

24 OCAK 1980 ve 5 NİSAN 1994 İSTİKRAR PROGRAMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Salih KÖSE()*

Özet: 24 Ocak 1980 ile 5 Nisan 1994 İstikrar Programları öncesinde ekonomik yapının birbirine benzememesi gerek ekonomik bunalıma yol açan nedenlerin gerekse alınan istikrar tedbirlerinin birbirinden oldukça farklı olmasına yol açmıştır. Her iki istikrar programının başarı düzeyini tedbirlerin uygulanmasında gösterilen siyasi kararlılık, tedbirlerin hukuki altyapısının kısa zamanda hazırlanarak uygulamaya sokulmaları ve programın uygulanmasına yönelik dış mali desteğin sağlanmış olması etkilemiştir. Ancak, her iki programda da toplumsal uzlaşmanın sağlanmasına ilişkin doğrudan ciddi bir girişim olmamış, bu unsur 24 Ocak'ta dolaylı olarak sağlanmıştır. Başarılı yürüyen programların popülist yaklaşımlar ve buna bağlı olarak artan kamu açıkları nedeniyle tamamlanmaması, Türkiye'nin ekonomik istikrara kavuşmasının ve enflasyonu düşürmesinin önündeki en büyük engeldir.

Bu makalede 24 Ocak ve 5 Nisan İstikrar Programlarına yol açan nedenlere ve her iki istikrar programı kapsamında alınan tedbirlere ilişkin genel, hukuki, idari ve kurumsal boyutlarıyla bir değerlendirme yapılmaktadır. Ayrıca, Türkiye ekonomisinin bunalıma girmesinde başlıca etkenlerden biri olan programların tamamlanmamasına ve kamu açıklarının önlenmesine ilişkin bazı öneriler geliştirilmektedir.

(*) DPT, Planlama Uzmanı

24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Tedbirlerinin Değerlendirilmesi

Her iki bunalım öncesinde makro ekonomik göstergeler büyük ve benzer dengesizliklere işaret ediyordu. Ancak, 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının ortaya çıkışına yol açan temel etkenler ve ülke ekonomisinin içinde bulunduğu ekonomik yapı farklı özellikler göstermekte idi.

1980 yılında reel sektörde üretim girdilerinin özellikle yurtdışından sağlanmasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle ortaya çıkan bunalımın aksine, 5 Nisan 1994 Kararları finans sektöründe yaşanan bunalım sonucunda alınmıştır. Bu bunalıma para piyasalarında oluşan aşırı likidite ve aşırı değerlenmesi nedeniyle TL'nin değerinin düşürüleceği beklentisi yol açmıştır.

Ekonomik bunalımların ortaya çıkış sebeplerindeki farklılık, doğal olarak alınan kararların içeriğinde de değişikliğe neden olmuştur. Nitekim, 24 Ocak 1980 Kararları ile üretim girdileri için rekabet ortamının oluşturulması ve kaynak kullanımının etkinleştirilmesi öngörülmüştür. Bu amaçla, kamunun ekonomi içindeki payı azaltılarak özel kesimin öne çıkarılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, sermaye piyasasının kurularak mali araçların çeşitlendirilmesi, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi, bankacılık sektörünün rekabete açılması, pozitif reel faiz uygulamasına geçilmesi gibi

yapısal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır.

Buna karşılık, 5 Nisan 1994 Kararları, büyük bir hızla gelişip hareket eden kısa vadeli uluslararası sermaye hareketlerinin dikkatli şekilde takip edilmesi ve Türkiye açısından denetlenmesi amacıyla ince ayar politikasına yönelik tedbirler üzerine oturmuştur.

İstikrar programlarının hazırlanış nedenini, genellikle dünya örneklerinde görülen yüksek enflasyonun düşürülerek fiyat istikrarının sağlanması oluşturmaktadır. Türkiye'de gerek 24 Ocak gerekse 5 Nisan İstikrar Programları'nın hazırlanış nedenleri öncelikle enflasyonu düşürme amacına dayanmamıştır. Her iki dönemde de makro ekonomik göstergelerde görülen dengesizliğin sürdürülemez hale gelmesi sonucunda istikrar programları uygulama zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Uzun yıllar devam ederek kronik bir hal alan enflasyona halkın alışmış olması ve hükümetlerin enflasyonu dolaylı bir vergi aracı olarak görmeleri önceliğin değişmesinde etkili olmuştur. Enflasyonu düşürmeye yönelik bir amaç istikrar programlarının kapsamında yer alıyor gibi görünse de, enflasyonun düşürülmesi öz itibarıyla amaç edinilmediği için sonuçta kısa süreli bir düşmenin ardından enflasyon yeniden eski seviyelerine ulaşmıştır.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı o dönemde yaygın olarak kullanılan ve IMF destekli ortodoks istikrar politikalarından oluşmaktadır. Program, ilke olarak sıkı para ve maliye politikası uygulaması, faizlerin yükseltilmesi, ücretlerin baskı altında tutulması, kamu mal ve hizmet fiyatlarının artırılması, kamunun iktisadi faaliyetleri kısıtlanarak özel kesimin öne çıkarılması gibi "ortodoks istikrar tedbirleri" içerirken, bunlara ilave olarak Dünya Bankası des-

tekli yapısal değişimi öngören tedbirler de uygulanmıştır.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı ise, dünyada giderek örnekleri daha sık görülmeye başlanılan heterodoks istikrar politikalarını, yarı heterodoks olarak nitelendirilebilecek bir yorumlama ile uygulamaya koymuştur. 5 Nisan İstikrar Programında sıkı para ve maliye politikalarının ilke olarak bulunmasının yanı sıra, KİT ürün fiyatlarının önemli ölçüde artırıldıktan sonra altı ay süreyle dondurulması, ücret artışlarının Nisan ayında çok düşük düzeyde yapılmasının ardından Temmuz ayında hiç yapılmaması ve ücret artışlarının geçmiş dönem enflasyon oranına endekslenmeden kopararak ileriye dönük hedefler çerçevesinde ve bütçe imkanlarıyla sınırlanması, döviz kurunun çıpa olarak kullanılması, enflasyonun denetim altına alınmasında kur artışlarının enflasyon oranının altında tutulması gibi "heterodoks istikrar tedbirleri" de uygulanmıştır. Sermaye hareketlerindeki serbestlik nedeniyle para politikası yeterince uygulanamamıştır.

Her iki İstikrar Programının hazırlanmasında da makro politikaların hükümetlere önerilmesinden sorumlu olan Devlet Planlama Teşkilatı bir planlama ve üst koordinasyon kurumu olarak öncülük yapmış, IMF'nin belirleyici bir rol ile öne çıkmasına müsaade edilmemiştir.

24 Ocak 1980 Kararlarında ekonominin bütününe kapsayacak şekilde güncel tedbirlerin alınmasının yanı sıra yapısal değişim öncelikli idi. İstikrar programının öngördüğü konjonktürel ve yapısal tedbirler, bir kısım vergi ve ücretlere ilişkin düzenlemeler dışında büyük bölümü ilk ay içerisinde olmak üzere altı aylık bir sürede tamamlanmıştır. Bir süre sonra yaşanan yönetim değişikliğinin ardından kalan diğer

hukuki tedbirlerin yanı sıra kurumsal düzenlemeler de yapılarak hayata geçirilmiştir.

24 Ocak İstikrar Programının etkin olarak uygulandığı 1980-1988 döneminde gerçekleştirilen bazı önemli yapısal tedbirler arasında; reel faiz uygulamasına geçilmesi, bankacılık sektör faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesi ve sektörde faaliyet gösteren yabancı banka sayısının artırılması, Sermaye Piyasası Kanununun çıkarılması, sermaye hareketlerinin aşama aşama serbestleştirilmesi, yeni finansal kurumlar ve araçlar oluşturulması, kamunun finansman ihtiyacının Merkez Bankası kaynakları yerine Hazine tarafından iç borçlanma yoluyla karşılanması, temel mal hizmet kapsamının daraltılması, Katma Değer Vergisi uygulamasının başlatılması, ihracata parasal teşvik uygulanması, ithalat kotalarının kaldırılarak ithalatın serbestleştirilmesi, yabancı sermaye girişinin kolaylaştırılması, tarımsal destekleme kapsamındaki ürün sayısının azaltılması, destekleme alımlarında Merkez Bankası kaynaklarından doğrudan yararlanmanın kaldırılması, KİT tanımının yeniden yapılarak statülerinin belirlenmesi, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurularak özelleştirme faaliyetlerinin başlatılması, mahalli idarelerin etkinliğini ve yetkilerini artırmak için genel bütçeden aldıkları payın artırılması ve büyükşehir belediyelerinin kurulması gösterilebilir. Alınan tedbirlere uygun bir kalkınma planı (V. Beş Yıllık Kalkınma Planı) ve yatırım anlayışı uygulamaya geçirilmiştir. Planların kamu kesimi için emredici niteliği yapısal düzenlemelerde yoğunlaşmış, özel kesim için yol gösterici ve yönlendirici yönü teşvik planlaması ile ağırlık kazanmıştır.

5 Nisan 1994 İstikrar Programını izleyen VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, rakamsal hedefler koyma yerine 20 Yapısal

Dönüşüm Projesi üzerine oturtularak yön verici bir eylem planı şeklinde hazırlanmıştır. Böylece, kalıcı yapısal tedbirler yaklaşımını benimsenmiştir. Uygulamada konjonktürel tedbirler hayata geçirilirken, yapısal tedbirlerin uygulanması için uzun süre geçmiş, bazıları ise ihmal edilmiştir. 5 Nisan İstikrar Programı kapsamında gerçekleştirilen önemli bazı yapısal tedbirler şunlardır; Merkez Bankasının daha özerk hale getirilmesi, Bankalar Kanununun AT standartlarına uygun bir hale getirilmesi, vergi kontrol ve denetiminde etkinliği artırıcı düzenlemeler yapılması, ihracata verilen devlet yardımlarının KOBİ'lere yönelik düzenlenmesi, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bölünmesi, yabancı sermayenin kapsamının genişletilmesi, destekleme ürün kapsamının daraltılması, tütün üretim kontenjanının ve ekim alanlarının sınırlandırılması, KİT mallarının haczine imkan tanınması, özelleştirme kapsamının ve özelleştirme konusunda yetkili kurulun belirlenmesi, Türk Telekom'un özelleştirilmesine ilişkin ilk yasal dayanağın oluşturulması, yatırımların Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilmesine imkan sağlanmasıdır.

24 Ocak 1980 İstikrar Programı, aynı zamanda sanayi politikalarını değiştirerek ekonomik yapının temelden değişmesini öngören bir yapısal dönüşüm programıdır. Devletçilik ilkesiyle getirilmiş olan IV. Plan'ın politikaları bu programla değiştirilmiş ve V. Plan'la yeniden ele alınmıştır. İthal ikameci, dışa kapalı, kamu müdahalesinin yoğun olduğu bir ekonomik yapıdan, ihracata dönük sanayileşme yaklaşımını benimseyen, dışa açık, serbest piyasa koşullarının hakim olduğu bir ekonomik yapıya geçiş için yapısal düzenlemeler amaçlamıştır. Bu temel politika değişikliğine uygun kararlar uygulamaya konulmuştur.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı ise,

ekonomik yapıda böyle bir temel politika değişikliği öngörmezken, ilk aşamada bozuk makro ekonomik dengelerin kurulması, daha sonra mevcut piyasa ekonomisinin daha iyi işleyebilmesi için aksayan mekanizmaların sağlıklı birer yapıya kavuşturulması amacıyla VII. Plan'la bazı yapısal düzenlemeler yapılmasını hedeflemiştir. Bunun yanında 1994'te, 1980 İstikrar Programında eksik olan verimli istihdam ve sosyal dengelerin kurulması gereği bir tespit olarak da olsa belirtilmiştir.

24 Ocak 1980 İstikrar Programıyla devletin, ekonomik alanda faaliyetlerini ve müdahalelerini kısıtlaması ve özel kesimin ekonominin motor gücü olması öngörülmüştür.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı ile devletin ekonomiden biraz daha çekilerek gözetici, denetleyici ve standart koyucu asli işlevlerine yönelmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda rekabetin korunmasına, tüketicinin korunmasına, fikri ve sınai mülkiyetin korunmasına ilişkin hukuki ve kurumsal düzenlemeler getirilmiştir.

24 Ocak 1980'de yapısal dönüşüme yönelik orta ve uzun vadeli tedbirler alınmış, 5 Nisan 1994'te de bazı yapısal düzenlemelerin hedeflenmesine ve VII. Plan'la ayrıca vurgulanmasına önem verilmesine karşın, finans sektörünün ekonomi üzerinde oluşturduğu büyük baskı nedeniyle, uygulama daha çok kamu açıklarını azaltmaya, TL'ye istikrar kazandırmaya ve ihracat artışını hızlandırmaya yönelik kısa vadeli güncel tedbirler üzerine olmuştur.

Her iki programda da yer alan yapısal dönüşüme yönelik tedbirlerin uygulanabilmesindeki farklılıklar hükümetlerin konumuyla yakından ilgilidir. 24 Ocak 1980 İstikrar Programının hızla uygulanmaya başlamasından bir süre sonra girilen ara rejim

dönemi, İstikrar Programının devam ettirilmesi için muhalefetsiz bir ortam sağlamıştır. Siyasi partilerin kapatılması, işçi sendikalarının faaliyet sahalarının kısıtlanması vb. uygulamalar, alınan kararlara yönelik ortaya çıkabilecek toplumsal muhalefeti önlemiştir.

5 Nisan 1994'de ise, siyasal partiler ve sendikalar gibi toplumsal muhalefetin önderliğini yapan kuruluşlar faaliyetlerine devam etmekte idiler. Ayrıca, oyların siyasal partiler arasında çok bölünmüş olması nedeniyle zayıf koalisyonlar 24 Ocak 1980'in aksine istikrarsız bir siyasal yapı içinde çalışmayı gerektirmiştir. Genel seçim ihtimali her an ülke gündeminde yer almış, bu durum getirilen tedbirlerin ısrarlı bir şekilde uzun süre uygulanmasına engel teşkil etmiştir.

24 Ocak 1980'de alınan kararlarla, kamu yatırımlarının sektörel dağılımında, teşvik sisteminde ve dış ticaret politikasında, imalat sanayiinde kamu kesimi ağırlığını özel kesime kaydırıcı değişiklikler yapılmıştır. Ancak, kamu kesiminin sadece devletin asli görevleri ve altyapı yatırımları ile sınırlandırıldığı yeni yapılanma sürecine, özel kesim bir süre tam olarak uyum gösterememiş, üzerine düşen işlevleri almakta gecikmiş ve özellikle imalat sanayii yatırımlarında düşüş yaşanmasına neden olmuştur. Bunun nedeni, korumacı bir ekonomide görece rekabetsiz ve risksiz çalışma alışkanlıklarıdır. Devlet desteği sağlama yönünde zorlamalar olmuştur. 1986'dan sonra ise, kısa vadeli dış sermaye hareketlerinin yarattığı para piyasası imkanları nedeniyle rant gelirlerini üretim gelirlerine tercih eden bir kitle oluşmuştur. Bu kitle sonraki dönemin başlıca sorunu haline gelmiştir.

5 Nisan 1994 Kararları öncesinde, özel kesimin bir kısmı üretici rolünü kav-

ramış ve imalat sanayiinin motor gücü haline gelmiştir. Ancak, para piyasalarındaki kısa vadeli yüksek faizli getiriler, kaynakların üretime yönelmesini caydırıcı olmaktadır. İstikrar programı kapsamında devletin asli işleri; piyasanın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli kuralları koymak, gözetici, denetleyici ve düzenleyici rollerini yerine getirmek şeklinde belirtilmiştir. Yüksek faizli ortamda iç-dış para hareketleri ile oluşan "saadet zinciri"nin kırılması hedef alındı. Yaklaşım böyle olmakla birlikte, bu dönemde hükümetlerin faiz, kur, KİT ürün fiyatları gibi temel fiyatların belirlenmesindeki etkisi büyük ölçüde devam etmiştir.

Her iki İstikrar Programı da maliye politikaları ve bütçe disiplinine ilişkin bazı tedbirler içermekle birlikte, piyasadaki görece girdi fiyat dengelerinin hükümet müdahalesi yoluyla kurulması fikrine dayanmaktaydı. Dolayısıyla, uygulamada uzun vadeli makro ekonomik dengeyi sağlamayı değil, kısa dönemli istikrarın sağlanmasına yönelindi. Bu ortamdaki hukuki düzenlemelerin mevcut tikanlıkları açmaya yönelik güncel tedbirlerden oluştuğu görülmektedir. Örneğin, maliye politikasının belkemiğini oluşturacak büyük bir vergi reformu hiçbir zaman söz konusu olamamıştır. Vergi uygulamalarının gevşek tutulması, kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olmuştur.

Siyasal hayattaki durgunluk nedeniyle 24 Ocak 1980 sonrasında ekonomi büyük önem kazanmış ve alınan siyasal kararları belirleyici temel unsur olarak görülmüştür. 1987'den başlayarak, bu yaklaşımda bir değişme gözlenmektedir. Ekonomik alanda alınacak kararların belirleyici unsuru ekonominin ihtiyaç duyduğu düzenlemeler yerine, siyasi rekabet amaçlı kararlar olmaya başlamıştır. Bu dönemden itibaren ihracata yönelik sanayileşme amaçlı önemli bir yapısal düzenleme olmadığı gibi mevcut dü-

zenlemeler de bozulmuştur. Bu tutum sonuçta, 1980 temel kararlarından uzaklaşılmasına yol açmış ve 5 Nisan 1994 öncesinde yaşanan krizi doğurmuştur.

24 Ocak 1980'de piyasa ekonomisinin yerleştirilmesine ve yeniden üretim unsurlarının gelirden aldıkları payların düzenlenmesine ilişkin kararlar alınıp uygulanırken, 5 Nisan'da daha çok finans sektöründeki belirsizliği giderici, güven artırıcı, piyasalardaki spekülasyon hareketleri engelleyici düzenlemeler yapılmıştır.

1980 İstikrar Programının 1994 İstikrar Programından önemli bir farkı da, programın hazırlanmasına başlanmadan evvel Hükümetin IMF desteği ve dış kaynak sözünü almış olmasıdır. Bu destek, istikrar programının uygulanma imkanını artırmış, programın başarı güvencesi ve sigortası olmuştur. Bu dönemde, dış borçlar IMF ile yapılan stand-by anlaşması neticesinde konsolide edilmiştir. Ayrıca, yeni ek dış kredi imkanı sağlanabilmiştir. Böylece, ekonomide kısıt olan sermayenin dışarıya borç geri ödemesi şeklinde çıkışı bir süre için durdurulmuş, ihtiyaç duyulan yeni sermaye de ekonomiye kazandırılmıştır.

1994 İstikrar Programının başarısının önündeki en büyük engeli programın ihtiyacı olan dış kaynak girişinin güvence altına alınmadan başlatılması zorunluluğu teşkil etmiştir.

24 Ocak sonrasında; sıkı para politikaları ile başlanıp zamanla gevşeme yaşanmıştır; maliye politikalarında bütçe gelirlerinin artırılması, giderlerin kısılanması yönünde fazla etkililik sağlanamamıştır. Sonuçta enflasyon yüzde 25 düzeyine indirilmesine rağmen bunun altına düşürülemediği, sonra da fiyatlar basamaklı artış eğilimine girmiştir. Büyüme ise, ortalama yüzde 5,5 düzeyinde devam etmiştir. Poziti-

tif reel faiz uygulanması sağlanmış ancak reel faizlerin yüksekliği süreklilik kazanmıştır. Reel faizlerin yüksek olmasına neden olan etkenlerin ortadan kaldırılmaması, iç borçlanmayı ve üretim yerine faiz geliri ile yaşamayı teşvik eder bir durum ortaya çıkarmıştır.

5 Nisan sonrasında ise; KİT ürünleri, ücret ve fiyatların askıya alınması, ince ayar kurlar vb. araçlar kullanılmış, buna karşılık çıpalamada etkili bir uygulama görülmemiştir. Maliye politikalarında kısmi bir etki görülmüşse de, para politikaları uygulaması enflasyonu olumsuz etkilemiş, büyüme sıfırın altında gerçekleşmiştir.

24 Ocak 1980 Kararlarıyla dış ticaret, sermaye piyasası, mali sektör, sanayi ve kamu kesiminde sağlanması amaçlanan yapısal dönüşüm hedeflerinden ilk üçünde belirli bir başarı sağlanmıştır. Ancak, sanayi yapısının kendiliğinden uygun dengeleri bulacağı varsayımı anlamlı bir sonuç vermemiş, sadece mevcut kapasitenin kullanım oranları yükselmiştir. Piyasa mekanizmalarının kurumsallaşması ve özel kesim eksenli büyüme/gelişme süreci oluşturulamamıştır. Kamu kesiminin gerek ekonomi içindeki payının azaltılması, gerekse kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması amacına yönelik iyi bir başlangıç yapılmasına karşılık bunun devamı getirilememiştir. Sonunda, 1990'lı yılların ekonomisinde bunalım ortamlarının oluşmasında kamu kesiminin yarım kalan yapılandırılmasının etkisi büyük olmuştur.

5 Nisan 1994 Kararlarıyla devletin ekonomi içerisindeki rolünün yeniden belirlenmesi amaçlanmıştır. Devletin üretim yapan, kaynak dağıtan bir yapıdan kurtularak ilke olarak piyasa mekanizmasının tüm kurum ve kurallarıyla işlemlerini sağlayan ve sosyal dengeleri gözetken bir yapıya geçişi öngörülmüştür.

Maliye uygulamalarında karar alma düzeninin yol açtığı sıkıntıların giderilmesi için 24 Ocak 1980 sonrasında yeni kurumsal düzenlemelere gidilmiştir. Hazine Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığından ayrılarak müsteşarlık haline getirilmiş ve alışılmamış bir uygulama ile icracı bir kuruluş olarak Başbakanlığa bağlanmıştır. Oluşturulan Para ve Kredi Kurulu ile, para ve kredi politikası uygulamalarının plan ve program ilkelerine uygun olarak koordinasyonunun sağlanması amaçlanmıştır. Toplu konut üretiminin teşviki ve özelleştirmenin başlatılması amacıyla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurulmuştur. Bunun yanı sıra ekonomik konularda uygulamanın koordinasyonunu etkinleştirmek ve hızlandırmak için Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur.

Ancak, 1990 yılında Türk parasında konvertibiliteye geçişin ardından, ekonomik yapıda değişime uygun yeni yapısal düzenleme sağlanamamıştır. Para ve maliye politikasının uygulanmasından sorumlu kurumlar arasında artan koordinasyon sorunları, alınan kararların etkisini uygulamada düşürmüştür.

5 Nisan 1994 Kararları sonrasında, ekonomik ve sosyal alanda toplumsal uzlaşma ve dayanışmayı sağlamak amacıyla karar alma sürecine toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerin katılımını sağlayacak Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulmuştur. Ancak, Kanun çıktığı halde Konseye gerekli işlevsellik henüz kazandırılmamıştır.

24 Ocak 1980 Programı, başlangıçta çalışma hayatının devlet eliyle düzenlenmesine dair bir tedbir getirmemekle birlikte, daha sonra ara rejim ortamının imkanlarıyla alınan tedbirlerle bu alanda bazı düzenlemelere gidilmiştir. Ücret artışları enflasyonun altında tutularak üretim mali-

yetlerinin düşürülmesi ve ihracata dönük politikaların bu yolla desteklenmesi amaçlanmıştır.

5 Nisan 1994 Kararlarında 24 Ocak 1980'de olduğu gibi gelir dağılımının olumsuz yönde etkilenmesini önlemeye dönük sosyal amaçlı araçlar bulunmamaktadır. Ancak, ilke olarak, kararların etkilerinin toplumun her kesimine eşit düzeyde yapılması ifadesi yer almıştır.

24 Ocak İstikrar Programı uygulamasında, yurtiçi tasarruf oranının yükseltilmesi amacıyla, sermaye birikiminin yüksek gelir grupları elinde yoğunlaşması desteklenmiştir. Sermaye Piyasası Kanununda ve çeşitli kanunlarda bu yönde düzenlemeler yapılmış, şirketleşmeler teşvik edilmiştir.

İstikrar Programları Öncesinde ve Sonrasında İzlenen Popülist Politikalar

Türkiye ekonomisinin son otuz yıllık süre zarfında yaşadığı bunalımların neline bakıldığında, ekonomide makro kararları alan sorumluların dünyadaki gelişmeleri ve değişimi takip ederken Türkiye'de yapılması gerekli büyük politika değişikliklerine siyasi kaygılar nedeniyle cesaret edememeleri, ertelemeleri ve icracı kamu idaresinin hantal ve değişime direniş gösterir yapıda olması olduğu görülmektedir. Bu ortamda, bunalımlar, artık geleneksel hale gelmiş olan popülist politikaların ve kısa vadeli siyasi ve idari çıkarların ekonomide alınması gereken kararların önüne geçmesi sonucunda maliye ve para politikalarının gevşetilmesinden, kamu harcamalarının artırılmasından ve kamu finansman açığının hızla büyümesinden kaynaklanmıştır. Tüm bunların temelinde de sık sık değişen hükümetlerin zaman darlığının ve seçim kanunlarının getirdiği belirsizliklerin rol oynadığı söylenebilir.

Bunun sonucunda, düşük güven oyları ve genellikle kısa ömürlü koalisyon hükümetleri ortaya çıkmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bugüne kadar geçen yetmiş dokuz yıllık sürede elli yedi hükümetin kurulması yaşanan siyasi istikrarsızlığın önemli bir göstergesidir. Hükümetlerin ortalama iktidarda kalma sürelerinin 1,4 yıl olduğu göz önünde tutulduğunda, bu durumun doğal sonucu olarak tavizci politikalar gündeme gelmektedir. Siyasi istikrarın demokratik olmayan yollardan sağlandığı 1980'li yıllarda ekonomik yapıda büyük bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, gerekli güncel ve yapısal tedbirler zamanında alınabilmiştir.

1988 yılında siyasi yasakların kaldırılması sonrasında gelişen muhalefet anlayışıyla beraber siyasi istikrar giderek kaybolmaya başlamıştır. Buna bağlı olarak o yıla değin belirli bir disiplin ve ekonomik yaklaşım çerçevesinde uygulanmakta olan ekonomik politikalardan sapmalar ve tavizler görülmeye başlanmıştır. Bunun en önemli ve çarpıcı örneği baskı altında tutulan işçi ücretlerinin 1989 yılında imzalanan toplu iş sözleşmeleriyle ilk kez yüzde 38.7 düzeyinde reel olarak artması olmuştur. Daha sonra bu süreç 1989 yılında yapılan mahalli seçimlerin de katkısıyla giderek hızlanmış ve 1991 yılında gerçekleştirilen genel seçimler sonrasında doruğa çıkmıştır.

1991 yılında yapılan genel seçimler öncesinde ve sonrası dönemde izlenen tavizci politikalar, 1994 yılı başında yaşanan krizin temelini oluşturmuştur. Seçimler öncesinde yapılan toplu iş sözleşmelerinde kamu kesimindeki reel ücret artışı yüzde 45.7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçimler sonrası dönemde ise; emeklilik süresi hizmet yılı prim ödeme gün sayısına dönüştürülerek kadınlarda 20, erkeklerde 25 hizmet yılına çevrilmiş, kamu kuruluşlarının

birbirine olan borçları tahkim edilmiş, tarım kredisi borçlarına, vergi borçlarına ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan prim borçlarına af getirilmiş, tarımsal destekleme kapsamındaki ürün sayısı mevcudun çok olmasına karşın 24'ten 26'ya yükseltilmiş ve enflasyon oranı yüzde 55 seviyesindeyken destekleme fiyatları ortalama yüzde 72,9 oranında artırılmıştır. Böylece, ekonominin beş kara deliği olarak adlandırılan bütçe, sosyal güvenlik, KİT, tarımsal destekleme ve mahalli idare açıkları daha da büyümüştür.

5 Nisan İstikrar Programının uygulamaya konulması 1994 yılı Mart ayında yapılacak mahalli seçimler nedeniyle geciktirilmiş ve siyasi çıkarlar ekonominin duyduğu acil müdahale gereksiniminin önüne geçmiştir. Programın uygulanmasında başlangıçta gösterilen kararlılık ve disiplin ise henüz bir yıl dahi dolmadan yıl sonunda ortaya çıkan erken genel seçim ihtimali nedeniyle bozulmuş, sıkı para politikası terk edilmiş, alınması öngörülen yapısal tedbirler uygulanmamıştır.

Değerlendirmeler ve İstikrara İlişkin Bazı Tedbir Önerileri

İstikrar programlarının başarıya ulaşabilmesi için gerekli olan temel koşul, öncelikle ekonomik "bunalıma yol açan nedenler" in doğru olarak teşhis edilmesi ve sonrasında bu nedenlerin ortadan kaldırılması için gereken tedbirlerin "bütüncül" bir yaklaşım çerçevesinde ele alınarak, "tavizsiz" şekilde zamanında uygulanması gerekmektedir.

Bu bağlamda, Türkiye'de uygulamaya konulan istikrar programları değerlendirildiğinde, ekonomik bunalıma yol açan nedenlerin ve buna bağlı olarak alınması gereken tedbirlerin tespitinde başarılı olduğu söylenebilir. Ancak, kararlar kısmi

kalarak, sadece para ve maliye politikaları ağırlıklı olmuş; sanayi politikalarının, 24 Ocak'ta olduğu gibi, para ve maliye politikaları ile koordinasyonu yetersiz kalmış; sosyal politikalar ihmal edilmiş; halk desteği aranmamıştır. Buna karşın ekonominin kısa dönemde bunalımdan çıkması için gerekli olan güncel tedbirler kararlılıkla uygulanmıştır. 24 Ocak İstikrar Programı sonrasında belirli bir dönem, yapısal tedbirlerin başarıyla uygulanmasına karşın, daha sonraki dönemlerde tedbirlerin etkili olabilmesi için oluşturulması gerekli olan koşullar aynı ölçüde hazırlanamadığı için yapılan hukuki ve kurumsal düzenlemelerden beklenen başarı yeterince elde edilememiştir. 5 Nisan 1994 İstikrar Programı sonrasında uygulamaya konulması düşünülen tedbirler için gerekli hukuki düzenlemeler ve bu kapsamda yapılması gereken kurumsal düzenlemeler ise siyasi koşullara bağlı olarak zamanında yapılamamıştır.

Türkiye'nin yaşadığı bu acı olaylardan gerektiği ölçüde birikim sağlanıp sağlanmadığı tartışılmaktadır. 1999 sonundan itibaren uygulanan İstikrar Programının devam ettirilmesindeki kararlılık kriz yönetimi konusundaki olumsuz kanaati değiştirecek nitelikte görülmektedir.

Ekonomide dengelerin istikrarını koruyabilmesi için siyasi karar alıcıların kamu harcamalarını ve para arzını istedikleri düzeyde artırabilme yetkilerinin kısıtlanması, bu yetkinin belli aşamalarla yasal bir düzenlemeye bağlanması gerekmektedir. Bu amaçla;

-Bütçe disiplininin sağlanması gerekmektedir. Ekonominin en önemli sorunu olan enflasyonun düşürülebilmesi, bütçe disiplininin sağlanarak kaynakların üretken alanlara aktarılması ve geleceğe ilişkin oluşan belirsizliğin ortadan kaldırılması için

ilkelerin kapsandığı bir Çerçeve Bütçe Kanunu düşünülebilir. Bu Çerçeve Kanun içinde örneğin şu hususlar yer alabilir: Bütçe giderlerinin bütçe gelirlerine göre belirlenmesi; bütçeye hayali gelir yazılması; bütçenin üç veya altı aylık sürelerle gözden geçirilerek harcama ve gelirlerin sürekli denetim altında tutulması; borçlanmanın bütçe dengesi açısından gelir kaynağı olarak gösterilmemesi; bütçe açığının GSMH'ya oranının hedeflenen büyüme oranı ile ilişkilendirilmesi; yapılacak iç ve dış borçlanmanın bu kıstas doğrultusunda üretken olmayan kaynaklara yönlendirilmemesi; ancak mücbir sebepler halinde başlangıçta öngörülen bütçe açığının aşılmasına ve ek bütçe yapılmasına hangi hallerde izin verileceği, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kaynağı gösterilmeksizin bütçe üzerine yük getirici değişiklikler yapılmasının sınırlanması vb.. Ayrıca bütçede öngörülen hedeflere ulaşılmasında bütçe disiplinine kesinlikle uyulması Anayasal bir zorunluluk haline getirilmelidir.

-DPT'nin verdiği makro büyüklüklere göre Hükümetin, mali yıl başında bütçe hedeflerini, yıllık program hedefleri ile uyumlu olarak hazırlanacak bir para programı ile birlikte getirmesi; belirlenecek para arzındaki artış oranını mücbir sebepler haricinde değiştirmesini kısıtlayıcı tedbirlerin açıklıkla belirlenmesi sağlanmalıdır. Para politikasının sermaye hareketlerindeki serbestlik nedeniyle çok hassas olarak takip edilerek uygulanması gerekmektedir. Bu amaçla Merkez Bankasının özerkliğini artırıcı yasal düzenleme en kısa sürede gerçekleştirilmelidir.

-Hükümetlerin toplumun büyük bir kesimi için adaletsizliğe yol açan vergi, sosyal güvenlik primleri, tarım kredileri vb. konularda af teklifi verme yetkisi kaldırılarak, bu yetki Anayasa'ya konulacak bir ek

madde ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun onayı ile alınması hükmü getirilmelidir. Böylece, af konusu siyasi menfaat sağlama aracı olmaktan çıkarılacak ve af sonrasında doğacak yarar ve zarardan tüm toplum kesimleri ve siyasi partilerin eşit ölçüde etkilenmesi sağlanmış olacaktır. Af konusu, ancak affı düşünülen konuya ilişkin ekonomik ve sosyal göstergelerdeki aşırı bozulmanın herhangi başka bir yolla düzeltilme imkanının kalmadığı durumda gündeme getirilmelidir. Ancak, bu duruma enflasyon nedeniyle bazı devlet alacaklarının tahsil giderinin, alacak değerinden yüksek olması hali istisna olarak getirilmelidir. Bu konuda af edilecek kamu alacağı miktarı Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmeli ve ilgili kurum ve kuruluşlara gerekli yetki verilmelidir.

-Ekonomik istikrara yönelik kararların ve uygulamaların bir süre sonra toplumsal tepkiyle karşılanması nedeniyle kararlardan geri dönülmesi veya kapsamının değiştirilmesi olasılığının gündeme gelmemesi için; ekonomik kararların farklı toplum kesimleri arasında sağlanacak uzlaşma sonrasında alınmasına önem verilmelidir. Alınan kararların kararlılıkla uygulanmasını ve etkinliğinin artırılması amacıyla, yapılan düzenlemeye rağmen halen, Konseyde yer alan tarafların eşit şekilde temsilinin sağlanarak kamu ağırlığının azaltılması ve buna bağlı olarak işlevselliğinin artırılması için görev ve ilkelerinin netleştirilmesi gerekmektedir.

-Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Bu çerçevede mahalli idarelerin yetki ve mali kaynaklarını kendilerinin yaratma yetkilerinin artırılması yönünde gerekli reform bir an önce hayata geçirilmelidir. Böylece, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımının sağlanmasının yanı sıra, merkezi idarenin görevi olan denetle-

yici, gözetici ve standart koyuculuk faaliyetlerini etkin bir şekilde yapması sağlanmalıdır.

-Özelleştirme uygulamaları hızlandırılmalıdır. Kamu bankalarının hükümet programlarında öngörülen hedeflerin bozulmasına çok kolay aracılık edebilmeleri nedeniyle, bu aracın kullanımı engellenmelidir. Serbest piyasa şartlarının hakim olduğu bir durumun oluşturulabilmesi için özelleştirmede öncelik bu kuruluşlara verilmelidir.

-Kamunun gelirlerini daha sağlam kaynaklardan karşılaması sağlanmalıdır. Bu amaçla, vergi, sosyal güvenlik, trafik, nüfus cüzdanı, emlak kaydı, finansal işlemler, pasaport vb. alanlarda denetimi sağlayacak şekilde herkese her alanda kullanılmasını zorunlu tutan bir kişisel numara verilerek genel bir kayıt sistemi oluşturulmalıdır. Şimdilik sadece vergiye yönelik olarak başlatılan bu sistemin kısa zamanda genel uygulamaya dönüştürülmesi sağlanmalı böylece, oluşacak veri tabanı sayesinde diğer işlemlerde de çapraz denetim gerçekleştirilebilmelidir. Bu sayede, sistem dışı kaçaklar kolaylıkla tespit edilerek, kayıt dışı ekonominin kayıt içerisine alınmasında da önemli bir mesafe alınabilecektir.

Kaynaklar

- ASLANOĞLU Erhan, "5 Nisan Kararları ve Dünyadan Örnekler", *İktisat Dergisi*, No. 349, 1994.
- BAHÇECİ Ayşe Sema, *Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Temmuz 1997.
- BORATAV Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1989.
- BRUNO Michael, *Crisis, Stabilization and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford University Press, Oxford 1993.
- DPT, *1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*, Ankara 1990.
- DPT, *Ekonomik İstikrar Tedbirleri Uygulama Neticeleri, Bakanlar Kurulu Brifingi*, Ankara, Ekim 1980.
- GÖKÇE Deniz, "İstikrar Politikası Bağlamında Merkez Bankası ve Para Politikası", içinde *Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru*, TÜSİAD 1995, Yayın No.TÜSİAD-T/95,6/180, İstanbul.
- KÖSE Salih, *24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Muka-yeseli Analizi*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, Temmuz 2000.
- LANCE Taylor, "IMF Conditionality: Incomplete Theory, Policy Malpractice", *METU Studies in Development* Vol.11, No.1-2, 1984.
- TÜREL Oktar, "Ekonomik İstikrar Programlarına Genel Bir Bakış", içinde *Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım*, derleyen Tekeli İ., Yurt Yayınevi, Ankara 1984.
- UYGUR Ercan, "Türkiye'de Kriz ve İstikrar Arayışı: Makroekonomik Bir İnceleme", içinde *Türkiye İçin Yeni Bir Orta Vadeli İstikrar Programına Doğru*, TÜSİAD 1995, Yayın No. TÜSİAD-T/95,6/180, İstanbul.