzde 43’e ulaşmıştır. 1990’larda Türkiye hem iç hem dış borçlarında artış yaşamıştır. Bu noktada, Latin Amerika ülkeleri borç içindeyken Türkiye’nin 1980’lerde borç problemi olmadığını hatırlamak gerekir. Türkiye’de borçların sürdürülebilirliği 1990’lardan sonra tartışılmaya başlanan bir konudur.

1980-1989 dönemine hükümetin pek çok alandaki liberalleşme çabaları damgasını vurmuştur. 1990’lar Türkiye ekonomisinde gevşek bir reform sonrası dönemdir. “Birinci kuşak reformlar” diye anılan reformlar yapılmıştı ve reformların sonuçları yavaş yavaş ortaya çıkıyordu. 1990’lar aynı zamanda Türkiye ekonomisi için iç ve dış şoklar ve krizlerin de yaşandığı bir dönem olmuştur. Son on yıl içinde ekonomik dengeler ve oyunun kuralları tamamen değişmiştir. 1994 finansal krizi politika yapıcılara Obstfeld ve Taylor’un “uyuşmaz üçlü /açık ekonomi üçlemi”ni (inconsistent trinity/open economy trilemma) hatırlatmıştır. Bir ülke aynı anda hem iç hedeflere yönelik bir para politikası izleyip hem sabit döviz kuru politikası hem de sermaye hesapları serbestisini bir arada götüremez. “Hükümetler bu üçünden ikisini seçmek zorundadırlar...eğer sabit döviz kuru ve küresel sermaye piyasasına entegrasyon öncelikli isteklerse para politikaları buna göre düzenlenmelidir” (Obstfeld, 1998). Türkiye 1994’teki uyuşmaz üçlü (inconsistent trinity) deneyimini çok yüksek bir bedel ödeyerek yaşamıştır: Dört ayda parasının değeri nominal olarak yüzde 60 oranında düşmüş ve 1994’de GSMH’si yüzde 6,1 azalmıştır. 1994 krizi ilk kuşak reformların tek başına yeterli olmadığını ve kamu finansmanını yoluna sokmak için reformlara devam edilmesi ve rekabetçi bir serbest

piyasa ekonomisine ulaşmak için ekonominin belli kurallar çerçevesinde yönetilmesi gerekliliğini göstermiştir.

Ulusal ve uluslararası politika yapıcılar, ilk reform dalgasından sonra ulusal ekonomilerin kırılma eğiliminin arttığını fark etmişler ve istikrarlı büyüme için uygun kuralların, kurumların ve yönetimin ne kadar önemli olduğunu anlamışlardır. Ancak bundan sonra uluslararası kuruluşlar tarafından önerilen “ikinci kuşak reformlar” a girilmiştir. Böylece ikinci kuşak reformlar ve yönetimin etkinliği konuları 1990’ların ana gündem maddelerini oluşturmuştur. 1980’lerde kimsenin ikinci kuşak reformların gerekliliğinin farkında olmadığı göz önüne alındığında, bu dönemdeki politika yapıcılarını bu konuyla ilgilenmedikleri için bilgisizlikle suçlamak doğru değildir.

Türkiye’deki politika belirleyicilerinin finansal liberalleşme politikaları getirmelerindeki temel amaçları finansal derinlik, daha fazla tasarruf, yatırım ve büyüme sağlamak; rekabeti artırmak ve kaynakların daha etkin dağıtılmasını temin etmektir. Politika yapanlar, finansal piyasalar dışı dönük bir ekonominin finansman ihtiyaçlarını karşılayabilecek derinliğe ve olgunluğa ulaşmadan yapısal uyum politikalarının başarıyla uygulanmasının mümkün olmadığına inanıyorlardı (Saraçoğlu, 1996). Hedeflerin hiçbirinin gerçekleşmediğini iddia etmek haksızlık olur, ancak açıklandığı gibi ilerleme tatmin edici düzeyden oldukça düşük olmuştur. Türk politikacılarının ve bürokratlarının etkin bir şekilde çalışan rekabetçi ve sağlam bir finansal sisteme kavuşmak için finansal sistemde devlet kontrolünün azaltılmasının yeterli olacağını düşündükleri doğrudur (Ersel, 1991). Liberalleşme politikalarının devlet kontrolünün azaltılması yoluyla uygulanması sayesinde ekonominin istenen dengeye kavuşturacağını öngören naif yaklaşım her uygulamada kendini göstermiştir. Bundan başka, birbirini takip eden hükümetler ve ekonomideki yönetim kadroları ne yeni reformların yaratacağı etkileri önceden doğru bir şekilde değerlendirebilmiş, ne de özellikle son on yılda istikrarsızlaşan uluslararası bir ekonomik ortamda hızla değişen bir yerel ekonomide meydana gelebilecek olumsuz gelişmeleri görebilmişlerdir.

Yabancı sermaye olanağının bulunmasının hükümetlerin üzerindeki finansman baskısını hafiflettiği ve sürdürülebilir bir makroekonomik ortam

için gerekli mali disiplinin sağlanmasına engel olduğu doğrudur. Ülkeye giren yabancı sermaye göz önüne alındığında politika belirleyenlerin ülkeye sermaye girmesinde bir sakınca görmedikleri, aksine bunu teşvik ettikleri görülmektedir. Merkez Bankası'nın döviz kurunu rekabetçi bir yapıda tutmaya çalışması açıkça duyurulmayan bir yönlendirilmiş sabit kur (crawling-peg) rejimine işaret ediyordu ve enflasyon beklentileri göz önüne alındığında reel getirilerin hesaplanmasını oldukça kolaylaştırıyordu. Ufukta döviz kuru riski görünmüyorken, Türk bankaları yurtdışından borç almışlar ve bu parayı getirisi yüksek olan devlet borçlanma senetlerine yatırmışlardır. İdeal bir dünyada, yabancı sermaye verimli yatırımlarda kullanıldığında ekonominin üretim kapasitesini artırmakta ve sermayenin marjinal getirisi daha yüksek olduğu için daha önceden sermaye yetersizliği çeken gelişmekte olan ülkeler yabancı yatırımcılara çok iyi getiri ödemektedirler. Ancak Türkiye'de, yabancı sermaye daha çok transferlerden ve bütçenin cari harcamalarından doğan bağlı bütçe açıklarını finanse etmek için kullanılmıştır. 1970'lerde kamu sektörü toplam sabit yatırımların GSMH içindeki payı yüzde 7,6 iken bu oran 1990'larda yüzde 6'ya düşmüştür. Yabancı doğrudan yatırımlar da oldukça düşük düzeyde kalmış ve sermaye birikimine katkısı olmamıştır. Sonuç olarak, yabancı finansman ve uluslararası sermaye piyasalarına entegrasyon ekonominin verimlilik kapasitesini artırmamış ancak politika yapıcıların aslında aşikâr olan sorunlar göz önüne alındığında yapılması kaçınılmaz olan reformları belirsiz bir tarihe erteleyerek borç stokunu daha da artırmalarına neden olmuştur.

TABLolar:

- Tablo 1 : Türkiye'nin Temel Makroekonomik Göstergeleri: 1970-1999
- Tablo 2 : Sermaye Akımları
- Tablo 3 : Kamu Sektörü Hesapları
- Tablo 4 : Konsolide Bütçe
- Tablo 5 : Finansal Derinleşme Göstergeleri
- Tablo 6 : Bankacılık Sektörü Bilançolarının Yapısı
- Tablo 7 : İşgücü Piyasasındaki Gelişmeler
- Tablo 8 : İmalat Sanayinde Ücretler, Verimlilik ve İstihdam Açısından Gelişmeler
- Tablo 9 : Sağlık Göstergeleri
- Tablo 10 : Sağlık Harcamaları
- Tablo 11 : Okullaşma Oranı

Tablo 1: Türkiye'nin Temel Makroekonomik Göstergeleri: 1970-1999

	1970-79	1980-89	1990-99
Kişi Başına GSMH (ABD doları)	1073	1502	2810
GSMH Artışı (yüzde)	4,8	4,0	3,9
Tarım	1,9	0,7	1,6
Sanayi	6,4	6,0	4,6
Ticaret	7,1	6,1	5,0
Finansal Hizmetler	7,6	2,8	1,9
Tarım (GSMH'ye oran, yüzde)	31,9	20,4	15,6
Sanayi (GSMH'ye oran, yüzde)	18,0	23,2	24,8
Ticaret (GSMH'ye oran, yüzde)	13,7	18,3	19,3
Finansal Hizmetler (GSMH'ye oran, yüzde)	2,1	2,5	4,4
Özel Tüketim (GSMH'ye oran, yüzde)	„	65,4	67,7
Toplam Sabit Yatırımlar (GSMH'ye oran, yüzde)	22,9	21,6	23,8
Kamu (GSMH'ye oran, yüzde)	7,6	8,9	6,0
Özel (GSMH'ye oran, yüzde)	15,3	12,8	17,8
Tasarruflar (GSMH'ye oran, yüzde)	20,1	19,8	21,7
Toplam Sabit Yatırımlar (yüzde değişim)	7,1	3,6	2,6
Kamu (yüzde değişim)	7,1	3,6	2,6
Özel (yüzde değişim)	7,0	3,6	2,6
Dış Borç Stoku (GSMH'ye oran, yüzde)	10,3	34,9	42,0
Kısa Vadeli (GSMH'ye oran, yüzde) ⁽¹⁾	„	6,5	9,1
Orta ve Uzun Vadeli (GSMH'ye oran, yüzde) ⁽¹⁾	„	32,9	33,5
Özel Sektörün Dış Borcu (GSMH'ye oran, yüzde) ⁽¹⁾	„	5,8	14,3
Kamu Sektörünün Dış Borcu (GSMH'ye oran, yüzde) ⁽¹⁾	„	24,2	21,8
Dış Ticaret Açığı (GSMH'ye oran, yüzde)	-4,0	-4,4	-6,1
Dış Ticaret Hacmi (GSMH'ye oran, yüzde)	11,0	24,2	31,7
İhracat / İthalat (yüzde)	48,3	68,2	66,9
Cari işlemler (GSMH'ye oran, yüzde)	-1,7	-1,6	-0,8
Sermaye Girişi (GSMH'ye oran, yüzde)	3,4	1,8	1,7
Doğrudan Yabancı Yatırımlar	0,1	0,2	0,4
Portföy	0,0	0,3	0,5
Uzun Vadeli	3,0	1,2	0,4
Kısa Vadeli	0,2	0,1	0,3
TÜFE (yüzde değişim)	24,1	51,0	77,4
Reel Efektif Döviz Kuru (1995=100)	180,8	129,6	113,0
ABD doları (Satış)	16,8	54,0	73,0
KKBG (GSMH'ye oran, yüzde)	6,0	5,0	9,4
Konsolide Bütçe Dengesi (GSMH'ye oran, yüzde)	-1,6	-2,8	-6,2
Konsolide Bütçe Faiz Ödemeleri (GSMH'ye oran, yüzde)	0,5	2,1	7,5
Konsolide Bütçenin Finansmanı (GSMH'ye oran, yüzde) ⁽²⁾	2,1	2,7	6,3
Dış Borç	0,1	0,0	-0,5
İç Borç	0,7	1,6	5,6
Merkez Bankası	1,1	0,7	1,0
Diğerleri	0,2	0,4	0,2
İç Borç Stoku / GSMH (yüzde)	„	18,6	19,7
Net İç Borçlanma / İç Borç Stoku (yüzde)	„	37,3	45,0

Kaynak: TCMB, Hazine, DPT, DİE.

(1) 1983'ten bu yana aynı gruplama mevcuttur.

(2) 1975 ve 1979'un ortalaması

Tablo 2: Sermaye Akımları(Milyon ABD doları)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Portföy	547	623	2411	3917	1158	237	570	1634	-6711	3429
Tahvil İhracı Yoluyla										
Borç.	592	567	2806	3727	99	386	1331	1774	-579	3220
Genel Hükümet	572	593	2978	3721	411	809	1491	1353	-261	3137
Bankalar	20	-26	44	6	-312	-211	-160	421	-318	83
Yurtdışı Senetler										
Türkiye’de İkamet										
Edenlerin Alımları	-134	-91	-754	-563	35	-466	-1380	-710	-1622	-759
Yurtiçi Senetler										
Yabancıların Alımları	89	147	359	753	1024	317	619	570	-4510	968
Net Sermaye Girişi	4037	-2397	3648	8963	-4194	4643	5555	7053	-755	4670
Kısa Vadeli	3000	-3020	1396	3054	-5127	3713	2737	77	1398	759
Bankalar	812	-172	2072	3445	-6611	1950	707	426	-127	1685
Diğer Sektörler	1363	34	1641	1850	-947	2117	218	986	387	819
Orta ve Uzun Vadeli	-210	-783	-938	1370	-784	-79	1636	4788	3985	344
Genel Hükümet	-393	-201	-1645	-2177	-2962	-2131	-2108	-1456	-1655	-1932
Bankalar	231	536	7	193	-282	273	1046	1660	829	117
Diğer Sektörler	369	-380	500	2462	1213	324	1506	3608	4160	2292

Kaynak: TCMB.

Tablo 3: Kamu Sektörü Hesapları

	1975-79	1980-89	1990-99
<i>(GSMH'ye oran, yüzde)</i>			
Gelirler	18,4	19,8	21,9
Vergi	14,9	13,6	18,2
Doğrudan	7,7	6,7	7,3
Dolaylı	7,2	6,9	10,8
Faktör Gelirleri	1,2	4,1	2,8
Diğer	2,3	2,1	0,9
Cari Transferler	-3,3	-5,5	-11,0
Kamunun Harcanabilir Geliri	15,1	14,3	10,9
Cari Harcamalar	9,7	7,8	11,2
Yatırım	8,6	8,9	6,1
Stok Değişim Fonu	1,6	1,9	1,6
Tasarruflar-Yatırım	-3,1	-2,4	-7,4
KKBG	6,0	5,0	9,6
<i>(toplamdaki pay, yüzde)</i>			
Gelirler	100,0	100,0	100,0
Vergi	80,8	68,4	83,2
Doğrudan	42,0	33,7	33,5
Dolaylı	38,8	34,7	49,6
Faktör Gelirleri	6,6	20,9	12,6
Diğer	12,6	10,7	4,1
Cari Transferler	-17,9	-27,9	-50,1

Kaynak: DPT.

Tablo 4: Konsolide Bütçe

	1975-1979	1980-89	1990-99
<i>(GSMH'ye oran, yüzde)</i>			
Toplam Harcamalar	19,3	17,1	24,5
Cari	8,9	7,1	9,9
Personel	6,9	4,6	7,8
Transfer	6,5	7,1	12,9
Faiz	0,5	2,1	7,5
İç	0,3	1,1	6,3
Dış	0,2	1,0	1,2
KİT	2,1	1,5	0,7
Vergi İadeleri	0,2	1,3	0,8
Sosyal Güvenlik	0,6	0,6	1,3
Diğer Transferler	3,0	1,6	2,3
<i>(toplamdaki pay, yüzde)</i>			
Toplam harcamalar	100,0	100,0	100,0
Cari	46,2	41,3	40,3
Personel	36,0	27,1	31,9
Transfer	33,5	41,4	52,8
Faiz	2,6	12,2	30,5
İç	1,8	6,4	25,8
Dış	0,8	5,8	4,7
KİT	10,9	8,5	2,8
Vergi İndirimi	1,3	7,5	3,4
Sosyal Güvenlik	3,0	3,8	5,3
Diğer İşlemler	15,8	9,4	9,4

Kaynak: DPT.

Tablo 5: Finansal Derinleşme Göstergeleri (GSMH'ye oran, yüzde)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999
M2	21,2	22,0	18,8
Döviz Tevdiat Hesapları	0,0	2,9	13,5
M2Y	21,2	25,1	32,3
İç Borçlanma Senetleri	5,2	7,0	20,4
Kamu	3,9	4,8	16,1
Özel	1,3	2,2	4,2
Finansal Varlıklar	26,4	32,1	52,7

Kaynak: TCMB,SPK.

Tablo 6: Bankacılık Sektörü Bilanço Yapıları (yüzde)

	1970-79	1980-89	1990-99
Aktifler			
Likit Değerler	25,9	33,9	36,3
Krediler	55,4	46,0	41,3
Sabit Varlıklar	7,7	6,2	7,8
Diğer Varlıklar	11,1	13,9	14,6
Toplam Varlıklar	100,0	100,0	100,0
Pasifler			
Mevduatlar	48,9	57,4	61,3
Mevduat dışı pasifler	9,0	14,4	18,3
Diğer Pasifler	35,0	20,0	11,5
Sermaye	6,3	6,4	6,1
Kâr	0,8	1,9	2,7
Toplam Pasifler	100,0	100,0	100,0
Toplam Varlıklar / GSMH	42,0	44,9	58,7
Kamu Bankalarının Toplam Bankacılık Sektöründeki Payı			
Toplam Varlıklar	44,3	44,7	38,7
Krediler	40,3	45,1	37,1
Mevduatlar	37,0	40,4	44,0

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği

Tablo 7: İşgücü Piyasası'ndaki Gelişmeler (15 yaş üstü, bin kişi)

	1980	1981-1988	1989	1990-1999	2000
İşgücü	15619	17309	19930	21331	22029
İstihdam	13813	15430	18221	19702	20578
İşsiz	1807	1879	1709	1629	1451
İşsizlik Oranı (yüzde)	11,6	10,9	8,6	7,7	6,6
<i>Sektörlere göre İşsizlik (yüzde)</i>					
Tarım	54,9	52,1	47,4	43,4	34,9
Sanayi	13,8	14,9	15,6	16,4	18,1
Hizmet Sektörü	31,3	33,0	37,0	40,2	47,0

Kaynak: DPT, DİE.

Tablo 8: İmalat Sanayinde Ücretler, Verimlilik ve İstihdam Gelişmeleri

	1970-1979	1980-1989	1990-1997
Reel Ücretlerdeki Artış Oranı			
<i>Ortalama</i>	5,38	-1,73	4,32
<i>Standart Sapma</i>	10,54	16,56	17,41
<i>Değişim Katsayısı</i>	1,96	-9,58	4,03
Reel Ortalama İşgücü Verimliliği Artış Oranı			
<i>Ortalama</i>	1,03	5,41	4,99
<i>Standart Sapma</i>	9,25	8,95	6,96
<i>Değişim Katsayısı</i>	8,98	1,65	1,40
Çalışan Sayısındaki Yıllık Ortalama Artış Oranı			
<i>Ortalama</i>	5,61	2,77	1,51
<i>Standart Sapma</i>	4,25	1,25	5,79
<i>Değişim Katsayısı</i>	0,76	0,45	3,84

Kaynak: DİE.

Tablo 9: Sağlık Göstergeleri

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Doğumda Yaşam Beklentisi (yıl)	58	61	63	66	67	69	69
1000 Canlı Bebek Başına Bebek Ölüm Oranı	140	111	63	65	51	39	35
Yatak Başına Düşen Hasta Sayısı	409	422	394	428	412	409	384
Doktor Başına Düşen Hasta Sayısı	2572	1858	1642	1391	1115	925	807
Diş Doktoru Başına Düşen Hasta Sayısı	10972	7996	6321	6100	5371	4630	4599

Kaynak: DIE, DPT.

Tablo 10: Sağlık Harcamaları

	1980	1981-1988	1989	1990-1998
Toplam Sağlık Harcamaları / GSMH (yüzde)	3,5	3,0	3,4	3,8
Kamu / Toplam (yüzde)	51,4	46,9	58,5	63,2
Özel / Toplam (yüzde)	48,6	53,2	41,5	36,8
Kişi Başına Düşen Sağlık Harcamaları (ABD doları / Satınalma Gücü Paritesi)	86,5	105,2	149,0	221,7

Kaynak: DPT.

Tablo 11: Okullaşma Oranı

	1970-1971	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1999-2000
İlköğretim †	76,3	77,3	82,9	86,5	89,0	96,1
Ortaöğretim	20,1	28,4	31,7	38,5	55,0	59,4
Yükseköğretim	5,7	6,4	10,7	15,7	22,4	27,8

Kaynak: DPT.

† Sekiz yıllık (İlköğretim+Ortaöğretim)

REFERANSLAR VE KAYNAKLAR

- Agénor, Pierre-Richard, C. John McDermott, and E. Murat Üçer. 1997. "Fiscal Imbalances, Capital Inflows, and the Real Exchange Rate: The Case of Turkey." IMF Working Paper WP/97/1.
- Akyüz, Yılmaz, and Korkut Boratav. 2001. "The Making of the Turkish Financial Crisis." Paper prepared for the "Conference on Financialization of the Global Economy," PERI, University of Massachusetts, Amherst, Massachusetts.
- Alper, Emre C., and Ziya Oniş. 2001. "Financial Globalization, the Democratic Deficit and Recurrent Crises in Emerging Markets: The Turkish Experience in the Aftermath of Capital Account Liberalization." Boğaziçi University Department of Economics Working Paper 01-14.
- Atiyas, İzak, Yasemin Bal Gündüz, Ferhat Emil, Can Memduh Erdem, and Didem Bahar Özgün. 1999. "Fiscal Adjustment in Turkey: The Role of Quasi-Fiscal Activities and Institutional Reform." Undersecretariat of Treasury Research Paper.
- Aydoğan, Kürşat, and Hasan Ersel, ed. 1992. *Issues on Banking Structure and Competition in a Changing World*, Papers presented at a Workshop, Antalya, Turkey.
- Balkan, E., and Erinç Yeldan. 1996. "Financial Liberalization in Developing Countries: The Turkish Experience." IDRC Discussion Paper 96-5.
- Banking Regulation and Supervision Agency. 2001. *Towards a Sound Turkish Banking Sector*.
- Banks Association of Turkey. 2001. *Recent Developments Related to the Banking Sector and the Financial System*.
- Berksoy, Taner, ve Burak Saltoğlu. 1998. *Türkiye Ekonomisinde Sermaye Hareketleri*. İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Binay, Şükrü, and Ferhan Salman. 1998. "The Global Crisis and the Turkish Economy: New Policy Challenges and Expectations for the Near Future." Central Bank of the Republic of Turkey Discussion Paper.
- Boratav, Korkut, Erinç Yeldan, and Ahmet H. Köse. 2000. "Globalization, Distribution and Social Policy: Turkey, 1980-1998" CEPA Working Paper Series I Working Paper No. 20.
- Celasun, Merih. 1991. *Trade and Industrialization in Turkey*.

- Celasun, Oya, Cevdet Denizer, and Dong He. 1999. "Capital Flows, Macroeconomic Management, and the Financial System: The Turkish Case, 1989-97." World Bank Policy Research Working Paper WPS2141.
- Central Bank of the Republic of Turkey. *Annual Report*, various issues.
- Cizre-Sakallıoğlu, Umit, and Erinç Yeldan. 1999. "Dynamics of Macroeconomic Disequilibrium and Inflation in Turkey: The State, Politics and Markets under Globalized Developing Economy." Bilkent University Discussion Paper No. 99-10.
- Denizer, Cevdet. 1997. "The Effects of Financial Liberalization and New Bank Entry on Market Structure and Competition in Turkey." World Bank Policy Research Working Paper WPS1839.
- Ekinci, Nazım K. 1990. "Macroeconomic Developments in Turkey: 1980-1988." METU Studies in Development 17(1-2) 1990: 73-114.
- Ekinci, Nazım K. 1998. "Türkiye'de 1980 Sonrası Krizin Dinamikleri ve Uyum Mekanizmaları." *Toplum ve Bilim* 77 Yaz 1998: 7-28.
- Erçel, Gazi. 1999. "Turkish Banking System." Speech on the Occasion of American-Turkish Council Association, Ankara.
- Ersel, Hasan. 1994. "The Impact of Financial Reform: The Turkish Experience." In Gerard Caprio Jr., Izak Atiyas, and James Hanson, ed., *Financial Reform: Theory and Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, 103-139.
- Ersel, Hasan. 2000. "Managing Financial Liberalization in Turkey: Consistent Banking Regulation." Third Mediterranean Development Forum Financing Development Workshop Paper, Cairo, Egypt.
- Foroutan, Faezeh. 1997. "Turkey, 1976-85: External Trade, Industrial Productivity, and Competition." In Mark J. Roberts and James R. Tybout, ed., *Industrial Evolution in Developing Countries*, 314-337. Oxford University Press.
- Gökbudak, N. 1995. "Central Bank Independence, the Bundesbank Experience and the Central Bank of the Republic of Turkey." Master's Thesis, Middle East Technical University, Ankara, Turkey.
- Gökçe, Deniz. 1993. "The Political economy of Financial Liberalization in Turkey." In *Financial Liberalization in Turkey: Proceedings of a Conference Held in Washington, USA on December 28-30, 1990*, Central Bank of the Republic of Turkey.

- Günay, Emine, and Nur Özkan. 1996. "The Effect of the Financial Liberalization Program on the Economies of Scale and the Scope of Turkish Commercial Banking." *Yapı Kredi Economic Review*, Vol. 7, No. 2.
- Gürsu, Lale, and Bahar Erdal, "Financial Liberalization Process and Management of Financial Crises: The Case of Turkey" The Central Banks Governors' Club Experts Meeting, İzmir, Mart 18-19, 1999.
- International Monetary Fund. 2001. "Assessing the Determinants and Prospects for the Pace of Market Access by Countries Emerging from Crises-Country Cases." Background Report for IMF Board Discussions.
- Kalkan, Mahmut, Ahmet Kipici, and Ayşe Peker. 1998. "Leading Indicators of Inflation in Turkey." In E. Murat Üçer, ed., *Macroeconomic Analysis of Turkey: Essays on Current Issues*, 7-50. Central Bank of the Republic of Turkey.
- Karlık, Rıdvan. 1999. *Turkish Economy: Historical Perspective, Structural and Social Development*.
- Köse, Ahmet H., Erinc Yeldan. 1998. "Turkish Economy in the 1990s: An Assessment of Fiscal Policies, Labor Markets and External Trade" *New Perspectives on Turkey*, Spring 1998, 18: 51-78.
- Kotan, Zelal, and Serdar Sayan. 2001. "A Comparison of the Price Competitiveness of the Turkish and South East Asian Exports in the European Union Market in the 1990s." Central Bank of the Republic of Turkey Discussion Paper 2001/2.
- Krueger, O. Anne, and Okan H. Aktan. 1992. *Swimming Against the Tide: Turkish Trade Reform in the 1980s*. Institute for Contemporary Studies.
- Law of the Central Bank of the Republic of Turkey (with various amendments).
- McKinnon, I. Ronald. 1993. *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- McKinnon, I. Ronald, and Huw Pill. 1997. "Credible Economic Liberalization and Overborrowing." *AEA Papers and Proceedings*.
- Metin-Özcan, K., Ebru Voyvoda, and Erinc Yeldan. 1999. "Dynamics of Macroeconomic Adjustment in a Globalized Developing Economy: Growth, Accumulation and Distribution, Turkey 1969-1998." Bilkent University Department of Economics Discussion Paper 99-5.

- Metin-Özcan, K., Ebru Voyvoda, and Erinc Yeldan. 2000. "On the Patterns of Trade Liberalization, Oligopolistic Concentration and Profitability: Reflections from Post-1980 Turkish Manufacturing." Bilkent University Department of Economics Discussion Paper 00-12.
- Obstfeld, Maurice. 1998. "The Global Capital Market: Benefactor and Menace?" NBER Working Paper No. 6559.
- Obstfeld, Maurice, Alan M. Taylor. 2002. "Globalization and Capital Markets." NBER Working Paper No. 8846.
- OECD Meeting Titled "Towards More Stable Global Finance: Some Issues Concerning Capital Account Liberalization in Emerging Market Economies." Mart 15, 1999, Paris.
- Özatatay, Fatih, and Güven Sak. "Financial Liberalization in Turkey: Why the Impact on Growth was Limited?" Ankara University Faculty of Political Sciences Discussion Paper.
- Republic of Turkey Board of Ministers. "Decrees No. 17, 28, 30, 32 on the Protection of the Value of the Turkish Currency."
- Rodrik, Dani. 1991. "Premature Liberalization, Incomplete Stabilization: The Özal Decade in Turkey." In M. Bruno *et al.*, ed., *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, MIT Press.
- Şahinöz, Ahmet, basım 1998. *Türkiye Ekonomisi*. Türk Ekonomi Kurumu, Ankara, Türkiye. Turhan Kitabevi.
- Saraçoğlu Rüşdü. 1996. "Financial Liberalization in Turkey." In Bernard Laress, Hassan Ali Mehran, and Marc Quintin, ed., *Interest Rate Liberalization and Money Market Development, Selected Country Experiences*. Monetary and Exchange Affairs department, IMF, Washington DC.
- State Planning Organization. *Annual Plan*, various issues.
- State Planning Organization. *Five Year Development Plan*, various issues.
- Tıktık, Ahmet. 1997. *Trade Liberalization under Imperfect Competition, A CG-E Analysis on Turkey*. Capital Markets Board, Publication No. 97.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. 2001. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'ndaki Değişiklikler Üzerine 25.04.2001.
- Üçer, Murat, and James Daniel. 1999. *Turkey: Monetary Policy from the 1980s to Now*. Credit Suisse First Boston Emerging Markets Economics Research.

- Uygun, Ercan. 1993. "Liberalization and Economic Performance in Turkey." UNCTAD Discussion Paper 65.
- Üzümçüoğlu, Özhan, and Hatice Kökden. 1998. "The Effects of Russian Crisis on Turkish Economy." Treasury Journal Volume 11.
- Varlıer, Oktay. 2002. "Tourism Investments in Turkey: Past, Present, and Future." Presented at the Second Tourism Council, April 12-14, 2002, Ankara, Turkey.
- World Bank. 2000. *Turkey Country Economic Memorandum Structural Reforms for Sustainable Growth Volume I: Main Report*. Report No. 20657.
- World Bank. 2000. "Turkey: Economic Reform, Living Standards and Social Welfare Study." Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia Region.
- Yalçın, Cihan. 2000. "Price-Cost Margins and Trade Liberalization in Turkish Manufacturing Sector: A Panel Data Analysis." Central Bank of the Republic of Turkey Discussion Paper.
- Yeldan, Erinç. 2001. "On the IMF-Directed Disinflation Program in Turkey: A Program For Stabilization and Austerity or A Recipe For Impoverishment and Financial Chaos?" Bilkent University, Ankara, Turkey.
- Yeldan, Erinç. 2001. "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi." Bilkent Üniversitesi, Ankara, Türkiye.
- Yülek, Murat A. 1998. *Financial Liberalization and the Real Economy: The Turkish Experience*. Capital Markets Board, Publication No. 110.

EK I: SERMAYE HAREKETLERİNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

1980'lerden önce Sermaye Hareketleri Üzerindeki Kısıtlamalar, Karar Sayısı: 17

1962-1983 yılları arasında 17 No'lu Kararname yürürlükteydi. 17 No'lu Kararnameye göre sermaye hesapları üzerindeki kısıtlamalar şunlardı:

- Döviz tevdiat hesapları açılmasına yalnızca ihracattan ve görünmez işlemlerden kaynaklanan döviz cinsinden kazançların zorunlu olmayan kısmı için izin veriliyordu.
- Bankaların çok sıkı kontrol edilen belli limitler dahilinde döviz pozisyonu tutmalarına izin veriliyordu.
- Görünmeyen işlemlerin ödemeleri Merkez Bankası tarafından yapılıyordu.
- Döviz cinsinden yapılan tahsisatların çoğu (turistik, kültürel geziler ve liman masrafları gibi) Merkez Bankası tarafından yapılıyordu.
- Giriş ve çıkışlarda yolcuların üzerlerindeki Türk lirası, döviz, döviz cinsinden senetler, tahviller, değerli metal ve taşları beyan etmeleri gerekiyordu.
- Konvertibl olan ya da olmayan para birimiyle alınan emlağın gelir ve satışı Merkez Bankası tarafından bloke ediliyordu (turistik amaçlarla yapılan yatırımlar hariç).
- Türkiye'de yapılmış yatırımlardan elde edilen gelir ve kârların Türkiye'de ikamet etmeyen kişiler tarafından transferi yasaktı.
- Türkiye'de ikamet edenlerin yabancı hisse senetleri almaları ve satmalarına kısıtlama getirilmişti ve Türkiye'de ikamet etmeyenlerin Türk lirası cinsinden tahvil alış satışları Maliye Bakanlığı'nın iznine bağlıydı.
- İhracatçılar ihracat gelirlerini en az üç ay içinde ülkeye getirmek zorundaydılar.
- İthalat yıllık plan çerçevesinde gerçekleştiriliyordu (örneğin: Liberasyon listeleri ve fon listeleri). İzinler Merkez Bankası

tarafından Ticaret Bakanlığı'nın talimatıyla veriliyordu. İthalat bedelleri yalnızca yabancı para birimi üzerinden transfer edilebiliyordu.

1980'den sonra Sermaye Hareketlerinin Liberalleştirilmesi, Karar Sayısı: 28, 30, 32

Bu kararların getirdiği temel yenilikler şöyleydi:

- Döviz ve dış ticaret yönetimi görevi Hazine ve Ticaret Müsteşarlığı'na verilmiştir. Hazine Müsteşarlığı dövizle ilişkin kontrol yetkisini Merkez Bankası'na devretmiştir.
- 1 Mayıs 1981 tarihinden itibaren Merkez Bankası tarafından günlük kur belirleme uygulamasına başlanmıştır. Türk lirasının yabancı para birimleri karşısında değerinin (kurun) belirlenmesi konusuna yeni bir yaklaşım getirilmiştir.
- Ticari bankalara Merkez Bankası'nın ilan ettiği kurun artı/eksi 6 puan aralığında olacak şekilde kendi kurlarını belirleme izni verilmiştir.
- Dövizle alınan bir emlağın tasfiyesi ya da satışından doğan dövizin transferi serbest hale gelmiştir.
- Ticari bankaların döviz pozisyon limitleri kaldırılmış ve bankaların tutabileceği maksimum döviz miktarı kısa vadeli yükümlülüklerinin yüzde 40'ı olarak belirlenmiştir.
- Bankalar ve finans kurumlarına ihtiyaçlarına göre döviz işlemleri yapma ve Merkez Bankası'nın belirlediği likidite oranı ve kur riski oranı gibi bazı oranlar doğrultusunda belirlenen marj içerisinde döviz varlıkları tutma yetkisi verilmiştir.
- Bu kurumların ihracat ve görünmeyen işlemler gibi işlemlerden doğan döviz ve efektif kazançlarının en az yüzde 20'sini Merkez Bankası'na devretmeleri, ve Türkiye'de ikamet edenler, Türkiye'de ikamet etmeyenler ve şirketler tarafından açılan döviz tevdiat hesapları için Merkez Bankası'na zorunlu karşılık yatırımları gerekiyordu.

- Yurda Türk lirası (banknot ve madeni para) getirilmesi üzerindeki kısıtlamalar kaldırıldı.
- Yurt dışına seyahat edenler için uygulanan engeller kaldırılmıştır. Türkiye’de ikamet edenlerin yurt dışına giderken 3000 ABD dolarına kadar döviz almalarına izin verilmiştir.

EK II: 1999'DAN SONRAKİ YAPISAL REFORMLAR VE MEVZUAT DEĞİŞİKLİKLERİ

<i>Düzenleme</i>	<i>Not</i>	<i>Tarih</i>	<i>Sonuç</i>
<u>Bankacılık Mevzuatı</u>			
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) Kurulması		Haziran 1999	Gerçekleşti.
Ticari bankaların net döviz açık pozisyonları üzerindeki limitin aşağı çekilmesi		Eylül 1999	Gerçekleşti.
Bankalar Kanunu'ndaki değişiklikler		Aralık 1999	
Kredi karşılıklarına ilişkin düzenlemeler		Aralık 1999	Gerçekleşti.
Karşılıkların vergiden düşürülmesinin sağlanması			
Sermaye yeterliliği ve döviz pozisyonu limitlerine ilişkin değişiklikler		Aralık 1999	Gerçekleşti.
Bankaların getirilen düzenlemelere uyması	2000 yılında		
BDDK'ya atamaların yapılması	1 Nisan 2000'e kadar	Mart 2000	Gerçekleşti.
Muhasebe kurallarında değişiklik yapılması	1 Mayıs 2000'e kadar		
Kredi limitlerine ilişkin düzenlemeler	1 Temmuz 2000'e kadar	Aralık 1999	Gerçekleşti.
Sermaye yeterliliği kurallarının uygulamaya konması	1 Temmuz 2000'e kadar		
Sermaye yeterliliği kurallarında değişiklikler	1 Temmuz 2000'e kadar		

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
yapılması			
BDDK'nın tam olarak faaliyete geçmesi	1 Eylül 2000'e kadar	Eylül 2000	Gerçekleşti.
Yeni muhasebe standartlarının getirilmesi	1 Ocak 2001'e kadar		
Risk yönetimine ilişkin düzenlemeler	1 Ocak 2001'e kadar		
Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması	1 Ocak 2001'e kadar	Kasım 2000	
Görev zararlarına ilişkin düzenlemeler			
Mevduat sahipleri ve diğer alacaklılara tam koruma sağlayan garantinin kapsam ve özelliklerinin kamuoyuna duyurulması	15 Ocak 2001'e kadar	Ocak 2001	Gerçekleşti.
Hazine ve TMSF arasında yukarıda sözü edilen garantinin finansmanına ilişkin bir protokol imzalanması	15 Ocak 2001'e kadar		
TMSF'ye gerekli durumlarda Hazine'den borç alabilme yetkisinin verilmesi			
TMSF'nin Hazine'den 6,1 milyar ABD doları borç alması		16 Kasım 2000	Gerçekleşti.
Banka sahibi olunmasına ilişkin yeni kriterleri içeren düzenleme		Kasım 5, 2000	Gerçekleşti.
TMSF'nin planlanan takvime göre kontrolündeki tüm bankaları satmaya devam etmesi		Kasım 16, 2000	Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Potansiyel yatırımcılardan TMSF'deki bankalarla ilgilendiklerini gösteren mektuplar alınması	15 Aralık 2000'e kadar	15 Aralık 2000	Gerçekleşti.
BDDK'nın potansiyel yatırımcılara onayları bildirmesi	22 Aralık 2000'e kadar	22 Aralık 2000	Gerçekleşti.
Onaylanan potansiyel yatırımcılara bankalar hakkında bilgi verilmesi ve yatırımcıların özellikle hangi bankalarla ilgilendiklerini belirtmelerinin istenmesi	15 Ocak 2001'e kadar		Gerçekleşti.
Hangi bankaların satışa sunulacağına ya da satışa sunulmayacaksa nasıl çözüme kavuşturulacağına karar verilmesi	20 Ocak 2001'e kadar		Gerçekleşti.
Satışa çıkarılacak bankalar hakkında bilgi verilmesi ve bankalar hakkında ayrıntılı bilgiye ulaşılmalarının sağlanması (yerinde inceleme)	20 Şubat 2001'e kadar		
Tekliflerin alınması	24 Nisan 2001'e kadar		
Her paket için alıcı(ların) seçilmesi	7 Mayıs 2001'e kadar		
Etibank ve Bank Kapital'in finansal yeniden yapılandırılması ve çözüme kavuşturulmaları için ayrıntılı planların ilan edilmesi	1 Şubat 2001'e kadar		
Demirbank'ın tasfiyesi için takvim belirlenmesi			Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Borçlarını ödeyemeyen herhangi bir bankaya anında müdahale edilmesi			
Gelecekte, yukarıdaki paragrafta anlatıldığı şekilde müdahale edilen her bir bankanın çözüme kavuşturulması			
Bir varlık yönetim biriminin kurulması (Tahsilat Dairesi)			Gerçekleşti.
Bankaların geri dönmeyen kredilerinin tasfiye edilmesi için Tahsilat Dairesi'ne devredilmesi			
Bu varlıkların Tahsilat Dairesi'ne transferinden sonra bu birimin performansı ile ilgili bir duyuru yapılması			
Halk Bankası ve Ziraat Bankası'nın görev zararları stoklarının piyasa düzeyinde faiz oranına sahip tahvillerle karşılanması			
Görev zararları stoklarının faizleri 2001'de tahakkuk edecektir. Bu faizler Ziraat Bankası için Hazine bonolarının ve iskontolu senetlerin ağırlıklı aylık ortalama faiz oranı çarpı 1,33 ve Halk Bankası için çarpı 1,60 olarak şeklinde hesaplanmaktadır.			
Kasım 2000'de yürürlüğe giren			

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
kanuna göre kamu bankalarının özelleştirilmesine devam edilmesi			
İç risk denetim sistemleri ve piyasa riskini yansıtan sermaye yeterliliği rasyosuna ilişkin yeni düzenlemelerin kabul edilmesi	1 Şubat 2001'e kadar	Şubat 2001	Gerçekleşti.
Söz konusu yönetmeliğin yürürlüğe girmesi	1 Ocak 2002'den itibaren		
Karşılıkların vergiden düşürülmesi için vergi düzenlemesinin getirilmesi	1 Nisan 2001'den itibaren		
Genel karşılıkların vergiden düşürülmemesi			
Türk lirası mevduat hesaplarında zorunlu karşılık oranının yüzde 6'dan yüzde 4'e düşürülmesi	12 Ocak 2001'den itibaren		Gerçekleşti.
Hissedarlara dolaylı kredi verilmesini yeniden tanımlayan bir düzenleme çıkarılması	1 Şubat 2001'e kadar		
TMSF kapsamındaki bankalar ve kamu bankalarının gecelik pozisyonlarının 16 Mart 2001 tarihinden itibaren en az 2/3 oranında düşürülmesi (ticari bankalara gecelik borçların ödenmesi dahildir)	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmeleri için önkoşul.		Gerçekleşti.
TMSF kapsamındaki bankalar ve kamu bankalarının geriye kalan gecelik pozisyonlarının düşürülmesi	IMF'nin 8. gözden geçirmesinin tamamlanması	(Haziran 2001'in ortasında)	Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
da kapatılması	için önkoşul		
TMSF bankaları ve kamu bankalarının TCMB'deki repo stoklarının 7 katrilyonu aşmaması	IMF'nin 8. gözden geçirmesinin tamamlanması için önkoşul.	Mayıs 2001 sonu itibariyle	Gerçekleşti.
Tüm kamu bankaları ve TMSF'ye devredilen bankalar farklı vade yapılarındaki mevduatlar için ortak bir mevduat faiz oranı uygulayacaklardır. Ticari bankalar ve diğer piyasa kaynaklarından gecelik borçlanma konusunda da sınırlamalar getirilecektir			Gerçekleşmedi.
Ziraat Bankası ve Halkbank'ın yönetimi, Hazine'ye karşı sorumlu olacak ortak ve politik olarak bağımsız bir yönetim kurulu kurulması ve yeni bir yönetim atanmasıyla güçlendirilecektir	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için önkoşul.	Nisan 2001	Gerçekleşti.
Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması (kalan görev zararlarının kapatılması, yeniden sermayelendirilmeleri, piyasanın altında getirisi olan DİBS'lerinin değiştirilmesi ve bankaların risk ağırlıklı sermaye yeterliliği oranının yüzde 8'e çıkarılması)	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için önkoşul.	2 Mayıs 2001	Gerçekleşti.
Yukarıdaki gibi finansal yeniden yapılandırılmaları gerçekleştirildikten sonra bu bankaların da diğer tüm ticari		Finansal yeniden yapılandırma tamamlandıktan	

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
bankalar gibi BDDK düzenlemelerine uyması sağlanacaktır.		sonra	
Reformların uygulanması süreci her bankada bağımsız denetçiler tarafından denetlenecektir.	Mayıs 2001'de atanacaklardır.		Gerçekleşti.
Emlak Bankası kapatılacak ve borçları ve alacaklarının bir kısmı Ziraat Bankası'na devredilecektir.	Mayıs 2001 sonuna kadar IMF'nin 8. gözden geçirmesinin tamamlanması için önkoşul.		Gerçekleşti.
Sümerbank, TMSF tarafından kamu bankalarına verilenlere benzer alım-satımı yapılabilen ve yabancı para mevduat yükümlülüklerini de karşılayabilmesi için bir bölümü döviz cinsinden olan kağıtlarla yeniden sermayelendirilecektir.	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için önkoşul.		Gerçekleşti.
Sümerbank'ın geri dönemeyen kredileri de TMSF'nin Tahsilat Dairesi'ne devredilecektir.	Temmuz 2001sonu itibariyle		
Sümerbank satışa çıkarılacak, teklifler Eylül 2001 sonunda alınacaktır. Bu zamana kadar cazip bir teklif alınmazsa banka tasfiye edilecektir.	Teklifler Eylül 2001 sonunda alınacaktır		31 Mayıs 2001 tarihinde satışa çıkarılmıştır.
TMSF'de kalan 7 banka negatif özkaynaklarının düzeltilmesi amacıyla yeniden sermayelendirilecektir.	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için önkoşul		Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Şu ana kadar ilgilenen yatırımcı çıkmayan dört banka (Demirbank, Bank Ekspres ve İktisat Bankası hariç 7 banka içerisinden dördü) ikinci bir geçiş bankası olarak düzenlenecek ya da tasfiye edilecektir.	Mayıs 2001 sonuna kadar IMF'nin 8. gözden geçirmesinin tamamlanması için önkoşul	Haziran 15, 2000	Gerçekleşti.
TMSF'ye devredilen 8 bankanın kapanmasından sonra geriye kalan bankalar da satılacak, tasfiye edilecek ya da başka bir şekilde çözüme kavuşturulacaktır.	2001 sonuna kadar IMF'nin 12. gözden geçirmesinin tamamlanması için önkoşul	2001 sonuna kadar	
Sümerbank 75 milyar Türk lirasını geçen tüm geriye dönmeyen kredilerini TMSF'nin Tahsilat Dairesi'ne devredecektir.	Temmuz 2001'e kadar		
Diğer TMSF bankaları da devirlerini Temmuz ayı sonuna kadar başlatmış olacaklardır.	Ekim 2001 sonunda tamamlanmış olacaktır.		
BDDK sermaye açığı olan tüm bankalardan ayrıntılı sermaye güçlendirme planları sunmalarını isteyecektir.	Nisan 2001 sonuna kadar IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmeleri için öncelikli eylem		Gerçekleşti.
Meclis Bankalar Kanunu'nda yapılan değişiklikleri onaylayacaktır. Bu değişiklikler arasında (a) özel	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için önkoşul	29 Mayıs 2001	Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
ticaret mahkemeleri açılması ve TMSF'ye özel borç ödeme yetkilerinin verilmesi, (b) BDDK ve TMSF personeli ve yönetiminin görevlerini yapmalarından dolayı karşı karşıya kaldıkları davalara karşı daha iyi korunmalarının sağlanması, (c) Grup kredileri için konsolide bazda yeni limitler getirilmesini sağlamak üzere "bankaların kendi fonları"nın tanımlanması, (d) Türev enstrümanları da kapsayan yeni bir kredi tanımının getirilmesi, (e) Özel takipteki alacaklar karşılıklarının vergiden tamamen düşürülmesinin sağlanması.			
Grup kredisi kullandırılmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe girecektir.	Yapısal Kriter	Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerin onaylanmasını takip eden 1 ay içinde	
1 Ocak 2002 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren piyasa riski mevzuatına göre döviz riski sermaye konmasını gerektirecektir. Bankalar Kanunu kredi tanımına türev enstrümanları da dahil edecek şekilde değiştirilecektir.	1 Ocak 2002'den itibaren geçerli olacaktır.		
Bankaların muhasebe standartları uluslararası	Yapısal Kriter	2002 başından itibaren	

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
standartlarla uyumlu hale getirilecektir.			
<u>Mali Yönetim</u>			
Muhtemel yükümlülüklerin belirlenmesi	1 Ocak 2000'e kadar		
20 adet bütçe içi fonun kapatılması	1 Şubat 2000'e kadar		
Gereksiz bütçe dışı fonların tespit edilmesi	1 Nisan 2000'e kadar		
Bütçe dışı fonların kapatılması	1 Haziran 2000'e kadar		2 adet bütçe dışı fon kapatılmıştır.
25 bütçe içi fonun kapatılması	1 Ağustos 2000'e kadar		25 bütçe içi fon kapatılmıştır.
Merkezi bütçeye muhasebe ve kayıt sisteminin getirilmesi	2001 yılında		
Entegre bir finansal bilgi sisteminin oluşturulması	2001 yılında		
Hükümet garantilerinde değişiklik yapılması	1 Ocak 2001'e kadar		
16 bütçe içi fonun kapatılması	1 Haziran 2001'e kadar		
Hiç bir yeni bütçe içi ya da dışı fonun açılmaması			
<u>Mali Yönetim ve Şeffaflık</u>			
21 bütçe içi ve 4 bütçe dışı fonun kapatılmasını öngören kanunun Meclis'e sunulması ve yürürlüğe konması	Şubat 2001 ortasından itibaren		
15 bütçe içi ve 1 bütçe dışı fonun kapatılmasını öngören kanunun yürürlüğe konması	1 Temmuz 2001'e kadar		

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Yeni hiç bir bütçe içi ya da bütçe dışı fonun yaratılmaması			
Tüm bütçe içi fonların kapatılması (Destekleme Fiyat İstikrar Fonu hariç)			
Bütçe dışı fonların sayısının 6'yla sınırlandırılması			
Meclis'e kamu finansmanı ve borç yönetimiyle ilgili bir kanun teklifi verilmesi	1 Temmuz 2001'e kadar		
Hazine'nin aylık raporlarına "geri ödemeler hariç borç verme" kaleminin eklenmesi	2001 yılında		
2001'de verilebilecek yeni garantiler için 2001 yılı bütçe kanununda açık sınırlamalar getirilmesi			Gerçekleşti.
Bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulamasının tamamlanması	2001 ortasından itibaren		
Bütçe tasnifinin uluslararası standartlara göre tamamlanması	1 Haziran 2001'e kadar		
Tahakkuk bazlı bütçe muhasebe sistemine geçilmesi için gerekli çalışmaların başlatılması	2001 yılında		
Geriye kalan 15 bütçe içi fonun (Dünya Bankası kredilerinin yönlendirilmesi için gerekli Destekleme Fiyat İstikrar Fonu hariç) kapatılması.	Yapısal Kriter Haziran 2001'e kadar	3 Temmuz 2001	Gerçekleşti.
2 bütçe dışı fonun (Sosyal	Yapısal Kriter	3 Temmuz 2001	Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu hariç) kapatılması.	Haziran 2001'e kadar		
Denetim ve şeffaflığın artırılması için 34187/39B sayılı kanunda öngörülen tüm gelirlerin (çoğunlukla motorlu taşıtlar vergisinden kaynaklanan) bütçe içine kanalize edilmesi.		2002 bütçesinde uygulanacaktır	
Döner sermaye sayısı en azından yarı yarıya azaltılacaktır.	Yapısal Kriter	2001 sonundan itibaren	
Döner sermaye işlemleri için çok kapsamlı bir finansal ve ekonomik denetim yapılacaktır.	Mayıs 2002 sonuna kadar		
Döner sermayelerle ilgili denetim sonuçlarına göre atılacak diğer adımlar belirlenecektir.	Haziran 2002'den itibaren		
Meclis'e, kamu sektörü için kesin borçlanma kuralları ve sınırlamaları getiren ve Hazine'nin bütçe borç verme ve borç garantisi işlemlerini de kapsayan bir kamu finansmanı ve borç yönetimi kanunu sunulacaktır.	Yapısal Kriter Haziran 2001'e kadar		Gerçekleşti.
IMF'nin hükümet finansman istatistikleri standartlarından sonra Hazine'nin aylık	Mayıs 2001'e kadar ve 2002 bütçesine	Mayıs 2001	Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
raporlarına "geri ödemeler hariç borç verme" kalemi eklenerek bütçe dengesinin kapsamı garanti verilmiş borçların net hazine ödemelerini de içerecek şekilde genişletilecektir.	dahil edilmek üzere		
Yıl ortasında Ekonomik ve Mali Güncelleme yayınlanacaktır.	Temmuz 2001'de	Temmuz 2001'de	
2002 yılı için meclise bütçe tasarısının yanı sıra: (a) tüm bütçe dışı fonlara ve sosyal sigorta kurumlarına, (b) döner sermayelere, (c) hazinenin muhtemel yükümlülüklerine, (d) tüm KİT'lere (kamu sermayeli bankalar dahil) ve (e) yerel yönetimlere ilişkin muhasebe kayıtları ve finansal görünüm de sunulacaktır.	Yapısal Ölçüt Ekim 2001'de	Ekim 2001'de	
2002 bütçesi, kamu yatırım programlarının tahmin edilen orta vadeli cari harcamalarının olası etkilerini de içerecektir.	Ekim 2001		
Hükümet birimlerindeki harcama ve giderlerin daha iyi izlenmesine olanak tanıyacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulaması tamamlanacaktır.	2001 ortası itibariyle		Pilot Bölge sistemine başlanmıştır.
Uluslararası standartlara uygun yeni bir bütçe sınıflandırmasına geçiş tamamlanacaktır.	Haziran 2001 itibariyle		Gerçekleşti (Yeni sınıflandırmaya 2002 bütçesi için 6 pilot kuruluşta başlanacaktır).

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiş çalışmaları başlatılacaktır.	2001'de		Gerçekleşti (Tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçişle ilgili olarak Hazine ve IMF yetkilileri teknik görüşmelerde bulundular, Mayıs 2001).
TBMM'ye Birleşmiş Milletler standartlarına uyumlu (UNCITRAL) bir Devlet İhale Kanunu sunulacaktır.	Yapısal Kriter 15 Ekim 2001'e kadar		
Kamu sektöründe etkinliği artırmak amacıyla yasal ve etik düzenlemelerin tanımlanmasını ve uygulanmasını öngören daha sistematik bir yaklaşımın benimsenmesi		2001 yılında	Başlatılan üç kollar plan çerçevesinde, Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme tamamlandı, Eylül'de Türkiye'de Etkin Yönetimi Sağlama ve Yolsuzlukla Mücadele adlı uluslararası bir konferans düzenlenecek, devlet memurlarının kovuşturulmasını kolaylaştıracak bir kanun yapılacaktır.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
Özel Sektör ve Yabancı Sermayenin Türkiye Ekonomisi'ndeki Rolünün Artırılması			
2001'de özelleştirmeden elde edilecek gelirler 1 milyar ABD dolarına düşmüştür (2000'de tamamlanan işlemlerden elde edilecek olan 2 milyar ABD dolarına ek olarak).		2001'de	
Özelleştirme gelirlerinin 2002 yılında 3,5 milyar ABD dolarına yükseleceği beklenmektedir.		2002'de	
Meclis şu hususları içeren yasal düzenlemeleri onaylayacaktır: (a) Türk Telekom'un hükümete ait olan altın hissesi haricinde yüzde 100 oranında özelleştirilmesine izin verilmesi, (b) Türk Telekom hisselerinin yüzde5'inin çalışanlar ve küçük yatırımcılara ayrılması, (c) Türk Telekom hisselerinin yüzde 45'ine kadarının yabancı yatırımcılara satılmasına izin verilmesi, çoğunluk hissesini alabilecek stratejik yatırımcı konsorsiyumlarında konsorsiyum üyelerinin çoğunluğunun yabancı yatırımcılardan oluşmasına izin verilmesi, (d) salt çoğunlukla karar alan ihale komisyonunda yer alan üyelerin yapısı değiştirilecek	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için ön koşul.		Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
ve şu şekilde yeniden düzenlenecektir: Özelleştirme İdaresi ve Ulaştırma Bakanlığı'ndan ikişer yetkili ve Hazine'den bir yetkili (e) devletin hisse payı yüzde 50'nin altına düştüğü günden itibaren Türk Telekom'un sabit hatlar ve diğer iletişim hizmetleri konusundaki tekeli kalkacaktır, (f) tüm iletişim ve altyapı hizmetleri ile ilgili lisans verme yetkisi Telekomünikasyon Düzenleme Kurumu'na devredilecektir. (g) Hazine'ye, Ulaştırma Bakanlığı'nın onayına gerek olmaksızın Türk Telekom mevzuatında değişiklik yapma ve Türk Telekom kurulu ve yöneticilerini atama yetkisi verilecektir.			
Türk Telekom'un tamamen ticarileşmesini sağlamak amacıyla Türk Telekom Genel Kurulu tarafından görevlendirilecek yeni profesyonel kurulun üyeleri ve yöneticileri gerekli nitelik ve deneyime sahip olacaklardır. Kurul üyeleri ve yöneticilerde ilgili alanda özel sektör deneyimi aranacaktır.	Böyle bir kurul ve yönetici kadrosunun atanması IMF'nin 8. gözden geçirmesinin tamamlanması için ön koşuldur.	29 Haziran 2001	Gerçekleşti.
Türk Telekom yönetim kurulu kapsamlı bir şirketleşme planı benimseyecektir. Bu plana göre; (a) sınırsız denetleme			

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
fikrinin sağlanması için uluslararası standartlar, finansal kontroller ve yönetim prosedürleri getirilecek, (b) şirketin gerçek operasyonel gereksinimleri doğrultusunda personel ayarlaması yapılacak, (c) internet erişimi ve kırsal kesime erişimin yaygınlaştırılması için gerekli işlemler yapılacaktır.			
TÜPRAŞ'la ilgili olarak Özelleştirme İdaresi yeni bir halka arz gerçekleştirerek şirkette özel sektörün payını yüzde 51'e çıkaracaktır.			
Tütün piyasasını liberalleştiren, tütün destek alımlarının aşamalı olarak kaldırılmasını ve TEKEL'e ait varlıkların satışına olanak sağlayan Tütün Yasası Meclis tarafından onaylanacak.	IMF'nin 8. gözden geçirmesinin tamamlanması için önkoşul	20 Haziran 2001	Gerçekleşti.
ERDEMİR, İŞDEMİR'le birleştirilmek ve İMKB'de daha fazla hissesi satılmak suretiyle özelleştirilecek.			
Hükümet Elektrik Piyasası Kanunu'nda şart koşulan işletme hakkı devri için son gün olarak belirtilen 30 Haziran 2001 tarihinden sonra devletin elinde kalan tüm termal elektrik üretim ve elektrik dağıtım tesislerini özelleştirecektir. Özelleştirme			Son gün 31 Ekim 2001 olarak değiştirilmiştir.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
İdaresi bu işlemleri kanunda belirlenen piyasa reform stratejisi ile uyumlu bir takvim dahilinde yürütmeleri için yatırım danışmanları görevlendirecektir.			
Devlet arazilerinin satışı için bir program belirlenecek.		Mayıs 2001'de	Gerçekleşti (Meclis tatile girmeden yeni kanun geçirilmiştir).
Uluslararası tahkime ilişkin anayasa değişikliğini yürürlüğe sokacak bir kanun TBMM'den geçirilecek.	Yapısal Kriter	Meclis tatile girmeden (1 Temmuz)	Gerçekleşti (21 Haziran 2001).
Uluslararası Finans Kurumu/Dünya Bankası'nın Yabancı Yatırım Danışmanlık Servisinin desteğiyle yatırımların önündeki idari engeller konulu kapsamlı bir çalışma yapılacaktır.		Haziran 2001 sonuna kadar	
Yukarıdaki maddede adı geçen çalışmaya dayanarak Türkiye'de iş kurmak ve işletmek için gerekli prosedürlerin kademeli olarak azaltılmasına yönelik olarak - zaman sınırlamaları ve kurumsal sorumlulukları da içeren- bir eylem planı hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na sunulacaktır.		Temmuz 2001'e kadar	
Ticaret Kanunu, arazi geliştirme kanunu ve yatırım		Eylül 2001'e kadar	

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
ortamını etkileyen diğer kanunlar geniş bir şekilde gözden geçirilecektir.			
<u>Maliye Politikası ve Kamu Borç Yönetimi</u>			
2001'de kamu sektöründe faiz dışı fazlanın yüzde 5,5 olması hedeflenmektedir.		2001 sonunda	Gerçekleşti.
2002'de kamu sektöründe faiz dışı fazlanın yüzde 6,5 olması hedeflenmektedir.		2002 sonunda	
Kamu borcu/GSMH oranının 2001'deki yüzde 78,5'lik düzeyinden 2002 yılında yüzde 70,4'e ve 2003'te de yüzde 64,9'a düşmesi beklenmektedir.		2002 ve 2003 sonu	
Konsolide bütçenin faiz dışı fazlası (özelleştirme gelirleri, TCMB'nin kâr transferleri ve faiz gelirleri hariç) 2000 yılında GSMH'nin yüzde 4,6'sı iken 2001 yılında GSMH'nin yüzde 5,1'i ve 2002 yılında GSMH'nin yüzde 5,6'sı oranında hedeflenmiştir.		2001 ve 2002 sonu	Nisan 2001 itibarıyla yıllık GSMH'nin yüzde 1,8'i olmuştur.
<i>Akaryakıt Tüketim Vergisi (ATV) yüzde 15 oranında artırılabacaktır (Nisan'da da yüzde 20 oranında artırılmıştı).</i>	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için öncelikli eylem.	Mayıs 2001 başında	Gerçekleşti (25 Mayıs 2001'de yüzde 20'den fazla artırıldı).
KDV oranları yüzde 1 oranında artırılabacaktır.	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması		Gerçekleşti.

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
	için öncelikli eylem.		
Sosyal güvenlik ödemeleri için gerekli minimum prim yatırma süresi halihazırdaki yasal mevzuata uygun olarak artırılabacaktır.	IMF'nin 6. ve 7. gözden geçirmelerinin tamamlanması için öncelikli eylem.	Nisan 2001'e kadar	Gerçekleşti (Mayıs 2001'de yüzde 40 artırıldı).
ÖTV her ay en az TEFE artış oranı kadar artırılabacaktır.		Haziran 2001'den itibaren	Gerçekleşti (27 Haziran 2001'de yüzde 16 artırıldı).
ÖTV'de yukarıda belirtilen artışla birlikte bu vergiden elde edilecek gelirin GSMH'ye oranı 2000 yılına göre yüzde 0,4 oranında artacaktır.		2001'de	
Sosyal güvenlik kurumlarında yapılan reformların bir parçası olarak sağlık primleri ve ödemeleri artırılabacaktır.		2001 yılında Meclis yaz tatiline girmeden (1 Temmuz)	Gerçekleşti (Alt sınır yüzde 40 artırıldı, üst sınır 5 katına çıkarıldı, 2 Mayıs 2001).
Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerin bir parçası olarak bankaların bankacılık denetleme kuralları uyarınca ayırmakla yükümlü oldukları özel takipteki alacaklar karşılıklarının tamamının vergiden indirilmesi sağlanacaktır.		2001'in ikinci çeyreğinden itibaren	Gerçekleşti.
Reel harcamalar (Kamu Ortaklığı Fonu merkezi hükümete aktarılması için değiştirilmiştir) yüzde 8 oranında azaltılacaktır. Cari	Bu rakamlar doğrultusunda hazırlanacak bir ek bütçenin onaylanması 8. gözden	2001'de	Gerçekleşti (14 Haziran 2001).

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
harcamalarda, transferlerde ve yatırımlarda enflasyon hedefinin altında yapılacak bu ayarlama GSMH'nin yüzde1,5'i oranında bir tasarruf sağlayacaktır. Bu tasarrufun yüzde 0,3'lük kısmı bütçe uygulamaları sırasında "diğer cari harcamalar"dan yapılacak kesintilerden sağlanacaktır. Kredi teşvikleri Ocak 2002'den itibaren kaldırılacaktır. Devlet memurlarının maaşları Temmuz 2001'de yüzde 5 oranında artırılabacaktır. Ancak, kümülatif TÜFE enflasyonu Temmuz'a kadar yapılan maaş artışlarından fazla olursa maaşlarda bu fark kadar 2001 sonundan önce ayarlama yapılacaktır. 2001 yılında devlet memuru sayısında artış olmayacaktır.	geçirmenin önkoşulu olacaktır.		
KİT'lerin temel dengesi 2000 yılında GSMH'nin yüzde 1,5'i oranında açık verirken, 2001 yılında dengeye ulaşılması beklenmektedir. Bu amaçla aşağıdaki tedbirler alınacaktır.		2001'de	
(a) KİT tarifeleri ve fiyatları, Türk lirasındaki değer kaybı ve yenilenen enflasyon hedefi nedeniyle yükselen maliyetlere paralel olarak artırılabacaktır.			
(b) KİT'lerin işletme giderleri,			

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
maaş ödemeleri dahil, reel bazda düşürülecektir.			
(c) Şeker pancarı kotaları 12,5 milyon tondan 11,5 milyon tona düşürülecektir ve şeker pancarı destek fiyatı hedeflenen enflasyondan fazla artırılmayacaktır.			
(d) Tahıl destekleme alımları ve fazla stok alımlarının miktarı sınırlandırılacaktır.			
(e) Çiftçilere doğrudan gelir desteğine başlanması dolayısıyla destek fiyatı artışları en fazla hedeflenen enflasyon kadar olacaktır.		2001'de	Kısmen gerçekleşti (hedeflenen enflasyondan yüksek).
i. Buğday destek fiyatının hesaplanmasında eski fiyatlar üzerine eklenen marj, hedeflenen enflasyon artışını geçememe hükmü uyarınca eski fiyatlara göre en fazla yüzde 20'ye kadar düşürülecektir.		Haziran 2001 itibariyle	Kısmen gerçekleşti (yüzde 63,4'lük ağırlıklı ortalama artış, hedeflenen enflasyonu aşmıştır).
ii. Hububat ithalatına uygulanan gümrük vergileri en fazla yüzde 45'e düşürülecektir.			Gerçekleşti.
(f) TEAŞ tarafından satılan elektriğin ortalama fiyatı ABD doları bazında 4,5 cent / kilovat saat olacak, TEDAŞ'ın ücret ve tarifeleri de TEAŞ'tan alınan elektriğin			

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
maliyetini karşılayacak şekilde artırılabacaktır.			
(g) LPG'ye uygulanan sübvansiyona son verilecektir.			Gerçekleşti.
(e) KIT ürün ve hizmetlerine uygulanan tüm indirim ve muafiyetlere son verilecektir.		Haziran 2001 itibariyle	
(f) Özelleştirme İdaresi portföyündeki şirketlerde, fonlarda ve döner sermayelerde çalışan işçilerden hiçbiri KİT'lere ya da konsolide bütçeye transfer edilmeyecektir. Fazla mesai ücretleri kısıtlanacaktır			
Banka hesabı sahipleri, bankacılık işlemleri yapanlar ve finansal faaliyete katılanlara vergi kimlik numarası verilmesi uygulamasına başlanacaktır.		Eylül 2001'de	
Zorunlu vergi kaydı için eşik düşürülerek vergi kimlik numarası kademe kademe yaygınlaştırılacaktır.		Haziran 2002 boyunca	
Vergi Kimlik Numarası için gerekli vergi düzenlemeleri yürürlüğe konacaktır.	8. gözden geçirmenin tamamlanması için önkoşul.	Mayıs sonu 2001 itibariyle	Vergi kimlik numaraları ile ilgili gerekli duyuru 19 Haziran 2001 tarihinde yapılmıştır.
Özel sektörün 2000 yılı sonunda GSMH içindeki payı	Yapısal Kriter	2001 sonu itibariyle	

Düzenleme	Not	Tarih	Sonuç
yüzde 2'ye çıkan vergi borçları düşürülecektir.			
Kamu sektörü çalışanlarının ücret sözleşmeleri tahminin üzerinde artan enflasyona göre ayarlanacaktır, ancak öncelikle altı aylık dönemin dolması gerekmektedir. Fakat ayarlama, öngörülen enflasyon rakamıyla gerçekleşen arasındaki farkın yüzde 80'inden fazla olamaz, ilk altı aylık dönemde böyle bir ayarlamaya gidilmeyecektir.			Kısmen gerçekleşti. (22 Mayıs 2001) 2002'nin ikinci dönemi için ayarlamının yüzde 80 oranında değil beklenen ve gerçekleşen enflasyon arasındaki fark kadar olmasına karar verildi.